



Hacia una nueva Constitución: ¿qué mecanismos existen para cambiarla?¹

INDICE		p.
1.	Antecedentes	02
2.	Nociones básicas para entender la Constitución Política	04
3.	Mecanismo de cambio constitucional	06
3.1.	Poder Legislativo	06
3.2.	Asamblea Constituyente	06
3.3.	Comisión de Expertos	08
3.4.	Convención Constituyente	08
4.	Mecanismos de cambio constitucional en Chile	09
4.1.	Contemplado expresamente en la Constitución	09
4.2.	Otros mecanismos	10
4.2.1.	Referéndum constitucional llamado por el Presidente o el Congreso	10
4.2.2.	Aprobación de una normativa constitucional transitoria para establecer un proceso constituyente mediante plebiscito	11
4.2.3.	Creación de un capítulo adicional de la Constitución que regule la modificación de la misma	12
	Anexo: Proyectos de ley en curso al 11.11.2019	13

¹ Este documento fue elaborado por el Área Jurídica del [Senado Universitario](#) (Egresada Asistente **RAQUEL ÁGUILA KIWÍ**, Abogado Asistente **ARIEL DE LA MAZA MARTÍNEZ** y Abogado Asesor **GUSTAVO FUENTES GAJARDO**), a fecha **11 noviembre de 2019**, y constituye un insumo de trabajo para la Mesa del Senado Universitario y para el Comité de Coordinación Institucional en el contexto del Encuentro Universitario de la Universidad de Chile. Comentarios y/o sugerencias: senado@uchile.cl



1. Antecedentes

A partir del 18 de octubre de 2019, se han desarrollado en el país diversas y masivas manifestaciones sociales. Estas iniciaron en los hechos con una protesta-evasión masiva de los estudiantes secundarios por el alza del pasaje del Metro de Santiago, adquiriendo con el paso de los días un carácter transversal y de amplio apoyo ciudadano. Si bien la naturaleza heterogénea y poco orgánica de la manifestación hace imposible identificar demandas o consignas exclusivas, el objeto de las protestas se ha centrado en la desigualdad social y económica, en particular, en lo relativo a los ámbitos de pensiones, salud, educación y pobreza². A la fecha, y desde la Universidad de Chile y sus unidades, se han publicado decenas de declaraciones relativas a este momento³.

Tanto en las instancias de discusión interna de la Universidad como en aquellas que se han realizado fuera de ella se ha planteado como una solución posible la formulación de un nuevo “pacto” o “acuerdo” social. Por lo general, esta propuesta se ha materializado en la idea de una nueva Constitución Política para el país, proponiéndose como mecanismos para la elaboración de la misma, entre otros, el de una Asamblea Constituyente. Este planteamiento se condice con los resultados de la encuesta realizada por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Núcleo Milenio en Desarrollo Social (Termómetro Social Octubre 2019), que en su “Módulo 5: Mecanismos para resolver el descontento”, muestra que el 83,9% de los encuestados estaría de acuerdo o totalmente de acuerdo con cambiar la actual Constitución Política de Chile y que en el caso hipotético de que se cambiara la Constitución, la mayoría (75,7%) de las personas indican que el mecanismo para hacerlo debiera ser una Asamblea Constituyente electa por los ciudadanos⁴. Otro ejemplo de ello lo encontramos en la Encuesta CADEM Plaza Pública, primera semana de noviembre⁵, donde frente a la consulta respecto a la necesidad de una nueva Constitución y ante la pregunta, ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con que Chile necesita una nueva Constitución?, un 78% de los encuestados estaría de acuerdo, mientras que respecto al mecanismo de cambio constitucional, un 54% estaría a favor por una Asamblea Constituyente expresamente elegida para este efecto. Dentro de la Universidad de Chile, el Comité de Coordinación Institucional ha convocado a un proceso de consulta online, en que su primera pregunta busca conocer si dentro de la comunidad universitaria se está de acuerdo o en desacuerdo con una nueva Constitución para Chile⁶.

² Termómetro Social Octubre 2019, Centro de Microdatos Universidad de Chile y Núcleo Milenio en Desarrollo Social. Disponible en https://b6323ffa-7fb7-4415-b07a-a0afa49c7f3f.filesusr.com/ugd/a52fe7_2da7b8055e3d4c5786ec58984500c247.pdf?index=true (visitado el 6 de noviembre de 2019).

