

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2022

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

VV.AA, Ediciones Universidad Diego Portales, Domingo Lovera (editor) /
Anuario de Derecho Público 2021

Santiago de Chile: la universidad: Facultad de Derecho de la universidad, 2021,
1ª edición, p. 674, 17 x 24 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: An89

Colección Derecho

Incluye palabras de Decano de la facultad Jaime Couso Salas y Domingo Lovera Parro director del anuario. Con notas al pie.

Cátedra Jorge Huneeus Zegers “¿Hacia una transformación constitucional viable en Chile?” por Rosalind Dixon.

Materias:

COVID-19 (Enfermedad). Chile.

Derecho ambiental. Chile. Cambio climático.

Chile. Constitución 1980.

Reformas constitucionales. Chile.

Migrantes.

Derecho internacional. Chile.

Pandemia.

Estallido social. Chile.

Estados de excepción constitucional. Chile.

Prisioneros políticos. Chile.

Ahorro para el retiro.

Pensiones. Chile.

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2022

© Domingo Lovera (editor), 2022

© VV.AA., 2022

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2022

Primera edición: diciembre de 2021

ISBN 978-956-314-506-9

Universidad Diego Portales

Dirección de Publicaciones

Av. Manuel Rodríguez Sur 415

Teléfono (56 2) 2676 2136

Santiago – Chile

www.ediciones.udp.cl

Diseño: Mg estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

6. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA CONVENCIÓN

Tomás Vial Solar¹

Catalina Vargas Maldonado²

Resumen

El propósito de este artículo es describir el marco normativo sobre participación popular que se dio en la reciente Convención Constitucional y los mecanismos que ella estableció para ese propósito. Concluimos que ellos fueron sin duda amplios e innovadores, representando un genuino esfuerzo de crear caminos de participación directa en el quehacer del órgano constituyente. Pero, a la vez, por las diversas restricciones a las que estaba sometida la Convención, fundamentalmente el tiempo, ellos no fueron del todo lo eficaces o transparentes como habría sido teóricamente deseable.

1. Introducción

La participación popular sólo en tiempos recientes ha sido un factor reconocido en los procesos de creación constitucional³. Históricamente, en cambio, las constituciones fueron elaboradas por grupos de expertos o por los parlamentos, limitándose la participación popular a los llamados “plebiscitos de salida” (como fue el caso de la Constitución de 1925). Hoy parece que eso no es suficiente. Dentro de ese contexto el actual artículo pretende, muy brevemente, como es el propósito del Anuario de Derecho Público, describir los mecanismos de participación popular

1 Abogado y Doctor en Derecho por la University College London, profesor de Derecho Constitucional en las facultades de derecho de las Universidades Andrés Bello y Diego Portales.

2 Abogada de la Universidad Diego Portales, profesora asistente del Departamento de Derecho Público de la Universidad Diego Portales.

3 Ghai, Yash and Guido Galli, *Constitution Building Processes and Democratization*, (IDEA) 2006.

generales que se dio la misma Convención Constitucional. Ello excluirá, por lo tanto, como se determinó la composición y elección de la Convención, como también los mecanismos especiales para la participación de grupos históricamente excluidos, tales como indígenas, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTIQ+, todos los cuales se analizan con más detalle en el artículo que hemos escrito sobre la participación como derecho humano en la Convención contenido en el Informe sobre Derechos Humanos UDP 2022. Este artículo en su sección 1 describe el marco normativo que se dio la Convención Constitucional, la sección 2 los mecanismos propiamente tales, divididos en convocados y autoconvocados, finalizando con unas conclusiones.

2. Marco normativo aplicable

El proceso constituyente chileno ha sido una oportunidad única para promover la participación política mediante mecanismos de participación popular inéditos en la historia constitucional chilena. Este se desarrolló en el marco del artículo 8° de la Constitución Política de la República de 1980 (en adelante, CPR), la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, reconocida en el artículo 46 del Reglamento General de la Convención Constitucional (en adelante, la Convención), la Ley 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad y la Ley 19.880 sobre Procedimiento Administrativo. Sin embargo, el funcionamiento de la Convención, en gran parte constituyó un trabajo desde cero, lo que sin duda es un antecedente meritorio. El Reglamento General de la Convención tardó más de tres meses en consolidarse siendo la primera pauta de funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana que la Convención utilizaría en el proceso. Siendo también, parte del marco normativo de su funcionamiento -y por ende de los mecanismos de participación ciudadana- reglamentos como “Orgánica y Metodologías de Participación y de Educación Popular Constituyente” y de “Participación y Educación Popular”.

El artículo 3 del Reglamento General estableció principios rectores que constituyeron las bases democráticas y legítimas del proceso, siendo los siguientes los más relevantes para efectos de la delimitación de la normativa aplicable a los mecanismos de participación ciudadana: “la preeminencia de los derechos humanos como marco conceptual metodológico e interpretativo”; “la igualdad y prohibición de discriminación, debiendo procurar la adopción de medidas efectivas para lograr la igualdad sustantiva en dignidad y derechos”; el enfoque de

género y la perspectiva feminista, mediante la “adopción de un conjunto de medidas diagnósticas, procesos técnicos e institucionales y medidas estratégicas que se adopten para erradicar la violencia de género, la invisibilización y la exclusión que sustentan patrones históricos de dominación sobre las mujeres, diversidades, disidencias sexuales y de género, con el fin de asegurar las condiciones para una construcción democrática real, sustantiva y efectiva”. Asimismo, se estableció entre los principios rectores, el enfoque de niñez y adolescencia que reconoce a NNA “como sujetos de derechos y como actores relevantes dentro del proceso constituyente, con el fin de asegurar que se integren al debate las problemáticas, experiencias y características diferenciadoras en el ejercicio de sus derechos y de garantizar su derecho a la participación, con miras a hacer efectivo su interés superior y respetar su autonomía progresiva”; la inclusividad, debiendo la Convención “promover un diseño que dé accesibilidad universal, con lenguaje sencillo y formatos amigables, considerando personas en situación de discapacidad, con identidades de género diversas, orientaciones sexuales, entre otros”.

