

# **LA REFUNDACIÓN FALLIDA**

**Aprendizajes del proceso constituyente  
chileno de 2019-2022**

**ALBERT NOGUERA**

**tirant lo blanch**  
Valencia, 2023

# *Índice*

|                                                                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción.....</b>                                                                                                                                          | <b>11</b> |
| <br>                                                                                                                                                              |           |
| <b>I. EL ESTADO NEOLIBERAL HEREDADO DE LA DICTADURA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1980.....</b>                                                                            | <b>17</b> |
| 1. EL GOLPE DE ESTADO DE 1973: DEL ESTADO SOCIAL CORPORATIVO AL ESTADO NEOLIBERAL SUBSIDIARIO .....                                                               | 18        |
| 2. EL TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA DE LA DICTADURA .....                                          | 25        |
| 1.1. Seguridad social .....                                                                                                                                       | 32        |
| 1.2. Salud .....                                                                                                                                                  | 34        |
| 1.3. Educación.....                                                                                                                                               | 37        |
| 3. LA TRANSICIÓN Y LAS REFORMAS SOCIALES POST-2000.....                                                                                                           | 40        |
| 3.1. Salud: el Plan de Garantías Explícitas en Salud (GES) .....                                                                                                  | 48        |
| 3.2. Seguridad social: la Ley de Reforma Previsional de 2008 ....                                                                                                 | 50        |
| 3.3. Las reformas en educación .....                                                                                                                              | 52        |
| <br>                                                                                                                                                              |           |
| <b>II. LA DEMANDA CONSTITUYENTE Y LOS INTENTOS FALLIDOS DE CONSTITUCIÓN PROGRESISTA: EL PROCESO DE 2014-2018 Y LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL DE 2021-2022.....</b> | <b>57</b> |
| 1. LOS ANTECEDENTES DE LA DEMANDA CONSTITUYENTE EN CHILE Y EL PRIMER PROCESO CONSTITUYENTE FALLIDO DE 2014-2018.....                                              | 57        |
| 2. EL ESTALLIDO SOCIAL DE 18-O DE 2019 Y EL SEGUNDO INTENTO FALLIDO: LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL DE 2021-2022.....                                               | 63        |
| <br>                                                                                                                                                              |           |
| <b>III. LAS LIGADURAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE: LA LEY 21.200 DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN.....</b>                                | <b>71</b> |
| 1. LA DEFINICIÓN DE LA CONVENCIÓN COMO PODER NO SOBERANO: EL CASO RODRIGO ROJAS VADE.....                                                                         | 77        |
| 2. LOS LÍMITES DE CONTENIDO O CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD: LA IMPOSIBILIDAD DE REORIENTAR EL MODELO ECONÓMICO DE LIBRE COMERCIO.....                              | 79        |

|                                                                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3. LA MAYORÍA DE DOS TERCIOS DE VOTOS PARA LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y LA POSIBILIDAD DE REVERSIBILIDAD DEL PROCESO .....                                    | 80         |
| 4. LA FIJACIÓN DE LÍMITES A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS: LA AUSENCIA DE CLÁUSULA DEROGATORIA Y LA CONTINUIDAD DE LA VIEJA SUPERESTRUCTURA ESTATAL .....          | 85         |
| <b>IV. LA COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL .....</b>                                                           | <b>91</b>  |
| 1. EL SISTEMA ELECTORAL Y LA FRAGMENTACIÓN INTERNA.....                                                                                                             | 91         |
| 2. DEMANDAS FRAGMENTO Y AUSENCIA DE UNA IZQUIERDA CON UN PROYECTO POLÍTICO ALTERNATIVO INTEGRAL..                                                                   | 97         |
| 3. EL CRONOGRAMA DE TRABAJO.....                                                                                                                                    | 101        |
| 4. LA ORGANIZACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA CONVENCIÓN.....                                                                                                 | 104        |
| 4.1. La integración de las comisiones temáticas como ralentizador del proceso decisorio.....                                                                        | 105        |
| 4.2. Las comisiones temáticas y su conformación como favorecedora de un proyecto de Constitución incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas .....                | 106        |
| <b>V. EL DOBLE DESAJUSTE ENTRE LA AGENDA SOCIAL Y LA AGENDA DE LA CONVENCIÓN .....</b>                                                                              | <b>119</b> |
| 1. LA AGENDA SOCIAL ¿POR QUÉ LA GENTE SALIÓ A LA CALLE EN 2019? .....                                                                                               | 121        |
| 2. LA AGENDA DE LOS CONVENCIONALES Y LA ACADEMIA: EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 2022 .....                                                                         | 126        |
| 2.1. El desajuste entre la agenda de los movimientos sociales y la población.....                                                                                   | 127        |
| 2.2. El desajuste entre la agenda de los académicos y la población .....                                                                                            | 130        |
| 2.2.1. Los académicos y la Constitución antigarantista .....                                                                                                        | 132        |
| a) El no reconocimiento de la aplicabilidad directa de los derechos y el abandono de su eficacia a la voluntad del legislador .....                                 | 140        |
| b) El establecimiento de un control constitucional deferente .....                                                                                                  | 142        |
| c) El vaciamiento de la justicia constitucional por vía del no reconocimiento del recurso de amparo ni del control abstracto y directo de inconstitucionalidad..... | 143        |