³ Ver declaraciones en la Universidad de Chile: <http://uchile.cl/u158751>

⁴ Termómetro Social Octubre 2019, Centro de Microdatos Universidad de Chile y Núcleo Milenio en Desarrollo Social, p. 18. Disponible en: <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2019/11/Track-PP-304-Noviembre-S1-VF2ok.pdf> (visitado el 11 de noviembre de 2019).

⁵ Encuesta Plaza Pública CADEM, Primera semana NOVIEMBRE - Estudio N°304, 2019, p. 18 y ss. Disponible en: <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2019/11/Track-PP-304-Noviembre-S1-VF2ok.pdf> (visitado el 11 de noviembre de 2019).

⁶ <http://uchile.cl/u159067>



En concordancia con lo señalado, durante los últimos días se ha reactivado el debate al interior del Congreso de la República sobre los posibles mecanismos para cambiar o modificar la Constitución Política. Muestra de ello es que el 4 de noviembre de 2019 la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar sobre seis Proyectos de Ley⁷ que buscan modificar la Constitución a fin de posibilitar mecanismos participativos y democráticos de elaboración de una nueva Carta Fundamental. A su vez, en la misma fecha, en el Senado se presentó por moción de Senadores(as) el “Proyecto de reforma constitucional que establece normas para convocar a un plebiscito constituyente y fija época para realizar el primero de ellos”⁸, en la misma línea que los citados proyectos.

Todo lo anterior adquiere especial relevancia en razón de la necesidad de desarrollar procesos democráticos transparentes e informados, tal como ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al sostener que: *“Crecientemente, hay una demanda para que los procesos constituyentes sean transparentes y para que cumplan con los estándares de transparencia y entrega de información, equivalentes, a lo menos, al de los procesos legislativos o de debate de políticas públicas, y esto es cada vez más relevante en las democracias modernas”*⁹.

En el referido contexto, la Mesa del Senado Universitario de la Universidad de Chile (SU) se comprometió a aportar a los Encuentros Universitarios y a la discusión local, a través de la coordinación con el Área Jurídica del SU, con la elaboración de insumos jurídicos sobre “Democracia: Nueva Constitución Política”, así como también con seguimientos a la discusión legislativa en los Proyectos de Ley sobre reforma constitucional; procurando tomar contacto y requerir colaboración con la Facultad de Derecho¹⁰.

En consecuencia, el presente documento busca dar luces respecto de los mecanismos para elaborar una nueva Constitución consagrados en nuestro sistema jurídico y en particular sobre la factibilidad y alternativas para formar una Asamblea Constituyente, convirtiéndose así en un insumo útil para los integrantes de la comunidad universitaria en las instancias de discusión venideras. Al final se

⁷ Reforma constitucional que “Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República” (Boletín N° 11.173-07) iniciado en mensaje; el de “Reforma Constitucional para establecer una Asamblea Constituyente” (Boletín N° 7.792-07) iniciado en moción; y los proyectos de reforma refundidos iniciados en mociones que: “Modifica la Carta Fundamental en materia de plebiscitos y establece un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política” (Boletín N° 12.630-07); “Reforma constitucional que sustituye cada uno de los Capítulos de la Carta Fundamental (Boletín N° 10.193-07), “Reforma constitucional en materia de plebiscitos” (Boletín N° 10.014-07) y Reforma Constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional (Boletín N° 7769-07).

⁸ “Proyecto de reforma constitucional que establece normas para convocar a un plebiscito constituyente y fija época para realizar el primero de ellos” (Boletín N° 13.022-07), iniciado en moción de los Honorables Senadores(as) señoras Órdenes y Provoste, y señores Girardi, Latorre y Letelier; que persigue el mismo objetivo.

⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *“Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones”*, Chile, p. 20.

¹⁰ Dicha cuestión que fue plasmada en la Planificación Encuentro Universitario: Aspectos Metodológicos y Operativos, documento emanado el 5 de noviembre desde el Comité de Coordinación Institucional ampliado (“CCI”).



agrega una tabla con los principales proyectos de ley sobre esta materia y que se encuentran en discusión tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República.

