

PROPUESTA DE PLEBISCITOS INTERMEDIOS DIRIMENTES
COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y EQUIDAD TERRITORAL
Convención Constitucional de Chile

I. Justificación

Nos encontramos en medio de un proceso constituyente que, a través de la Reforma Constitucional introducida por la Ley 21.200, explícitamente limita la soberanía de la Convención y fija un quórum excesivo de 2/3 para la aprobación del reglamento y las normas constitucionales. Asimismo, nos preocupan las limitaciones a la autodeterminación de los pueblos que habitan el territorio, introducidas en la misma reforma en particular respecto de su relación con los tratados internacionales que tienen vigencia en Chile. Por ello, consideramos que es misión fundamental de esta Convención poder dotar a la regulación del proceso constituyente en curso de un enfoque de derechos humanos que introduzca decididamente principios, formas orgánicas y mecanismos que habiliten espacios de participación ciudadana y normas reglamentarias que consoliden el compromiso de este órgano con el derecho humano a la autodeterminación.

Desde un comienzo sostuvimos que el quórum de los 2/3 exigido por el artículo 133 de la Constitución actual es un resguardo oligárquico y un dispositivo jurídico que proviene de la Constitución de 1980, cuyo objeto es establecer quórum supramayoritarios que vuelvan excesivamente difícil recoger todas reivindicaciones más sentidas que ha padecido el pueblo producto del modelo neoliberal, patriarcal, depredatorio y extractivista de impronta neocolonial, siendo una regla de difícil sustento democrático, pues da un poder de veto a una minoría sin respetar que, en democracia, las decisiones se adoptan por la mayoría.

En este sentido, si se pretende persistir en el quórum de 2/3, es imprescindible - y el estándar mínimo de esfuerzo que se espera de esta corporación - que la Convención, y en particular las fuerzas democrática y transformadoras que la componen, abra un debate en torno a la idea de introducir mecanismos complementarios al quórum que permitan recoger y no desechar aquellas iniciativas de norma constitucional que no obteniendo el oneroso y supramayoritario quórum exigido aún así se verifique que son respaldadas por una contundente mayoría.

Es misión de los sectores democráticos y transformadores de la Convención proponer mecanismos que permitan acercar el debate constitucional a los territorios y organizaciones sociales, a los grupos históricamente excluidos, invisibilizados y minorizados, y en definitiva consolidar el protagonismo que el pueblo debe tener en este histórico proceso. Por ello, una de las misiones más importantes de esta etapa de instalación y reglamentación debe ser diseñar y aprobar mecanismos de participación, incidencia y aprobación de normas constitucionales más democráticos que aquel impuesto por la institucionalidad constituida bajo los designios, valores y lineamientos

del modelo constitucional que la abrumadora mayoría de Chile quiere superar; y convocar al pueblo a dirimir aquellas materias más sensibles que no puedan ser resueltas por la Convención.

A pesar de eventuales dificultades para modificar el quórum de 2/3 como mecanismo para aprobar inmediatamente las normas constitucionales, no podemos validar que aquellas propuestas de normas que no alcancen los 2/3, y sin embargo obtengan una contundente y mayoritaria votación, sean desechadas a pesar de interpretar necesidades reales o reivindicaciones trascendentes para el país.

Por ello, proponemos que las propuestas constitucionales que no logren 2/3 pero obtengan un quórum que refleje un contundente respaldo en la Convención, como 3/5, sean consultadas al soberano mediante Plebiscitos Intermedios Dirimentes para resolver con el voto popular la aprobación de estas iniciativas. Más aún si estas iniciativas se refieren a contenidos esenciales o históricos y socialmente sensibles para la población, como principios, definiciones fundamentales y derechos y deberes constitucionales.

En este sentido, nos parece que entregarle al soberano la facultad de definir mediante Plebiscitos Intermedios Dirimentes – que esta Convención resuelva y convoque en el ejercicio de sus atribuciones reglamentarias respecto de participación – la eventual incorporación de materias a la Nueva Carta Fundamental se constituiría en un valioso esfuerzo para dotar de legitimidad el nuevo diseño constitucional.

Pensamos que estos plebiscitos podrían ser convocados en una o dos instancias según se acuerde por la Convención Constitucional.

A nuestro juicio, esta propuesta reglamentaria gozaría de toda legitimidad social, validez constitucional y viabilidad técnica, encontrando acogida incluso en la definición de soberanía que la actual Constitución establece.