Por último, en la línea de los principios relevantes, se estableció que el funcionamiento de la Convención debía estar sustentado sobre procesos diseñados e implementados para permitir la máxima transparencia de las dinámicas deliberativas, decisionales, de participación y administrativas. En consecuencia, toda la información debía estar disponible de manera “accesible, usable, reutilizable, oportuna, gratuita y con la máxima divulgación posible”.

Se estableció, a su vez, la tramitación digital y transparente (artículo 8 del Reglamento General) y regulación de la plataforma electrónica (artículo 47 del mismo instrumento), debiendo la Convención mantener permanentemente a disposición de la ciudadanía citaciones, documentos de trabajo, grabaciones de las sesiones de las comisiones y del Pleno. Además, del deber de implementar plataformas de transparencia activa y de acceso a la información, con la intención de empoderar el control popular sobre el trabajo de la Convención Constitucional, según el artículo 48 del mismo instrumento.

Por otro lado, en el Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente (en adelante, Reglamento de Participación Popular), se establecieron los procedimientos, mecanismos y metodologías de participación popular, los que debían diseñarse e implementarse en concordancia con los principios establecidos en el Reglamento General de la Convención. Los mecanismos debían ejecutarse a través de la Secretaría Técnica de Participación Popular, en conjunto con la sociedad civil y otras instituciones del Estado, debiendo asegurar la inclusión de grupos históricamente excluidos,

pueblos indígenas y tribal afrodescendiente (Art. 1 Reglamento de Participación Popular).

En el Reglamento se clasificaron los mecanismos de participación entre autoconvocados y convocados. Entre los primeros, la Convención estableció las iniciativas populares de norma y los encuentros autoconvocados. Dentro de los segundos, el plebiscito intermedio dirimente, las audiencias públicas obligatorias, la cuenta popular constituyente, las jornadas nacionales de deliberación, foros deliberativos, cabildos comunales, convenios comunales, oficinas territoriales constituyentes y las semanas territoriales. En la próxima sección, daremos cuenta de cómo se desarrollaron cada uno de estos mecanismos.

3. Mecanismos de participación ciudadana en el proceso constituyente

3.1 Mecanismos de participación popular: autoconvocados

3.1.1 Iniciativa Popular de Norma

La iniciativa popular de norma (en adelante, IPN) consistió en que grupos de personas -autónomamente- pudieran presentar a la Convención una propuesta de norma sobre una materia de índole constitucional, siempre que dicha proposición fuera concordante con el derecho internacional de los derechos humanos⁴. Para presentar iniciativas populares constituyentes, toda persona o grupo de personas debía inscribirse digitalmente en el Registro Único de Participación Popular y completar el formulario digital o en papel – en cuyo caso este registro se realizaba de forma presencial en las sedes de la Convención en Santiago y en otros puntos físicos, lo que también constituyó una innovación del proceso– además de indicar los fundamentos con una breve reseña sobre quién o quiénes la proponen, su historia y una propuesta concreta de articulado para la Nueva Constitución.

¿Tienes un sueño sobre el Chile que viene y quieres verlo escrito en la Nueva Constitución?⁵ es la pregunta con la que la Convención presenta a las IPN en la plataforma digital de mecanismos de participación popular. Este mecanismo estableció como período de promoción desde el 8 al 21 de noviembre de 2021, para luego proceder con la apertura del período de ingreso de propuestas a la

4 Artículo 33 del Reglamento de Participación Popular: La Comisión de Participación Popular podrá declarar inadmisibles las iniciativas cuyo contenido produzca un incumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado de Chile, las que no serán publicadas en la plataforma digital.

5 <https://www.chileconvencion.cl/participacion-popular/iniciativa-popular-de-norma/>, Participación Popular, Plataforma Digital, Iniciativa Popular de Norma, 6 de diciembre de 2022.

plataforma digital de la Convención, el cual contempló originalmente un período desde el 22 de noviembre al 6 de enero de 2022, pero en los hechos fue prorrogado hasta el 20 de enero de este año⁶. Luego de su inscripción, un equipo amplio de la Convención seleccionó las propuestas admisibles y las publicó para que desde todo el territorio nacional puedan recepcionar firmas patrocinantes – lo que también constituye una innovación en términos de la incorporación de tecnología para permitir la participación ciudadana–. Sólo aquellas que lograran 15.000 firmas provenientes de cuatro regiones distintas serían discutidas en la comisión correspondiente y votadas para admitir su discusión y votación en el pleno.