2. *Nociones básicas para entender la Constitución Política*

La Constitución Política de la República es un acuerdo social y político del pueblo, y constituye la norma superior dentro de un ordenamiento jurídico. En ésta se define un modelo de Estado, el funcionamiento de sus órganos y establece los derechos fundamentales que este se compromete a asegurar y los deberes que tiene el Estado y cada ciudadano¹¹.

En la referida Carta Fundamental, se regulan, entre otras cosas, las Bases de la Institucionalidad, la cual constituye un “marco de carácter valórico y conceptual en donde se establecen los principios y valores básicos del ordenamiento jurídico chileno”¹². En este sentido, nuestra actual Constitución, consagra máximas generales tales como las de dignidad, libertad, igualdad (art. 1 inc. 1); el bien común como fin del Estado, también conocido como principio de servicialidad del Estado (art. 1 inc. 4); la soberanía de éste y sus límites, como lo son el respeto por los derechos fundamentales y los derechos humanos de los ciudadanos (art. 5); entre otros.

Además, la Constitución regula materias relacionadas a la nacionalidad y la ciudadanía, que consisten en los vínculos que existen entre un individuo y un determinado ordenamiento político, atribuyendo a partir de dicho nexo derechos y deberes a los nacionales y extranjeros. La referida temática cobra especial relevancia en la actualidad, en razón del incremento exponencial de olas migratorias que ha experimentado nuestro país.

Es importante señalar que una de las principales cuestiones que se regula mediante una Constitución son los derechos y deberes constitucionales que detentan los ciudadanos. Así, por una parte, se consagran derechos fundamentales, que son los atributos individuales y sociales inherentes a la dignidad humana que el constituyente ha estatuido como derechos, y cuya realización busca preservar mediante normas legales o reglamentarias, de modo de permitir a todas las personas su plena realización, goce y ejercicio¹³. En esta categoría identificamos los derechos constitucionales dispuestos en el art. 19 de nuestra actual Carta Fundamental - ello sin perjuicio de que una nueva Constitución pudiese contemplar un nuevo catálogo de derechos, o con una extensión diferente a la que hoy detenta cada cual- a saber: derecho a la vida y la integridad física y psíquica de la persona; la igualdad ante la ley; el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia; el derecho a la libertad personal y la seguridad individual; el derecho a la protección de la salud; el

¹¹ El profesor Fernando Atria ha distinguido dos conceptos de “Constitución”, ello por cuanto, continúa el autor, solo por referencia al concepto de constitución podremos entender los conceptos relacionados de poder constituyente (y poder constituido), nueva constitución y reforma constitucional, entre otros. En respuesta del abogado: es un texto en tanto conjunto de reglas. Una segunda respuesta es política: es una decisión fundamental sobre el poder. Ver: ATRIA, FERNANDO, “Nueva Constitución y Reforma Constitucional: el contenido de la forma”, en *Democracia y Proceso Constituyente, Anales de la Universidad de Chile*, Séptima Serie, N° 10/2016, pp. 19 y ss.

¹² GARCÍA PINO, GONZALO y CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO (2014). “*Diccionario Constitucional Chileno*”. Santiago de Chile. Tribunal Constitucional Chileno, p. 108.

¹³ GARCÍA PINO, GONZALO y CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO (2014). Op. Cit., p. 379.



derecho a la educación; el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales; entre otros.

Por otra parte, existen deberes contemplados en la Constitución, que son “*obligaciones constitucionales de carácter general, impuestas a la persona individualmente considerada o asociada con otros, en cuanto habitantes de la República y/o nacionales chilenos*”¹⁴, dentro de los cuales actualmente se encuentran: hacer un buen uso de la autonomía de los grupos intermedios; defender la soberanía chilena; contribuir a preservar la seguridad nacional; entre otros.

Por último, la Carta Fundamental también debe contener un pronunciamiento sobre cómo organizar la Administración del Estado, que consiste en el conjunto de órganos con autonomía que se relacionan entre sí, creados para el cumplimiento de la función administrativa, con el deber de colaborar con el Presidente de la República para atender las necesidades públicas de forma continua y permanente¹⁵. Algunos de los órganos cuya composición y funcionamiento regula actualmente nuestra Carta Fundamental son: Municipalidades, Contraloría General de la República, Congreso Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, entre otros. Así también, la Constitución modela la división del territorio para la organización de la administración del Estado que funciona de manera descentralizada a lo largo del país.