De igual modo, esta propuesta se sustenta en el derecho comparado y en la revisión de otros procesos constituyentes contemporáneos. El reconocimiento constitucional de los plebiscitos es un fenómeno moderno, vinculado a la democracia representativa, participativa y al constitucionalismo.

Así las cosas, la doctrina europea identifica al referéndum con consultas vinculadas a actos de naturaleza normativa, mientras que el plebiscito se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Lo que se regula en las constituciones son los referéndums y no los plebiscitos. En contraste, en las constituciones latinoamericanas, particularmente en Chile, los términos "plebiscito" y "referéndum" son utilizados como sinónimos. La excepción la establece la constitución uruguaya, que distingue el término plebiscito para decidir si aprueba o no un proyecto de reforma constitucional, mientras con la voz referéndum se regulan materias de rango legal.

Desde la perspectiva de la revisión comparada de otros procesos constituyentes, es llamativo el caso de Túnez (2014), quienes lograron redactar y aprobar una Constitución como respuesta a la llamada "Primavera Árabe". Así, en este país, el pleno votaba artículo por artículo aprobándolos por mayoría absoluta, pero para la aprobación del texto final se exigía un Quorum de 2/3, el que, si no se obtenía dentro del plazo de un mes, exigía una nueva revisión del mismo y una segunda votación, y de no alcanzarse dicho Quorum el texto debía ser sometido a referéndum popular. No obstante, dicho

Plebiscito no fue necesario debido a que se logró consensuar criterios. Similar procedimiento se observa en los casos de Sudáfrica y Uganda.

Por ello, bajo los supuestos propios de la “hoja en blanco”, más allá de las limitaciones impuestas al ejercicio de la Convención, contenidas en la reforma al capítulo XV de ésta, es perfectamente plausible que, a falta de acuerdo en materias consideradas fundamentales para la ciudadanía, considerando que en las votaciones en cuestión si no se alcanzara el quórum de 2/3 y se estuviera muy cerca de alcanzarlo, lo que denota un altísimo consenso al interior de la Convención, se pueda en la discusión del Reglamento que se encuentra en pleno desarrollo, que sean los Convencionales los que puedan introducir una fórmula alternativa: El establecimiento de Plebiscitos Intermedios Dirimentes, de carácter vinculante, para que sea nuevamente la ciudadanía la que, respecto a si una determinada materia aprobada en las circunstancias ya descritas, se pronuncie si ésta debe incluirse en el texto constitucional que sea presentado a su consideración en el Plebiscito de salida. O bien esta materia sea dejada a discusión posterior como materia de ley, donde sea el próximo Congreso Nacional el que se resuelva, en definitiva.

Esta propuesta de mecanismo de participación popular podría formar parte de los mecanismos de participación que estarán garantizados por parte de la Convención, así como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a fin de institucionalizar la necesaria injerencia que debe tener las organizaciones de la sociedad civil y el pueblo en su conjunto en la discusión constitucional.

De esta forma – insistimos –, una instancia de esta naturaleza aportaría en la legitimidad del proceso, en términos de que el alto quórum establecido no sea un obstáculo para que una instancia histórica e inédita como la Convención cumpla con las altas expectativas que sobre ella ha cifrado la ciudadanía. Como muy bien lo definió el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: “La apertura de este proceso participativo fue el resultado de un acuerdo histórico entre los políticos partidos en el Congreso, posteriormente puesto en marcha por el Presidente de la República, y una respuesta institucional tras la crisis política y social después de las masivas de protestas que comenzaron a finales de 2019. La redacción de una nueva Constitución fue una de las demandas planteadas por la ciudadanía, junto a otras que reclamaban una mayor igualdad socioeconómica”.

Como ventaja de esta idea, se debe indicar que los Plebiscitos Intermedios Dirimentes vienen a dar aplicación al principio democrático del Estado de Derecho, al artículo 23 de la CADH que reconoce el derecho de participación complementado con la jurisprudencia interamericana consultiva y contenciosa, y aporta mayor propia legitimidad al resultado de la Convención, ya que la decisión ha nacido de la absoluta y directa voluntad del Pueblo o Nación. Con este sistema, se evita cuestionar la autenticidad de la voluntad soberana del Pueblo, y se minimiza la crítica sobre las mayorías y minorías representadas. Desde lo político, adicionalmente, este mecanismo aporta mayor certeza política y obliga a la minoría a negociar y construir consensos.

