



## **Dossier Conversatorio**

# **“EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN”**

**23 de noviembre de 2021**

Ciudad Universitaria, diciembre 2021.



## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	TEMÁTICAS PLANTEADAS EN LAS INTERVENCIONES DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES	4
1.	Vigencia del texto generado en el trabajo de la Convención Constitución	4
2.	Forma de Estado	5
3.	Estructura del Congreso Nacional	6
4.	Iniciativa en la formación de la ley y materias de ley	7
5.	Idea de representación y elementos de participación popular directa	8
6.	Ideas a propósito de la descentralización	9

## I. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por propósito entregar una síntesis de los principales temas abordados en el conversatorio “El proceso de formación de la ley en una Nueva Constitución” que tuvo lugar en la Casa del Arte de la Universidad de Concepción, el día 23 de noviembre de 2021, con ocasión de la visita que la Convención Constitucional hiciera a la ciudad de Concepción.

Tal encuentro fue organizado por el Programa Foro Constituyente de la Universidad de Concepción<sup>1</sup> y el Vicepresidente de la Mesa de la Convención Constitucional y fueron convocadas académicas y académicos de Derecho Público y convencionales constituyentes invitados por el Programa por su vinculación laboral o académica al Derecho Público.

El encuentro comenzó con un saludo del director de la Casa del Arte de la Universidad de Concepción, y la presentación del mural “Presencia de América Latina” a las personas asistentes.

A continuación, la directora del programa Foro Constituyente UdeC, Ximena Gauché Marchetti, realizó un saludo, y señaló los temas ejes principales del conversatorio, esto es, materias de ley y participación popular en la iniciativa de ley en la Nueva Constitución.

Luego, el vicepresidente de la mesa de la Convención Constitucional, Jaime Bassa, explicó dichos temas, señalando que la reunión tenía por objeto abordar los mecanismos a través de los cuales se expresa la voluntad ciudadana, esbozando una idea de representación, y preguntando a las personas asistentes si las formas de representación existentes eran la única forma en que se podía expresar la voluntad soberana (manifestando que claramente la ley no es la única forma de expresión de esa voluntad). Instó a los asistentes a buscar nuevas formas de representación política, enlazado con el trabajo que está realizando en este momento la Convención Constitucional, ya que a ella han concurrido voluntades distintas, formas de expresión política distintas. Finalmente, explicó un poco el trabajo actual de la Convención Constitucional, enlazado con el tema, incluso

---

<sup>1</sup> El Programa Foro Constituyente UdeC es una iniciativa de la Universidad de Concepción, que aporta un espacio de discusión en torno al proceso constituyente que vive el país. Está integrado por 25 personas de diferentes reparticiones de la UdeC <https://foroconstituyente.udec.cl/>

señalando que la comisión N° 1 (Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral), está terminando el ciclo de audiencias públicas, y prontamente tendrá que discutir estas materias.

En el desarrollo del conversatorio se dio una discusión interesante. No solo se abordaron los temas eje propuestos, sino también otros, como la forma de Estado y materias relacionadas con la descentralización. Todo esto en concordancia con el sentido y propósito de la visita de la Convención Constitucional a la región del Biobío, primera salida (como órgano) fuera de la región Metropolitana en cuanto experiencia de descentralización del país.

## **II. TEMÁTICAS PLANTEADAS EN LAS INTERVENCIONES DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES**

### **1. Vigencia del texto generado en el trabajo de la Convención Constitucional**

Una de las primeras intervenciones en el conversatorio planteó la interrogante sobre de qué forma las y los convencionales preveían un posible escenario que se daría con los congresistas (una vez aprobado el texto constitucional fruto de la labor de la Convención), a través de leyes dictadas por estos últimos que modifiquen la Constitución, y cómo se evitaba que esas leyes provoquen el efecto contrario de las disposiciones constitucionales aprobadas por las y los convencionales.

Una de las respuestas a dichas inquietudes manifestó qué para evitar este escenario, la Carta Constitucional a la que se arribe debe ser fruto del diálogo, para que así este mecanismo no se frustre.

También se refirió que todo lo que se hace en la Constitución no se podrá revisar, pues la Convención acaba en el momento en que se propone el nuevo texto de Carta Fundamental. En cuanto a que se desdibuje lo hecho, por un eventual Congreso, se señaló que la respuesta es que lo que se haga debe ser reconocido por la coyuntura como nueva Constitución, como la respuesta a la demanda del pueblo chileno (y por lo tanto, tenga un respaldo tanto en la política institucional como no institucional), en que ese texto sea reconocido como Carta Magna, y de ese modo haya una presión política para que se cumpla la Constitución.

Finalmente, en esta materia se expresó que el texto constitucional debe ser indiferente a la composición del Congreso, o futuro Congreso que entre en funciones una vez aprobada.