Ahora bien, habiendo concluido la explicación sobre qué materias regula una Carta Magna, es relevante analizar de dónde proviene la obligatoriedad y legitimidad de dicho pacto social. Para ello, debemos entender que la Constitución emana del poder constituyente, que es aquella facultad que reside en el pueblo para establecer un acuerdo social y político que los regule.

El referido poder se distingue en originario y derivado. El primero de estos es aquel que no deriva de un poder anterior, y que tiene la capacidad para fundar un orden político nuevo, es decir, de establecer una nueva Constitución, por el solo hecho de provenir de las mismas personas que serán reguladas por este acuerdo. El segundo, en cambio, es aquel poder constituyente que está reconocido en una Constitución democrática anterior, y permite su modificación a través de procedimientos previamente establecidos en ella.

Sin perjuicio de la distinción señalada, algunos autores consideran la posibilidad de concebir como poder constituyente originario, también a aquel que se genera aún bajo la existencia de una Carta Fundamental previa, en tanto el ejercicio del poder constituyente reaparecería cada vez que su titular, el cuerpo político de la sociedad, lo demande para generar un nuevo orden constitucional¹⁶.

¹⁴ GARCÍA PINO, GONZALO y CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO (2014). Op. Cit., p. 239.

¹⁵ GARCÍA PINO, GONZALO y CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO (2014). Op. Cit., p. 73.

¹⁶ YEOMANS ARAYA, GAEL, “*Análisis de las formas en que se contempla la participación ciudadana, en mecanismos de reforma a las Constituciones en América Latina*”. Santiago de Chile. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2018, p. 36.



3. Mecanismo de cambio constitucional

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁷ distingue tres grandes mecanismos para sancionar una Constitución, a saber, a través de: (i) Poder Legislativo; (ii) Asamblea Constituyente; (iii) Comisión de Expertos. A estos, es posible agregar un cuarto, la denominada (iv) Convención Constituyente el cual fue una propuesta del gobierno de la entonces Presidenta de la República Michelle Bachelet y el cual se encuentra presente un proyecto de ley recientemente ingresado ante el Senado.

3.1. Poder legislativo

El primero de estos supone que se le entregue un mandato al Congreso, en su conformación ordinaria, para que redacte un nuevo texto constitucional¹⁸. En algunos países se ha implementado una variante, que consiste en que se forma un Congreso Constituyente, el cual se elige con el mandato específico, de que además de legislar como lo harían habitualmente, deben redactar una Constitución^{19,20}. En la mayoría de los casos la Constitución redactada por la vía legislativa es adoptada sin otra consulta, pero en algunos casos se ha realizado referéndum para ratificarla²¹.

3.2. Asamblea Constituyente

Por otra parte, la Asamblea Constituyente consiste en un órgano colegiado formado por ciudadanos(as) electos democráticamente por la ciudadanía, con el mandato exclusivo de redactar

¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). “*Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada*”. Chile. y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). “*Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones*”.

¹⁸ El 10 de noviembre de 2019, el Ministro del Interior y Seguridad Pública, Gonzalo Blumel, anunció que el gobierno había acordado avanzar hacia una nueva constitución mediante un congreso constituyente, sin dar más detalles sobre los plazos y procedimientos. Si bien a la fecha del presente documento aún no se conoce una propuesta concreta por parte del gobierno del Presidente Sebastián Piñera, es posible *a priori*, concluir que dicho anuncio se podría enmarcar dentro de esta clasificación. Disponible en <https://www.interior.gob.cl/noticias/2019/11/10/gobierno-acuerda-iniciar-proceso-para-una-nueva-constitucion/> (visitado el 11 de noviembre de 2019).

¹⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). “*Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada*”. Chile. y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). “*Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones*”, p. 19.

²⁰ Los países que se han dado una Nueva Constitución mediante este mecanismo han sido: Bolivia (1994), Brasil (1988), El Salvador (1992), Nicaragua (1995), Uruguay (1967), Venezuela (1961), Angola (2010), entre otros.

²¹ Antecedentes para el trámite legislativo del proyecto de la reforma constitucional que modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República. Boletín 11.173-07. Secretaría General de la Presidencia 2016. Disponible en https://www.camara.cl/camara/media/destacados/comision/docs/Antecedentes_Segpres.pdf (visitado el 11 de noviembre de 2016), pp. 27 y ss.



una nueva Constitución, debiendo disolverse una vez que haya concluido su misión^{22,23}. El resultado del trabajo de la Asamblea es una propuesta de Constitución Política, que podrá ser sometida a la aprobación de la ciudadanía mediante un plebiscito²⁴.