En total, se publicaron, por ende, fueron admisibles, 2.496 IPN⁷ correspondientes al universo de participantes de 980.332. De estas iniciativas 998 propuestas corresponden a la Comisión de Derechos Fundamentales, 452 a Sistema Político, 299 propuestas a Medio Ambiente, 272 propuestas a Formas de Estado, 191 a Principios Constitucionales y 183 a Sistemas de Conocimientos. Finalmente, de estas, solo 77 iniciativas alcanzaron el requisito de participación mínima y tuvieron la oportunidad de ser discutidas en las distintas comisiones, las que se grafican a continuación:

Lugar por N° de votos	Propuesta	Contenido	Presentado por
1	N° 8590	Con mi Plata No- Defiende tus ahorros previsionales	Por Con Mi Plata No.
2	N°5502	Libre Derecho sobre la Propiedad Privada	Por María Soledad Chacón W.
3	N° 45286	Cannabis a la Constitución Ahora: Por el Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad, la Soberanía Personal y el Bien-estar.	Por Activismo Cannábico Chile.
4	N° 5938	Será Ley	Por Asamblea Permanente por la Legislación del Aborto.

6 <https://www.chileconvencion.cl/>, Convención constitucional aprobó la ampliación del plazo para presentar propuestas de Iniciativas Populares de Norma, 22 de diciembre de 2021.

7 <https://static1.squarespace.com/>, Tenemos que Hablar de Chile, Análisis de las Iniciativas Populares de Norma vinculadas a la Comisión sobre Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal, 6 diciembre de 2022.

5	N° 5930	Banco Central Autónomo	Por Banco Central Autónomo.
6	N° 4138	Derecho a la Vida	Por Siempre por la Vida.
7	N° 34	Derecho a la Educación, Derecho y Deber Preferente de los Padres, y Libertad de Enseñanza	Por Acción Popular.
8	N° 3042	Confesiones Religiosas quieren contribuir con la CC: Proponen Texto sobre la Libertad Religiosa y de Conciencia en la Nueva Constitución	Por Confesiones Religiosas en Chile.
9	N° 40.230	Por el Agua, Los Derechos de la Naturaleza y Los Glaciares.	Por Articulación por las Aguas, los Derechos de la Naturaleza y de los Glaciares.
10	N° 4.102	Iniciativa Popular por una Educación Libre y Diversa	Por Educación Libre y Diversa.
11	N° 47.662	Un Poder Legislativo en Chile de Carácter Bicameral.	Por Miguel Lorca E.
12	N° 8.618	Primero Las Víctimas	Por Primero Las Víctimas.
13	N° 1.650	#NoSonMuebles- Incorporación de los Animales en la Constitución.	Por Fundación Vegetarianos Hoy.
14	N°20.654	Por una Minería Sustentable para Chile: Comprometida con sus Habitantes, sus Territorios, el Medio Ambiente y los Desafíos del Cambio Climático.	Por Compromiso Minero.
15	N°4.758	El Derecho a la Seguridad Social	Por Coordinadora Nacional y Trabajadoras NO + AFP.
16	N°5.602	Nacionalización de las Empresas de la Gran Minería del Cobre, del Litio y del Oro.	Por Comité de Defensa y recuperación del Cobre.

17	N° 13.394	Protección de los Animales. Reconocimiento de la Sintiencia y respeto de las Culturas Rurales, Tribal Afrodecendiente y Pueblos Originarios.	Por Soy del Campo.
18	N° 3.182	Inhabilidad para Ejercer Cargos Públicos para Personas Condenadas por Corrupción.	Por Jorge Astudillo M.
19	N°41.694	Por unas Fuerzas Armadas y de Orden que sean el Orgullo de Todos los chilenos y garanticen la Democracia, la Seguridad Nacional y la Defensa de la Patria.	Por Nos Importan.
20	N° 40.494	Normativa por el Respeto y la Dignidad a los Bomberos (as) de Chile.	Por Comité de Ciudadanos por la Dignidad de los Bomberos de Chile.
21	N° 41.126	Pobladoras y Pobladores por el Derecho a la Vivienda Digna.	Por Luisa Concha C.
22	N° 22.338	Modelo Económico, Libertad de Emprender y Fomento de MiPymes.	Por Multigremial Nacional de Emprendedores.
23	N° 9.414	Salud Mental Gratuita y de Calidad como Derecho.	Por Cristián Andrés Jara Lizama.
24	N°5542	Mapa de las tradiciones de Chile.	Por Asociación de Criadores de Caballos de Raza Chilena de Ñuble.
25	N°71.422	Cárcel para Sebastián Piñera	Por Mauricio Menéndez S.
26	N°45.658	Una Constitución Ecológica para enfrentar la crisis climática.	Por Sociedad Civil por la Acción Climática (SCAC).

27	N°38	Una Educación Feminista para Chile: Laica, Pública y No Sexista.	Por Redofem (Red Docente Feminista).
28	N° 9.026	Sistema Único de Salud, Universal, Plurinacional e Integrado para el Nuevo Chile que Estamos Construyendo Democráticamente.	Por Cabildo “Salud, un Derecho”
29	N°10.898	Por el Derecho a la Educación, construyendo un sistema plurinacional de educación pública Estatal-Comunitaria.	Por Articulación de organizaciones
30	N° 36.582	Derecho a la Educación: Pública, gratuita, laica y de calidad.	Por Consorcio de Universidades del Estado de Chile.
31	N°50.754	#IniciativaPopularFeminista por una vida libre de violencia para las mujeres, niñas, diversidades y disidencias sexo genéricas.	Por Articulación de organizaciones feministas y de disidencias sexo genéricas.
32	N°3.422	Protección del Medio Ambiente, cambio climático y fin a zonas de sacrificio.	Por la Libre y Sustentable República de Chile, SacaLaVoz.
33	N°3.694	Sujetos, no objetos.	Por Alianza por los Derechos de los Animales.
34	N°56422	“Los primeros días: por el derecho a la protección de la primera infancia, la maternidad y la Coparentalidad”	Por Andrea Iturry Y.