Finalmente, ¿está facultada la Convención Constitucional para convocar a plebiscitos u obligar al Presidente de la República a convocarlos?

A nuestro juicio, la Convención sí se encuentra facultada para incorporar este mecanismo, en el uso de su facultad de dictar su propio reglamento interpretado en forma amplia conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos dando aplicación efectiva al derecho de participar y al Principio Democrático que rige en un Estado de Derecho. Esta sería una forma de interpretar en forma amplia la facultad de la Convención Constitucional, siguiendo los criterios de interpretación teleológica, axiológica, armónica y de efecto útil, en el contexto de un control de convencionalidad. Esto requeriría, luego de su aprobación, avanzar en el establecimiento de convenios con Servel o Municipios y otras instituciones pertinentes para la implementación de este mecanismo.

Ahora bien, y tal como lo formuló en su oportunidad el profesor Constitucionalista y actual Convencional Christian Viera Álvarez, de ser factibles estos Plebiscitos, sería conveniente aunar o acumular normas e instituciones que versen sobre materias similares para evitar constantes consultas.

Por último, es necesario agregar, que siempre será bien acogida la idea de preguntarle al Pueblo sobre las iniciativas de un Estado, hacerlo participe e involucrarlo directamente, como sucede en países como Suiza donde el factor de los Plebiscitos e instancias participativas o de democracia directa cumplen un rol fundamental en el compromiso de la ciudadanía con su país, que quizás podría ser perfectamente replicado en nuestro texto constitucional y anticipado en el proceso constituyente que tiene la misión de elaborarlo.

II. Propuesta de articulado

PLEBISCITOS INTERMEDIOS DIRIMENTES

Artículo 1.- Definición. La Convención Constitucional podrá resolver la realización de un plebiscito intermedio dirimente respecto de determinadas materias constitucionales, convocando a la ciudadanía a decidir mediante el sufragio popular la inclusión o exclusión en el nuevo texto constitucional de las materias convocadas, de acuerdo a las reglas establecidas en el presente reglamento.

Artículo 2.-Requisitos. Sin perjuicio de que la Convención Constitucional deberá aprobar la incorporación de normas constitucionales al nuevo texto constitucional de acuerdo a lo establecido en su Reglamento por el quórum de aprobación de dos tercios, podrán someterse al mecanismo de plebiscito dirimente intermedio las materias respecto de las cuales no se hubiera obtenido el quórum de aprobación inmediata de dos tercios de los convencionales constituyentes, pero hayan alcanzado una votación igual o superior a los tres quintos de convencionales constituyentes en su aprobación. Una vez insistido o modificado el texto por parte de la Comisión temática respectiva, y puesto nuevamente en votación, si dicho texto no logra obtener dos tercios de los votos pero haya alcanzado nuevamente una votación superior o igual a los tres quintos estas materias podrán ser sometidas a plebiscito.

La Convención Constitucional convocará a plebiscito solamente en el caso antes señalado, cuando resuelva por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio la realización de esta convocatoria.

Artículo 3.- Oportunidad. La Convención podrá convocar a la realización de un Plebiscito Intermedio Dirimente. La propia Convención resolverá la oportunidad de este mecanismo, la que deberá implementarse una vez concluido el trabajo de las comisiones temáticas y antes de la convocatoria al plebiscito final ratificadorio.

Artículo 4.- Efectos. Una vez verificados estos plebiscitos dirimientes y concluido su escrutinio, se entenderá que la o las propuestas de norma constitucional que hayan sido aprobadas por la ciudadanía pasarán a integrar la propuesta de nueva Constitución, debiendo ser incorporadas en los capítulos y apartados respectivos según su contenido específico, pudiendo ser entonces analizadas por el Comité de Armonización, según lo dispuesto en el reglamento de la Convención.

Artículo 5.- Norma especial de participación. Para todos los efectos, se entenderá que podrán votar en estos plebiscitos toda persona cuya edad sea igual o superior a 14 años de edad.

Artículo 6.- Norma Supletoria. Los plebiscitos que se realicen en conformidad a lo establecido en este reglamento, se regirán, en todo aquello que no esté expresamente regulado en éste, en materias de convocatoria, quórum y realización, por las normas generales de plebiscitos y consultas.