Este mecanismo ha sido ampliamente utilizado en América Latina, como señala Francisco Soto:

“De los dieciocho países de América Latina, nos encontramos con ocho constituciones que la regulan. Nos hemos detenido particularmente en las experiencias recientes de Estados Latinoamericanos que han elaborado nuevas constituciones utilizando la fórmula de la Asamblea Constituyente como mecanismo no previsto en el proceso de reforma constitucional. (...) Bolivia es la única excepción, donde el proceso constituyente fue previsto por la carta de 1967”²⁵.

Una de las razones que se han tenido para utilizar este mecanismo frente a otros, es la necesidad de superar marcos jurídicos e institucionales fuertemente cuestionados. Al respecto, el profesor refiere a los estudios de Julie Massal quien:

“considera que el común denominador de las Asambleas Constituyentes en Latinoamérica se encuentra en la búsqueda de refundar sistemas institucionales fuertemente deslegitimados a través del cambio constitucional. Nos encontramos frente a procesos que se extienden, en la mayoría de los casos, por más de una década y que supone la conformación de una Asamblea elegida con el fin único de redactar una nueva constitución. Dichas fórmulas adicionan mecanismos para que las organizaciones sociales participen del proceso deliberativo y cuyo resultado final, en todos los casos, fue ratificado por la ciudadanía a través de Referéndum constitucional”²⁶.

Un ejemplo cercano geográficamente y reciente en el tiempo es la Asamblea Constituyente colombiana de 1991-1992. En ella se eligieron 70 delegados(as) constituyentes mediante un sistema proporcional y de listas, quienes instalaron la Asamblea el 5 de febrero de 1991. Esta fijó su propio reglamento, estableciendo el trabajo en cinco comisiones: Comisión Primera: principios, derechos y reforma constitucional; Comisión Segunda: autonomía regional; Comisión Tercera: reformas al Gobierno y al Congreso; Comisión Cuarta: administración de justicia y Ministerio Público; y Comisión Quinta: temas económicos, sociales y ecológicos. Luego de cinco meses de deliberaciones la Asamblea entregó la redacción final de Constitución el 4 de julio de 1991.

²² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada”. Chile. y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). “Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones”, p. 20.

²³ Los países que han celebrado Asambleas Constituyentes para elaborar una nueva Constitución son: Bolivia (2009), Colombia (1991), Ecuador (1967, 1998 y 2008), El Salvador (1962 y 1938), Honduras (1957), Nicaragua (1987), Perú (1979), Venezuela (1953 y 1999), Italia (1942), entre otros.

²⁴ Existen al menos dos formas de realizar dicho plebiscito: (i) que la Asamblea Constituyente acuerde un documento único que se someta a un plebiscito de aprobación o rechazo; (ii) que la Asamblea alcance acuerdos mediante mayoría de sus delegados, sometiendo los aspectos en los que no alcance acuerdo a un plebiscito con alternativas. Una vez votadas las alternativas, la Asamblea redactaría un documento único para ser aprobado o rechazado.

²⁵ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, “Regulación constitucional de la Asamblea Constituyente en Latinoamérica”. Revista de Derecho Público / Edición Especial (2014). Santiago de Chile, p. 181.

²⁶ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, Op. Cit., p. 182.



3.3. Comisión de Expertos

El tercer mecanismo identificado por el PNUD es la Comisión de Expertos, que supone la conformación de un grupo reducido de expertos designados por el Jefe de Estado -es decir, que no son electos por la ciudadanía-, quienes generalmente son abogados(as) o personalidades de relevancia nacional^{27,28}. La Comisión presenta el resultado de su trabajo al Jefe de Estado, quien decide sobre el proyecto.

3.4. Convención Constituyente

Por último, y complementando la clasificación expresada por el PNUD, tenemos la Convención Constituyente o también denominada Convención Constitucional Mixta, la cual es una suerte de instancia mixta entre los dos primeros mecanismos señalados (es decir, el Poder Legislativo y una Asamblea Constituyente). Esta se encontraría compuesta por parlamentarios y delegados de la ciudadanía, los cuales conforman un órgano colegiado con el único fin de redactar una nueva Carta Fundamental. Si bien, esta no se encuentra señalada expresamente en el informe del PNUD, si está presente como alternativa en la propuesta de proceso constituyente del gobierno de Michelle Bachelet y en el Proyecto de Ley recientemente presentado en el Senado²⁹.

²⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). “*Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: análisis desde la experiencia comparada*”. Chile. y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). “*Proceso Constituyente en Chile: Reflexiones desde las Regiones*”, p. 20.

²⁸ Los países en los que se ha creado una nueva Constitución por una Comisión de Expertos han sido: Brasil (1967), Chile (1980), Ecuador (1978), Francia (1958), entre otros.

²⁹ El profesor Garretón señalaba, respecto del proceso constituyente iniciado en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que para asegurar la viabilidad, legitimidad y coherencia del proceso constituyente existirían dos materias que deberían discutirse: i) los quórum de la propuesta, ello por cuanto los requisitos de 2/3 podría significar el veto minoritario y ii) el establecimiento del voto obligatorio en todas las instancias electorales del proceso. Ver: Cfr., GARRETÓN, MANUEL ANTONIO, “La crisis de la sociedad chilena, nueva constitución y proceso constituyente”, en *Democracia y Proceso Constituyente, Anales de la Universidad de Chile*, Séptima Serie, N° 10/2016, p. 88.



4. *Mecanismos de cambio constitucional en Chile*

4.1. **Contemplado expresamente en la Constitución**

La actual Constitución Política de la República³⁰ no establece expresamente mecanismos de elaboración de una nueva carta fundamental. Sí considera, en cambio, en su Título XV “Reforma de la Constitución” (arts. 127 y siguientes), un mecanismo para modificarla parcialmente. Este funciona de manera similar a la tramitación de proyectos de ley, pero con altos cuórum de aprobación y una mayor injerencia del(la) Presidente(a) de la República.

Los proyectos de modificación a la Constitución pueden ser presentados por el(la) Presidente(a) de la República o por los miembros del Congreso Nacional, respetando las restricciones temáticas establecidas en el artículo 65 de la misma Constitución para la formación de las leyes.

Para ser aprobado el proyecto de reforma constitucional requerirá del beneplácito de ambas cámaras por $\frac{3}{5}$ de sus miembros. Cuando se modifiquen los capítulos I Bases de la Institucionalidad, III De los derechos y deberes constitucionales, VIII Tribunal Constitucional, XI Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, XII Consejo de Seguridad Nacional o XV Reforma de la Constitución el proyecto deberá ser aprobado por $\frac{2}{3}$ de sus integrantes.

Una vez aprobado el proyecto de modificación constitucional por ambas cámaras del Congreso, este pasará al(la) Presidente(a) de la República, quien lo podrá promulgar, rechazar en su totalidad u observar parcialmente.

En el caso de que el(la) Presidente(a) opte por su rechazo total, el Congreso podrá insistir en la modificación con la aprobación de $\frac{2}{3}$ de los integrantes de ambas cámaras. Habiéndose aprobado la insistencia del Congreso, el(la) Presidente(a) de la República podrá promulgar la modificación o someterla a un plebiscito de la ciudadanía.

Si el(la) Presidente(a) de la República decidiese hacer observaciones al proyecto, el Congreso podrá aprobar las observaciones por $\frac{3}{5}$ o $\frac{2}{3}$ de sus integrantes, dependiendo de la materia sobre la que verse el proyecto. En caso de que el Congreso no apruebe todas o algunas de las observaciones del(la) Presidente(a), no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia. De cualquier forma, el Congreso podrá insistir en su propuesta original respecto de los aspectos observados por el(la) Presidente(a) con la aprobación de $\frac{2}{3}$ de los integrantes de ambas cámaras. En este último caso, el proyecto se devolverá al(la) Presidente(a) en la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia, quién podrá promulgar el proyecto o someterlo a un plebiscito de la ciudadanía.

³⁰ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>



Algunos académicos han señalado la complejidad de modificar el texto constitucional mediante este procedimiento, debido a los altos cuórum establecidos para su desarrollo. En este sentido se ha referido el profesor Francisco Soto al señalar que *“dichos procedimientos exigen contar con ‘super mayorías’ que son necesarias para aprobar la reforma constitucional que en algunos casos se elevan por sobre el 60 o 66 por ciento de diputados y senadores en ejercicio, haciendo imposible los cambios constitucionales que no cuenten con el consenso del Congreso y, por ende, con el beneplácito de la derecha chilena”*³¹.