35	N°11.402	Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes reconocidos y consagrados en la Nueva Constitución Política de la República.	Por Compromiso con la Niñez.
36	N°43.982	Chile su cultura, Costumbres y Tradiciones.	Por Vive Chile Rural.
37	N°18.394	Emprende Libre.	Por Sociedad de Fomento Fabril F.G. (SOFOFA)
38	N° 874	Derecho de toda persona autista a recibir terapias. El Estado debe garantizar su acceso continuo en el sector público y privado.	Por Fundación TEAmoMas
39	N°43.926	Por Una Educación Integral, de calidad, inclusiva, equitativa y gratuita.	Por Acción Colectiva por la Educación.
40	N° 55.950	Transformación de Zonas de Sacrificio a Zonas de restauración Ambiental.	Por Zonas de Resistencia Medioambiental.
41	N° 38.866	Derecho Fundamental a la Libre Circulación por Autopistas y Carreteras Públicas, No más Tag, No más Concesiones, No más Cobros Abusivos.	Por Miguel Yáñez L.
42	N° 57.970	Derecho a la Privacidad, protección de datos personales y ciberseguridad.	Propuesto por Centro de Estudios en Derecho Informático, Universidad de Chile.
43	N°6470	Reconocimiento Constitucional para las Personas con discapacidad.	Por Colectivo Nacional por la Discapacidad
44	N° 33.622	¡Aseguremos la Soberanía de los Pueblos en los Tratados de Libre Comercio!	Por Chile Mejor sin TLC.

45	N°45.570	Por el Derecho a la Movilidad Segura y Sustentable.	Por Revolución Ciclista Plurinacional.
46	N° 10.234	Derecho a la Identidad (Incluyendo Características Sexuales, identidad de género, expresiones de género y orientaciones sexuales)	Por D.U.R.A.S
47	N° 10.218	Reconocimiento de Comunidades y Diversas Formas de Familia	Por D.U.R.A.S
48	N°71.122	Iniciativa Popular de Norma por el reconocimiento constitucional al trabajo doméstico y de cuidados.	Por Daniel Jadue J.
49	N°48.358	Iniciativa Popular de Norma por la Libertad de los Presos Políticos de la Rebelión.	Por Daniel Vargas Downing.
50	N° 43.538	Consentimiento Médico Informado. Aceptar o Rechazar un determinado tratamiento médico o vacunación debe ser una opción libre e individual.	Por Eduardo Waghorn H.
51	N° 41.474	Estado Laico No Laicista	Por Iglesia Amigos de la Misión.
52	N° 2.826	Una Constitución Política para las y los trabajadores de Chile.	Por Central Unitaria de Trabajadores.
53	N°15.150	Renacionalización del Cobre y Bienes Públicos Estratégicos.	Por Confederación de Trabajadores del Cobre, CTC.
54	N° 36.618	Universidades Estatales al Servicio del Desarrollo Local, Regional y del País.	Por Consorcio de Universidades del Estado de Chile.

55	N°7.062	Salud para un Chile de Todas y Todos.	Por CONFUSAM.
56	N°41.318	Animales en la Constitución	Por Viva el Campo, Chile y su cultura.
57	N° 3.006	El Fin del Sistema de Sename: Los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y el Estado como garante de los mismos.	Por Andrew Staig P.
58	N° 57.370	Por una Libertad de Conciencia y Religiosa como un Derecho Humano fundamental en una Sociedad Democrática, Pluralista y Diversa.	Por Asociación Internacional para la Libertad Religiosa
59	N° 48.926	Objeción de Conciencia	Por Iglesia Amigos de la Misión
60	N° 3.430	Acceso al Agua para toda la Población.	Por la Libre y Sustentable República de Chile, SacaLaVoz
61	N°73.838.	Es mi plata y punto.	Por Cristian Vivian T.
62	N° 59.750	Educación Superior Inclusiva y Diversa, con Compromiso Público, Regional y Producción de Conocimiento de Excelencia.	Por Red de Universidades Públicas agrupadas en el G9.
63	N°4.738	Mi propuesta para que tu libertad de pensamiento, conciencia y religión quede bien protegida en la Nueva Constitución.	Por María Covarrubias C.
64	N°41.466	Género y Justicia	Por Abofem, Asociación de Abogadas Feministas de Chile.
65	N°14.698	Derecho a la Muerte Digna	Por Andrés Schiefelbein C
66	N° 17.046	Derecho a la Alimentación, un derecho fundamental e inalienable de los Pueblos	Por Anamuri.

67	N° 46.746	Rescate y Protección de las Tradiciones de Chile	Por Alex Becerra E.
68	N°47.446	Garantizar el derecho a la Educación Musical y Artística en la Nueva Constitución	Por FLADEM CHILE.
69	N° 4.126	Fenpruss y el Derecho a la Salud	Por Confederación Fenpruss.
70	N° 70.062	Reconocimiento Constitucional de la Educación Superior Técnico Profesional	Por Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados -Vertebral-
71	N° 8.082	Reconocimiento Constitucional de las Personas con Discapacidad y sus Derechos.	Por Círculo Emancipador de Mujeres y Niñas con Discapacidad CIMUNIDIS.
72	N° 6.466	Nuevas Regiones de Chiloé y Aconcagua	Por Daniel Pantoja B.
73	N° 18.202	Servicios Públicos Universales y de Calidad y Política Fiscal Universal y Justa para la Garantía de Derechos Sociales.	Por Internacional de Servicios Públicos (ISP).
74	N° 19.350	15.000 corazones por la Tierra – por el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza.	Por ONG Defensa Ambiental.
75	N° 11.050	Derecho a ser Club y Ser Hincha.	Por Organizadores de Hinchas de la U.
76	N° 9.638	Derecho a los Cuidados.	Por ComunidadMujer y Núcleo Constitucional Universidad Alberto Hurtado
77	N° 45.166	El Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva con enfoque de género, feminista, interseccional y pluralista.	Por Asociación Nacional de Matronas y Matrones de Chile A.G.