|                                                                                             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.2. ¿Por qué el proyecto constitucional chileno no cambiaba el modelo neoliberal? .....  | 145        |
| <b>VI. LA AUSENCIA DE CONFLICTO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN DOMESTICADA.....</b>              | <b>155</b> |
| 1. LUCHA Y COPARTICIPACIÓN SOCIAL .....                                                     | 155        |
| 2. DE LA LUCHA A LA COPARTICIPACIÓN SOCIAL: UNA CONSTITUYENTE SIN CONFLICTO .....           | 158        |
| 3. LA CONVENCION CHILENA: LA PARTICIPACIÓN INDIVIDUALISTA, BUROCRATIZADA Y DOMESTICADA..... | 167        |
| 4. EL PLEBISCITO DE SALIDA ¿LA ÚLTIMA CARTA PARA NO CERRAR EL PROCESO?.....                 | 179        |
| <b>VII. EL “ACUERDO POR CHILE” Y EL CIERRE POR ARRIBA DE LA CRISIS CONSTITUCIONAL.....</b>  | <b>183</b> |
| 1. LAS BASES CONSTITUCIONALES .....                                                         | 186        |
| 2. ÓRGANOS Y CALENDARIO DEL PROCESO CONSTITUCIONAL .....                                    | 188        |
| <b>Bibliografía.....</b>                                                                    | <b>193</b> |

# *Introducción*

La demanda de dejar atrás la Constitución pinochetista de 1980 resurgió, con fuerza, en Chile en 2019. El alza de 30 pesos de la tarifa del sistema de transporte público de Santiago de Chile fue el detonante de un estallido social en el país, iniciado el 18 de octubre de ese año. Desde esa fecha hasta finales de 2019, se sucedieron movilizaciones en las calles, repetidos episodios de disturbios, violencia y una fuerte represión policial sobre los manifestantes que ocasionó muertos, mutilados y presos. Lo que empezó siendo una reacción a la subida del precio de la tarifa de transporte, rápidamente, acabó convirtiéndose en un acontecimiento masivo de impugnación del sistema político y económico neoliberal heredado de la dictadura pinochetista y la Constitución de 1980.

Tales acontecimientos abrieron un proceso constituyente que inició con la firma por parte de los partidos políticos, el 15 de noviembre de 2019, del *Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución*, cuyo punto 2 fijaba la celebración de un plebiscito con dos preguntas: a) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o Rechazo b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional.

La celebración del plebiscito tuvo lugar el 25 de octubre de 2020, contando con una participación del 50,95% de los electores (7.569.082 personas), la mayor cantidad de votantes de las últimas tres décadas, y dio una amplia victoria a las opciones “Apruebo” (78,28%) y “Convención Constitucional” (79%). Se abrió así el proceso constituyente.

Los días 15 y 16 de mayo de 2021 se celebraron, coincidiendo con las elecciones municipales y de gobernadores regionales, elecciones para elegir a las y los 155 miembros de la Convención Constitucional bajo sufragio universal con el sistema electoral que regía la elección de la Cámara de Diputados. Los resultados dieron una clara victoria a las fuerzas de izquierda en la Convención Constitucional que se instaló, el 4 de julio de 2021, en la Sede del ex-Congreso Nacional en Santiago. Empezaban, así, 12 meses de trabajo al final de los cuales

el nuevo Proyecto de Constitución fue presentado, el 4 de julio de 2022, al Presidente de la República, Gabriel Boric, quien convocó a un plebiscito constitucional para su ratificación popular, el 4 de septiembre de 2022.