4.2. Otros mecanismos

4.2.1. Referéndum constitucional llamado por el Presidente de la República o el Congreso Nacional

Autores como Atria^{32,33} y Muñoz³⁴ han señalado que no sería necesario que el mecanismo para la creación de una nueva Constitución se encuentre expresamente señalado en la Constitución que se pretende reemplazar. Si el poder constituyente originario se encuentra alojado en el pueblo, como es propio de los Estados democráticos, este tendría el derecho de fijar sus propias normas constitucionales, sin estar limitado por las normas constitucionales anteriores³⁵. En otras palabras, el pueblo de una nación democrática siempre tendría el derecho de elaborar una nueva Constitución. Como expresara Camilo Henríquez *“[e]l pueblo tiene siempre derecho de rever y reformar su Constitución. Una generación no puede sujetar irrevocablemente a sus leyes a las generaciones futuras”*³⁶.

De acuerdo a estos autores, operativizar el poder constituyente del pueblo tiene ciertas complejidades derivadas de las propias características del “pueblo”, compuesto por un *“altísimo número de individuos dispersos a lo largo del territorio nacional, enfrenta numerosos problemas de acción colectiva, incluyendo altísimos costos de organización y la indefinición de su agenda”*³⁷. Esto lo expondría a que su voluntad fuese desconocida, malinterpretada o falseada con facilidad por pequeños grupos no necesariamente representativos. De esto surge la necesidad de buscar mecanismos que representen fiel y transparentemente la voluntad del pueblo

³¹ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, Op. Cit., p. 417.

³² ATRIA LEMAITRE, FERNANDO. “La Constitución Incorregible” [Punto Final, edición N° 784, 28 de junio, fecha de consulta: 11 de noviembre de 2019. Disponible en <http://www.puntofinal.cl/784/atria784.php>].

³³ ATRIA LEMAITRE, FERNANDO. “El problema constitucional tendrá que resolverse por las buenas o por las malas” [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/23/el-problema-constitucional-tendra-que-resolverse-por-las-buenas-o-por-las-malas/>].

³⁴ MUÑOZ LEÓN, FERNANDO, “Chile es una República democrática: La Asamblea Constituyente como salida a la cuestión constitucional”. Anuario de Derecho Público 2013. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.

³⁵ MUÑOZ LEÓN, FERNANDO, Op. Cit., pp. 60-61.

³⁶ HENRÍQUEZ, CAMILO, “Catecismo de los patriotas”, en Antología, (Editorial Andrés Bello) 1970, p. 204. Citado por en MUÑOZ LEÓN, FERNANDO, Op. Cit., p. 76.

³⁷ MUÑOZ LEÓN, FERNANDO, Op. Cit., p. 79.



constituyente, tanto para verificar la voluntad de cambiar la Constitución, y de ser así, la redacción y aprobación de un nuevo texto constitucional.

Respecto de la voluntad de cambiar la Constitución, Muñoz plantea que el único mecanismo para que la voluntad del pueblo se manifieste de manera libre y clara es un plebiscito, y que este debiese ser convocado por el Presidente de la República o el Congreso Nacional³⁸. En principio, la potestad para llamar a este plebiscito de estas características no se encontraría expresamente dentro del marco jurídico vigente, aún así algunos autores han propuesto procedimientos posibles establecidos dentro de la normativa vigente³⁹.

El desafío de contar con un mecanismo democrático y transparente se aplicaría también para la elaboración de un nuevo texto. En este sentido, Muñoz señala que para cumplir con dichas exigencias la elección de representantes extraordinarios con el mandato único de redactar una nueva Constitución resulta más adecuada que la elaboración por parte del Congreso Nacional. Razona que si existe la voluntad de generar una nueva Constitución se entiende que la anterior está bajo un fuerte cuestionamiento, y que los representantes electos bajo esas normas del juego lo están igualmente. En este sentido la Asamblea Constituyente con mandato único y extraordinario⁴⁰, además de las características explicadas más arriba, sería el mecanismo adecuado.