Sí bien se generaron mecanismos de inclusión a adolescente contemplándose, por ejemplo, la posibilidad de ejercicio de sus derechos políticos al permitir del derecho a voto de mayores de 16 años y de descentralización territorial al contemplar la obligatoriedad de contar con más de 15.000 firmas de, al menos 4 regiones distintas, algunas IPN, tuvieron inconvenientes en torno a la publicidad y transparencia. De lo anterior se dejó constancia en el Acta de Sesión N°8 de la Comisión de Participación Popular, donde la Secretaría de Participación Popular informó sobre los tiempos de trabajo extensos en el examen de admisibilidad y el desfase entre la fecha de envío por medio de la plataforma oficial de la Convención y el plazo de publicación, lo que perjudicaría en algunos casos las posibilidades de obtener patrocinios y alcanzar las 15.000 firmas requeridas⁸. Finalmente, respecto a la presentación individual y de organizaciones; de las 77 propuestas admisibles y derivadas a comisiones, solo 16 fueron de presentación individual, en tanto 61 a organizaciones, es decir el 79.2%.

El otro blanco de cuestionamientos tuvo relación con la real incidencia de las IPN en el borrador de la propuesta de Nueva Constitución. En su momento, la Secretaría de Participación Popular de la Convención informó que el “91,5% de las propuestas que fueron discutidas por el órgano constituyente logró llegar al borrador de Nueva Constitución”⁹. En concreto, la información dada en su oportunidad por la Secretaría de Participación Popular fue que; analizando el contenido de las 42 IPN rechazadas se puede determinar que el 83,3% contiene temas, ideas y propuestas de articulado que han sido aprobadas por el Pleno y, en consecuencia, ya integran el borrador de la propuesta Constitucional. Para algunos sectores examinar la incidencia de la IPN en el debate constitucional en base a estas “coincidencias”, constituye un análisis cuestionable, pues se encuentra acomodado a los intereses particulares e internos de la Convención. Otros, en tanto, recalcando las atribuciones reglamentarias de funcionamiento de este mecanismo, destacan que la obligación del Pleno era entrar a conocer las IPN más no su irrestricta aprobación, en cuyo sentido resulta útil cuestionarse ¿es mandatorio la aprobación de una IPN contraria a la agenda de cada convencional que fue electo democráticamente precisamente para representar dichas ideas o posturas? ¿puede estructurarse un mecanismo de participación popular que implique el

8 <https://www.pauta.cl/politica/iniciativas-populares-de-norma-convencion-problemas-atrasos-inp>, Las Causas del retraso y los problemas que han sufrido las Iniciativas Populares de Norma, domingo 2 de enero de 2022.

9 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/05/05/1060058/convencion-iniciativa-popular-norma-balance.html>, CC asegura que 42 de las 78 iniciativas populares se rechazaron, pero que el 91,5% del total “llegó a borrador de Constitución”, 5 de mayo de 2022.

voto cautivo de un representante electo democráticamente? No cabe duda, que las interrogantes en torno a la teoría de participación y democracia interactúan en una especial arena de juego en este punto, de interesantes reflexiones futuras.

No obstante, sí constituye una certeza que, las IPN permitieron una participación inédita en un proceso constituyente, como demuestra el número de iniciativas presentadas y la cantidad de personas que patrocinaron con su firma, desde todas las regiones del país, al emplear medios digitales innovadores que permitieron a personas y grupos que habitualmente excluidas de la discusión política, participar mediante este mecanismo -perfeccionable, sin duda- de consulta ciudadana.

3.1.2 Cabildos y Encuentros

Fueron considerados como encuentros autoconvocados todas las instancias presenciales o virtuales que permitían a un grupo de personas reunirse para deliberar sobre temas constituyentes. Correspondió a la Secretaría Técnica publicar y difundir, amplia y oportunamente, el cronograma con las etapas de trabajo de las comisiones temáticas, pautas y metodologías que facilitarían la recepción y sistematización de los resultados de estos encuentros, debiendo promover insumos para la deliberación de las comisiones temáticas. Es importante señalar que los Cabildos y Encuentros fueron tratados por la Convención, como un solo mecanismo, a pesar de regularse en los reglamentos en normas distintas. En total se realizaron un total de 327 cabildos y encuentros¹⁰. Cabe destacar que la Convención utilizó como insumo encuentros realizados específicamente en el contexto de su funcionamiento, pero también de los denominados “cabildos históricos”, es decir instancias de participación ciudadana organizada por diversos actores previos, principalmente desde el estallido social. Lo que da cuenta de un importante esfuerzo por generar la mayor cantidad de insumos que contribuyan a la discusión constitucional.