## 2. Forma de Estado

De las palabras de las personas intervinientes en el conversatorio, se podría concluir que la mayoría se inclina por un *Estado Regional*.

En este sentido se propone que pueda haber leyes dictadas por las regiones, manifestación de una especie de *voluntad soberana regional*. En este último punto, tratándose de la transferencia de competencias a regiones, se alude a que se podría establecer una especie de Asamblea Regional (que se podría asemejar al Consejo Regional existente), responsable del desarrollo normativo o legal en la respectiva unidad territorial, de modo que el Estado Regional cambie el paradigma de norma y su establecimiento. A propósito de la descentralización, habría que definir si se opta por legislación única o legislación recurrente (en relación con las competencias que tendrá cada nivel de gobierno, si es que se llega a adoptar la forma de un Estado Regional).

Dentro de esto, pero a propósito de la representación de los pueblos originarios, se planteó la pregunta acerca de qué sistema político es el mejor para garantizar la autonomía regional indígena, teniendo como objetivo, el descentralizar y descolonizar el poder político, atendido el “racismo estructural” que tiene nuestro ordenamiento. Cualquier diseño institucional debería recoger la perspectiva intercultural, de manera de erigirse un Estado Regional Autónomo.

Continuando con el desarrollo de este tema, también se aludió a que en Chile históricamente se ha vivido el regionalismo mediante una suerte de “regionalismo administrativo”, con potestades muy disminuidas, sobre todo a nivel de gobierno regional.

Por último, se aludió también a las leyes federales de 1826, que se instauraron luego de una discusión entre las provincias y Santiago, y que se materializaron en la adopción de principios federales. Se plantea la duda acerca de por qué se evita usar la palabra “federalismo” y se señala como respuesta a la interrogante que se habría instalados la idea de que el federalismo es malo.

### 3. Estructura del Congreso Nacional

Una discusión se dio a propósito de este tema, frente a la interrogante de si el nuevo texto constitucional debe optar por el *unicameralismo* o el *bicameralismo*.

Un primer enfoque se da en la línea de un Congreso Nacional en bicameralismo asimétrico en un contexto de Estado Regional.

La adopción de un régimen semipresidencial obliga a revisar el “contrapeso de poderes” o *check and balances*, pues, en los hechos, se produce una “colaboración de poderes” entre la Cámara Baja y el Gobierno que se forma a partir de su confianza mayoritaria, por lo cual, la regla de separación rígida de poderes no es funcional al semipresidencialismo.

La Cámara Baja debería contar con vigorosas facultades de control y fiscalización respecto del Gobierno y su Administración. Debería también contar con atribuciones para hacer efectiva la responsabilidad política. La interpelación, las comisiones investigadoras y su potestad fiscalizadora deberían mantenerse, para asumir una funcionalidad inspectiva y de control.

En cuanto al Senado, debería pasar a ser una cámara territorial en que las regiones son representadas en base a paridad, congruente con un Estado Regional.

Se indicó además que es necesario diferenciar funcionalmente las cámaras del Congreso Nacional. La cámara baja debería ser depositaria del poder de fiscalización y de control del Gobierno y de la Administración, del poder presupuestario y de la potestad legislativa. La Cámara Alta o Senado pasaría a ser una cámara de representación territorial de las regiones del país, con escaños reservados para pueblos originarios. Ella tendría que participar en los nombramientos institucionales, sometidos a confirmación senatorial y además debe mantener la función consultiva y de justicia política, manteniéndose la acusación constitucional.

El proceso de formación de la debiera mantenerse con una doble revisión, para evitar la legislación reactiva y así mantener la ventaja deliberativa del bicameralismo pero sin sus problemas. Ralentizar el proceso legislativo es necesario para la flexibilidad de las instituciones.

De acuerdo con lo anterior, se señaló que si Chile avanza hacia un Estado Regional, tendría que haber una Cámara que represente a los territorios.

Por último, se exteriorizó que en Chile no se cumplen las condiciones para que se justifique el bicameralismo, que lo mejor es un unicameralismo y que la elección de sus integrantes debería ser a través de sistemas electorales mixtos.

#### **4. Iniciativa en la formación de la ley y materias de ley**

A propósito de este tema, se planteó que en el último tiempo hay un concepto que ha estado muy en boga, el de la *Responsabilidad Fiscal*, junto con el de *Autonomía Presupuestaria*, conceptos de los cuales debe hacerse cargo la nueva Constitución. Además de aquello, se planteó la interrogante de quién controla las urgencias en un sistema de pesos y contrapesos, entre el legislativo y ejecutivo.

En línea con lo anterior, pero a propósito de otra materia, se hizo patente la cuestión de cómo se concilia la iniciativa en materia de ley con el gasto fiscal, proponiéndose que el Congreso apruebe esta clase de normas con un quorum calificado. En relación con las facultades exclusivas del Presidente de la República, se plantea modificarlas, reduciéndolas a casos de excepción.