4.2.2. Aprobación de una normativa constitucional transitoria para establecer un proceso constituyente mediante plebiscito

El profesor Eric Palma, ha respaldado la posibilidad de realizar una modificación del Título XV de la Constitución⁴¹, agregando una disposición transitoria que permita “*aceptar como procedimiento la convocatoria bajo un sistema electoral proporcional (con participación de partidos políticos, independientes y minorías) a una asamblea constituyente (cuyas características serán definidas por una ley de quórum de mayoría absoluta) con el único objetivo de preparar un proyecto de Constitución que será plebiscitado*”⁴². Al modificar el título XV de la Constitución actual, dicho proyecto

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Al respecto se ha referido Soto, en SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, Op Cit., Pág. 417, señalando que el Presidente de la República podría citar al plebiscito en virtud de su potestad reglamentaria (mediante decreto) y Atria (ATRIA, FERNANDO, “*La mala educación*”. Catalonia 2012, p. 30) quien atendiendo a una posible declaración de inconstitucionalidad del plebiscito por parte del TC señala que la competencia de declarar inconstitucional una convocatoria a plebiscito radica en el Tribunal Constitucional exclusivamente a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, y por tanto, si la mayoría de los parlamentarios apoya la convocatoria, “ni la Cámara ni el Senado podrán requerir la intervención del tribunal, y por consiguiente nadie podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad de la convocatoria”.

⁴⁰ MUÑOZ LEÓN, FERNANDO. Op. Cit., pp. 87-88.

⁴¹ PALMA GONZÁLEZ, ERIC. “Un plebiscito, dos constituciones”, [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/07/25/un-plebiscito-dos-constituciones/>].

⁴² *Ibid.*



requería de la aprobación de $\frac{2}{3}$ de los diputados y senadores en ejercicio para poder ser promulgado.

4.2.3. Creación de un capítulo adicional de la Constitución (el XVI) que regule la modificación de la misma

Por último, el profesor Francisco Soto ha planteado la posibilidad de agregar un Título XVI al actual texto constitucional, donde se señalen el o los mecanismos para la creación de una Carta Fundamental completamente nueva. Esta vía no modificaría los títulos de la Constitución que requieren *supra mayoría* para ser cambiados, lo que levantaría la duda respecto del quórum de aprobación de dicha modificación, en palabras del profesor: “*desde nuestra perspectiva, la Constitución de 1980, en el artículo 127 distingue el quórum a partir de la reforma de determinados capítulos y no se refiere expresamente a la hipótesis de una reforma total. Por tanto, queda abierta la posibilidad de regular un nuevo capítulo donde se establezca la AC. Cómo no modifica en concreto ningún artículo de la actual Constitución, queda abierta la interpretación respecto del quórum que requeriría su aprobación y sería resorte del Congreso determinarlo*”⁴³. Esta ha sido la vía que ha decidido tomar el Congreso a través de algunos de los proyectos de ley antes referenciados.

⁴³ SOTO BARRIENTOS, FRANCISCO, Op. Cit. p. 421.



Anexo: Proyectos de ley en curso al 11.11.2019

N°	Proyecto de ley	Boletín	Año	Estado
1	Modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República	11.173-07	2017	Primer trámite constitucional / C. Diputados 07.11.2019. Cuenta de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, para refundir. Acordado. Fusión de proyectos: la Sala de la Cámara de Diputados, en Sesión 102 Ordinaria, de 07 de noviembre de 2019, acordó refundir los Boletines N°s 7769-07, 7792-07, 10014-07, 10193-07, 11173-07, 12630-07 y 13024-07, todos ellos relativos a procedimientos y mecanismos de reforma constitucional.
2	Reforma Constitucional para establecer una Asamblea Constituyente	7.792-07	2011	
3	Modifica la Carta Fundamental en materia de plebiscitos y establece un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política	12.630-07	2019	
4	Reforma Constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional.	10.193-07	2011	
5	Reforma constitucional en materia de plebiscitos.	10.014-07	2015	
6	Reforma Constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional.	7.769-07	2011	
7	Modifica la Carta Fundamental, para habilitar la realización de plebiscitos, para dar inicio a un proceso constituyente y la posterior aprobación de una nueva Constitución Política de la República	13.024-07	2019	
8	Proyecto de reforma constitucional que establece normas para convocar a un plebiscito constituyente y fija época para realizar el primero de ellos.	13.022-07	2019	