La Convención indicó que los cabildos se realizaron en dos etapas¹¹, 17 primeramente, en el período hasta el 24 de enero de 2022, con la entrega del “Informe de Sistematización Cabildos”¹² donde se indica que, de los 200 cabildos, 109 correspondieron a encuentros autoconvocados, 70 a cabildos comunales y 21 a cabildos

10 Chileconvención.cl: “Participación popular: cabildos”. Sin embargo, cabe señalar que en respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública N° NR009T0000500, en la Resolución N°400 se indicó un total de 326 encuentros auto convocados o de organización municipal.

11 Respuesta Solicitud de Acceso a la Información Pública N°NR009T0000504, Resolución N° 403, del 27 de mayo de 2022.

12 Informe de sistematización, reporte resultados, sistematización y análisis, cabildos primera etapa participativa, U. de Chile y U. de Concepción, febrero de 2022, p. 5-6

de grupos específicos. Información que se confirma con lo señalado en el Informe de Sistematización¹³ donde se precisa que 117 se hicieron en forma presencial, 67 en modalidad virtual y 16 en formato híbrido. Revisado este informe, además de la información otorgada por la Convención Constitucional, se identifican dos tipos de bases de datos:

i. Cabildos realizados en contextos de la Convención Constitucional (CC): (i.i) Cabildos ingresados por la plataforma de la Convención Constitucional con 200 cabildos o diálogos (i.ii) Cabildos organizados por Tenemos que Hablar de Chile (TQH) con 72 cabildos o diálogos.

ii. Bases de encuentros y cabildos históricos. Es decir, instancias de participación ciudadana organizadas por diversos actores, principalmente desde el estallido social del 18 de octubre de 2019, entre los cuales se distinguen (ii.i) Ahora Nos Toca Participar (ANTP) con 15 cabildos o diálogos, (ii.ii) Presentes con 55 cabildos o diálogos, (ii.iii) TQH Chile a Escala con 1774 cabildos o diálogos, (ii.iv) ProCívico con 2 cabildos o diálogos (ii.v) Mesa de Unidad Social (MUS) con 1600 cabildos o diálogos (ii.vi) El Chile que Queremos con 12.706 cabildos o diálogos. En el total de estos encuentros y cabildos se registró una participación de 154.541 personas.

Respecto a la sistematización de lo discutido en los cabildos, estos fueron categorizados y agrupados de acuerdo a los temas que se debatirían en las respectivas comisiones, siendo la estrategia de análisis fundamental léxico-sintáctica, consistente en la extracción de acciones (verbos), siendo los temas más discutidos – en consecuencia, ilustrativos de las prioridades de la ciudadanía- el resguardo de derechos sociales como educación y salud con enfoques en determinantes sociales, seguridad social, agua, niñez y juventud, derecho de las personas con discapacidad, de las mujeres, al buen gobierno, probidad y transparencia.

En tanto, la segunda etapa de cabildos corresponde al período que comprende hasta el 3 de abril de 2022. En ella se procedió a la entrega del “Informe Preliminar de esta segunda etapa” por parte de la Comisión de Participación Ciudadana, junto con un Excel de sistematización. En los documentos, - adjuntos a la respuesta de nuestra solicitud de acceso a información¹⁴-, la Convención indicó que, de los 205 cabildos realizados, 115 fueron encuentros autoconvocados, 70 cabildos comunales y 19 cabildos de grupos específicos. Sin embargo, el informe previo

13 Informe de sistematización, reporte resultados, sistematización y análisis, cabildos primera etapa participativa, U. de Chile y U. de Concepción, febrero de 2022, p.7.

14 Respuesta a solicitud de Acceso a la Información N°NR009T0000504, Resolución N° 402, de fecha 27 de mayo de 2022.

citado indica la ejecución de un total de 212 Cabildos¹⁵. Acorde con el informe, el desglose por participantes, comunas y otros datos de caracterización supusieron la transcripción y normalización manual de los datos, los que serían entregados posteriormente. Al contrastar esta información, con lo publicado por la Convención en su sitio oficial es posible evidenciar que no existe del todo una estandarización de los antecedentes, pues algunos registros acompañan documentación del Cabildo junto con las conclusiones, en tanto otros únicamente conclusiones genéricas.

Sin embargo, si es posible contrastar el número de participantes por región, donde de las 16 regiones de nuestro país, las regiones más extremas – del norte y sur- presentan una participación entre un 0% al 4% en comparación con el 23% y 53% que representan regiones como Santiago y Coquimbo, lo que da cuenta de –presumiblemente– de una recopilación más abundante de información y, por ende, de mayor cantidad de insumos para relatores y comisiones de la Convención en estas regiones. A su vez, no se realizaron – o al menos, de forma verificable para nuestros efectos– cabildos o encuentros en las regiones de Atacama y Antofagasta¹⁶, Ñuble y Aysén, lo que muestra un importante grado de concentración geográfica de esta forma de participación popular.

15 Comisión de Participación Ciudadana de la Convención Constitucional, Informe Preliminar: Descripción de Cabildos ingresados segunda etapa de participación, p. 2-3.

16 Respecto a la Región de Tarapacá, si bien no fue sistematizado en el Informe Preliminar, es posible registrar un encuentro autoconvocado, realizado, el 24 de enero de 2022, en Alto Hospicio.