También se expresó que, en cuanto a la responsabilidad fiscal, se trataría de un dogma el que entiende que el ejecutivo solo tendría esta facultad. Se propuso cambiarlo a un régimen mixto, o derechamente eliminarlo.

En cuanto a la potestad legislativa y dominio de la ley, se planteó que la ley debe poseer un amplio campo regulativo, dentro de una concepción de la reserva legal con una clara primacía normativa frente al reglamento. La reserva legal debería estar configurada como un medio de protección de la supremacía de la ley. También es necesario disponer expresamente la garantía de la reserva legal, especialmente en materia de regulación y límites de los derechos fundamentales.

Como otra referencia al tema, se dijo que junto con regular la reserva legal, se debiera revisar la potestad reglamentaria autónoma, con el objeto de evitar la práctica de “gobernar por decreto”.

Analizando la historia constitucional relacionada con esta materia, se manifestó que en un proyecto de reforma constitucional de 1964 se aludió a la gestión económica fiscal o disciplina fiscal, a la posibilidad de presentar proyectos de ley en forma particular, a cómo se solucionan los desacuerdos entre el Presidente y el Congreso (en el caso, incluso se podría someter a plebiscito el conflicto).

## 5. Idea de representación y elementos de participación popular directa

En el conversatorio se aludió a que deben incorporarse elementos de participación directa como la iniciativa popular de ley (pero para ciertas materias que tengan especial impacto en la ciudadanía) También, pensar en mecanismos deliberativos dentro del proceso de formación. A la invitación de sesiones de comisión puede plantearse la incorporación de instituciones como las asambleas ciudadanas (citando alguien el caso de Irlanda) o mecanismos similares, de convocatoria facultativa, para materias de alto interés público (como leyes antidiscriminación) y de este modo aumentar la legitimidad de la legislación en materias controversiales, por la vía de aumentar la deliberación pública sobre esta.

En relación con esto, con la representación de las distintas voces presentes dentro de la sociedad, se expresó que es relevante poner el punto en sacar la diversidad de la Convención Constitucional a otros contextos (sacarla del ámbito jurídico). Existiría una sensación de injusticia frente a un sistema que no da la posibilidad de participar, que no otorga mecanismos que permitan incorporar directamente a la ciudadanía. Hay que crear un orden que permita mejorar la democracia, a través de formas en que las personas puedan incidir realmente en la toma de decisiones.

En el sentido anterior deben incorporarse los mecanismos de participación directa. Se tendría que dar un valor especial a ellos, lo que será muy trascendente para un cambio de nuestra democracia. La trascendencia es de participación y justicia social.

Se interpeló también a las y los convencionales en torno a cómo ven ellos la participación de los independientes en el futuro, entendiendo que los partidos políticos son relevantes, pero también incorporando estas formas. Debiese ser un principio a seguir, tal como la paridad, la plurinacionalidad, entre otros.

Frente a lo anterior, se señala que la mirada no puede ser solo legal, también debe tomarse en cuenta la perspectiva de otras disciplinas, fuera del ámbito jurídico. Se sostiene que debería sacarse la discusión de este círculo.

Dentro de este tema, se alude a las iniciativas convencionales constituyentes o iniciativas populares constituyentes, que se tramitarán de la misma forma como lo si lo hubiera propuesto una persona que sea convencional constituyente.



En materia de iniciativa popular de ley, se planteó la interrogante de si tendría la misma relevancia (o jerarquía) una moción o un mensaje, además de cómo se incorporan estos mandatos que permitan asegurar que ciertas cuestiones de todas formas se deban discutir. También se propone que debería darse espacio también a una especie de iniciativa popular regional.

Continuando con el desarrollo de este subtema, también se propuso que el diseño institucional contemple la incorporación de nuevos actores, más allá de los escaños que hay. Esto es, que haya una representación territorial de los pueblos originarios más allá de los sillones asegurados. En ese sentido se idea la inclusión de una iniciativa de ley preferencial, en el caso de la iniciativa popular indígena, que tenga un tratamiento diferenciado por parte de la legislación.

Se planteó también, como mecanismo de democracia directa, el *referéndum revocatorio*.

## **6. Ideas a propósito de la descentralización**

En cuanto a la descentralización, se aludió a que ella comienza en la historia en la Constitución de 1925.

En esta materia, y en algo que de todas formas debería generar atención, es la justicia electoral regional, en lo que es importante robustecer la autonomía de los Tribunales Electorales Regionales. Se plantea “¿por qué un tribunal de Santiago tiene que conocer de la elección de un gobernador regional de otro territorio?”.

Por último, se alude como significativo conocer los antecedentes sobre la nueva Constitución, de forma de establecer una trazabilidad de las normas, además de investigar cuánto comparte Chile, en cuanto a su normativa, con las de los ordenamientos de otros países.