La nueva Constitución, sin embargo, no pudo entrar en vigencia tras recibir el rechazo del 61,86% de votos por parte del pueblo chileno en el plebiscito constitucional. El No ganó en las dieciséis regiones del país, sin excepción. Cerrándose, de esta manera, una oportunidad histórica para la refundación del país.

Después del “No” en el plebiscito de salida, el Presidente Boric se mostró favorable a abrir un nuevo proceso constituyente. La opción de retornar el texto a la Convención Constitucional para que formulara una nueva propuesta se descartó debido a la deslegitimación social de este órgano, que pasó a disolverse. La opción adoptada fue la de comenzar a gestarse en el Congreso Nacional un espacio de diálogo entre el oficialismo y ciertos sectores de oposición con el objetivo de lograr la firma de un nuevo documento político transversal a favor de una nueva Constitución, en el que se establecieran la forma y composición del órgano encargado de redactar la nueva Constitución, los plazos, y los bordes o límites. Su función sería redactar una nueva Carta Fundamental la cual se sometería a un nuevo plebiscito de salida.

La negociación se realizó entre el oficialismo y los partidos que conformaban Chile Vamos (UDI, RN y Evópoli) que fueron los que en el plebiscito de salida centraron su campaña en el mensaje de “Rechazar para una nueva y mejor Constitución”<sup>1</sup>. Por el contrario, otros partidos de la derecha, especialmente el Partido Republicano, no creyeron necesario, después del rechazo, ningún cambio constitucional. El PR abandonó, a inicios de octubre de 2022, la mesa de negociaciones en el Congreso.

---

<sup>1</sup> Quienes encabezaron, por parte de Chile Vamos, la negociación con el oficialismo fueron los senadores Javier Macaya (presidente de la UDI), Francisco Chahuán (dirigente de RN) y la saliente, en octubre 2022, presidenta de Evópoli, Luz Poblete, sustituida entonces por Gloria Hutt.

Finalmente, el 12 de diciembre de 2022, el presidente del Senado, Álvaro Elizalde (PS), y el presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, Vlado Mirosevic (PL), anunciaron un acuerdo alcanzado entre los partidos políticos para abrir otro proceso constituyente<sup>2</sup>. El pacto fue llamado “Acuerdo por Chile” y contempló:

Por un lado, las llamadas bases constitucionales, que no eran más que límites al contenido de la nueva Constitución destinados a impedir cambios profundos en el sistema político y económico neoliberal.

Y, por otro lado, un itinerario constitucional con la participación de tres órganos: Una Comisión Experta conformada, en enero de 2023, por 24 “expertos”, la mitad elegida por la Cámara de Diputados y la otra mitad por el Senado, encargada de redactar un anteproyecto que debía ser aprobado por un quórum de 3/5 de sus miembros; un Consejo Constitucional, instalado en mayo de 2023, compuesto por 50 personas elegidas por sufragio universal obligatorio en abril, bajo las mismas reglas aplicadas al Senado, que, sobre el anteproyecto, debía trabajar para aprobar un Proyecto de Constitución con un quórum también de 3/5 de votos; y un Comité Técnico de Admisibilidad, compuesto por 14 juristas elegidos por el Senado en virtud de una propuesta única que le formulará la Cámara de Diputados y Diputadas, encargado de revisar las normas aprobadas, a fin de determinar una eventual inadmisibilidad de estas cuando sean contrarias a las bases constitucionales.

En caso de cumplirse los plazos previstos, el proyecto constitucional resultante debería someterse a plebiscito ratificatorio con voto obligatorio, el 26 de noviembre de 2023. Como explicaremos, en el capítulo VII de este libro, si bien en el momento de cerrar este libro todavía no hemos llegado a este último momento, no cabe duda que, por el carácter limitado del proceso y la fuerte capacidad de

---

<sup>2</sup> El acuerdo fue firmado por los partidos: Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Evolución Política, Partido Demócrata Cristiano, Partido Radical de Chile, Partido Liberal de Chile, Partido por la Democracia, Partido Socialista de Chile, Partido Comunista de Chile, Partido Comunes, Federación Regionalista Verde Social, Convergencia Social, Revolución Democrática, Acción Humanista; y, por los movimientos: Amarillos por Chile, Unir y Democratas.