3.2 Mecanismos de participación popular: convocados

3.3.1 *Plebiscito dirimente y foros deliberativos*

Respecto de los mecanismos convocados por la Convención, el primero correspondió al plebiscito intermedio dirimente (Art. 37 Reglamento de participación), mediante el cual la Convención determinaba podía resolverse y dirimirse convocando a la ciudadanía a decidir mediante el sufragio universal popular la inclusión en el nuevo texto constitucional de las normas constitucionales objeto de la convocatoria. Para esto, debía contarse con los requisitos establecidos en el artículo 38 a saber; normas constitucionales que en segunda votación no hubieren obtenido el quórum de aprobación, pero que hayan alcanzado en dicha votación un quórum de tres quintos de las y los convencionales constituyentes en ejercicio. La Convención podía en una sola oportunidad convocar a este plebiscito, en el cual se contemplarían todas las opciones que cumplieran con los requisitos de votación exigidos. Una vez verificado -y concluido- se entendería que la o las propuestas de norma constitucional que hubieran sido aprobadas pasarían a integrar la propuesta de Nueva Constitución, debiendo ser incorporadas en los capítulos y apartados respectivos según su contenido específico.

No obstante, este mecanismo no fue aplicado, al igual que los foros deliberativos (Art. 45 del Reglamento) siendo la implementación de ambos rechazados por la mayoría de los y las convencionales. Este último mecanismo contaba de 6 etapas consistentes en el levantamiento de propuestas a debatir –con elección y sistematización posterior de las propuestas recepcionados – e incorporación posterior de los resultados en el proceso de deliberación de la Convención. Ahora bien, considerando la amplia gama de posibles mecanismos de participación popular, probablemente, instancias adicionales como estas, no hubiesen mejorado la participación significativa de la ciudadanía en este proceso, si no más bien, eventualmente duplicar instancias y esfuerzos.

3.3.2 *Audiencias públicas obligatorias*

Las audiencias públicas obligatorias, definidas en el artículo 42 del Reglamento, tuvieron lugar en el seno de las comisiones temáticas, y se estableció en dicha normativa que estas funcionarían durante todo el proceso de la Convención. Esto último fue cuestionado por algunos desde el punto de vista de la eficacia del mecanismo en términos de su impacto e incidencia en la discusión constitucional, si es que acaso estas presentaciones se hubiesen llevado a cabo, incluso, en etapas finales cercanas a la de armonización.

Dada la alta demanda por hacer presentaciones, se estableció que las audiencias debían ser sorteadas públicamente ante un ministro de fe, debiendo en todo caso considerarse, especialmente, a los territorios o comunidades históricamente excluidos, paridad y personas en situación de discapacidad – estableciendo, nuevamente la Convención un importante estándar/directriz de funcionamiento –. Cabe señalar que el estándar de imparcialidad –prima facie– presumiblemente se aseguró mediante el mecanismo de sorteo, lo que podría dar cuenta del cumplimiento de estándares de equidad e igualdad. No obstante, resulta interesante cómo se concretó esta selección de audiencias por parte de las distintas comisiones, cuestión que fue posible constatar analizando las respuestas de las respectivas secretarías de las comisiones a una consulta solicitada por la entonces presidenta de la Convención¹⁷.

Primeramente, la Coordinación de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral, declaró proceder con la apertura de dos plazos para la recepción de estas solicitudes, recibiendo en este intervalo de tiempo 354 solicitudes. El sorteo –afirma la Comisión– se llevó a cabo mediante selección aleatoria desde un repositorio de nueve números resguardando tener en consideración los criterios de representación previamente establecidos mediante un sistema de bolsas separadas que tuvo en cuenta estos parámetros. Finalmente, entre el 2 de noviembre de 2021 y 24 de enero de 2022, se sostuvieron 126 audiencias, de 123 organizaciones o personas naturales, siendo estas principalmente de Universidades, académicos, Instituciones Públicas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, ex presidentes y autoridades¹⁸.

En tanto la Comisión de Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía, declaró haber recibido a diciembre de 2021, un total de 294 solicitudes de audiencia, las que por marco temporal excedían su capacidad, por lo que se acordó formar un equipo de trabajo con el propósito de observar las solicitudes y analizar su pertinencia, acorde a tres subgrupos; principios constitucionales y mecanismos de integración de Tratados Internacionales de DDHH; un segundo bloque de democracia y mecanismos de participación popular y democracia directa, y un tercer bloque de nacionalidad, ciudadanía y preámbulo. Los

17 Esta solicitud de la presidenta de la Convención, Elisa Loncón Antileo, se materializó a propósito del Oficio N° 348, que tuvo como antecedentes el Oficio de 22 de diciembre de 2021 de convencionales Constanza Hube y otros, donde se solicitaba señalar el mecanismo utilizado para elegir a las personas que participaron o participarán en las audiencias públicas de sus comisiones. Al respecto, se solicitó también a la Comisión de Participación un informe donde se comuniquen los criterios y medidas adoptadas por las coordinaciones para la selección de los y las expositores.

18 Tenemos que Hablar de Chile, Sistematización de audiencias públicas de la Comisión de Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral, Informe final, 2022, p. 3.

grupos se dividieron atendiendo al peticionario; persona natural, organización civil y universidades, y mediante un programa generador de números aleatorios se procedió a realizar un sorteo de las 36 audiencias para el primer bloque, 18 para el segundo bloque y 18 para el tercer bloque¹⁹. Concluyendo desde el 9 de noviembre al 23 de diciembre de 2021 con la presentación de un total de 97 exposiciones²⁰.

En la misma línea, la Comisión sobre Derechos Fundamentales, indica haber recepcionado mediante Oficio N° 009, de 16 de diciembre de 2021, un total de 1.650 solicitudes. Luego de una revisión por parte de la Secretaría, 94 de ellas fueron eliminadas por reiteración, 22 no fueron susceptibles de ser sometidas a votación por carecer de información relativa a la Comisión, por lo que en definitiva 1.534 solicitudes resultaron susceptibles de categorización y eventual recepción. Dispuso – a su vez – que las diversas materias que se debían dar a conocer fuesen agrupadas en cuatro bloques temáticos, afirmando – nuevamente – haber respetado los criterios de paridad (50% mujeres o disidencias sexuales), descentralización (50% de regiones), pueblos originarios (un representante de cada pueblo según las solicitudes de inscripción) y personas con discapacidad (un representante por cada bloque temático de acuerdo a las solicitudes de inscripción), siendo el sorteo realizado el 14 de diciembre de 2021, en presencia de Secretarios de la Comisión. Concluyendo con una compilación de exposiciones desde el 9 al 23 de diciembre de 2021 de 95²¹ y a la fecha de enero de 2022 un total de 41 exposiciones²².

Con similar tratamiento, la Comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico, mediante Oficio N° 292 indica haber recepcionado al 10 de noviembre de 2021, un total de 1.703 solicitudes ciudadanas, procediendo con el sorteo mediante elección aleatoria del repositorio digital, seleccionando a 14 expositores diarios y en concordancia con similares criterios se procedió a la división de las exposiciones en tres grandes bloques, Medio Ambiente / Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes;

19 Cabe agregar que para dilucidar como se ejecutó la selección de las audiencias con relación a la subclasificación por bloque temático, se procedió a la revisión de la sesión N°6 de 3 de noviembre de 2021, estando solo disponible el acta.

20 Universidad de Playa Ancha, Universidad Arturo Prat, Informe de sistematización de audiencias públicas de la Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía, 17 de enero de 2022, p.2.

21 Comisión sobre Derechos Fundamentales, Compilado de las exposiciones recibidas por la Comisión y las subcomisiones entre el 9 y el 23 de diciembre 2021, (Bloques temáticos N°2 (exB3), 4 y ODF (otros derechos fundamentales), 24 de enero de 2022, p. 1-6.

22 Facultad Iberoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) residente en Chile, Informe Bloque temático 3, derechos civiles y políticos, Sistematización de Audiencias de la Comisión sobre Derechos Fundamentales de la Convención Constitucional, enero de 2022, p.2

y Modelo Económico. Considerando dentro de los criterios de selección la descentralización, en tres macrozonas: norte, centro y sur, Pueblos Originarios, Plurinacionalidad (2 cupos fuera de las macrozonas), Organización Territorial (2 cupos), ONG (1 cupo), Asamblea (1 cupo), Institución (1 cupo), Otros (1 cupo) y restantes (sorteo general con cupos, según corresponda), habiendo expuesto al 14 de diciembre de 2021, 130 personas de un total de 280 audiencias programadas sobre los temas que la Comisión debía estudiar.

A su vez, la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, dada la obligación reglamentaria de contemplar, a lo menos, una sesión en cada una de las regiones del territorio nacional priorizó la selección de audiencias que pudieran efectuarse presencialmente o, en su defecto, de manera telemática, en las regiones visitadas. Habiendo al 9 de diciembre de 2021, iniciado el despliegue territorial en las regiones de Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins, del Biobío, del Ñuble, de Arica y Parinacota y Tarapacá, declarando al 9 de diciembre de 2021, contar con 23 exposiciones de expertos invitados especialmente por convencionales y recibir 560 solicitudes de audiencia públicas. Finalmente, entre el 2 de noviembre de 2021 al 30 de diciembre del mismo año, se registraron llevadas a cabo 12 audiencias²³. Cabe destacar, nuevamente, la especial preocupación por parte de la Convención de implementar mecanismos y metodologías en observancia al principio de descentralización e inclusión territorial.

Finalmente, la Comisión sobre Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia y Tecnología, Artes y Patrimonio, indicó hasta la fecha del Oficio²⁴ recibir “múltiples representantes de la ciudadanía”, sin especificar el número de solicitudes. Indican haber planificado tres ciclos de audiencias públicas (diciembre, y enero/febrero), teniendo en consideración los criterios de representación que ya hemos mencionado. En su caso, el sorteo se realizó mediante un sistema digital y conforme el primer informe General enviado por la Comisión para votación del Pleno se constatan 27 audiencias públicas, en el segundo informe 3 y en el tercer informe un total de 16 audiencias públicas en las sesiones N°62 y 63.

23 Universidad de la Frontera, Informe de sistematización de audiencias públicas de la Comisión sobre Formas de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia territorial, Gobiernos Locales y Organización fiscal de la Convención Constitucional, 17 de enero de 2022, p.2.

24 Comisión sobre Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia y Tecnología, Artes y Patrimonio Oficio N°5 del 14 de diciembre de 2021.

3.3.3 Cuenta popular constituyente, jornadas nacionales de deliberación y semana territorial

Por último, la Convención estableció mediante el Reglamento de Participación Popular, encuentros periódicos en los que las y los constituyentes, individual o grupalmente, en forma presencial o virtual, debían en sus respectivos distritos u otras agrupaciones territoriales según sea pertinente, dar cuenta del avance del trabajo y cumplimiento de los objetivos de la Convención, como también escuchar y tomar nota de las necesidades y aportes de la ciudadanía en materias de su competencia. En esos encuentros se debía, al menos, informar a la ciudadanía de la labor llevada a cabo por el o la constituyente, la ejecución presupuestaria, las votaciones y funciones en general, y sobre las actividades de su equipo asesor y de centros de estudios colaboradores.

En atención al control democrático ciudadano del ejercicio de los cargos, resulta particularmente relevante respetar, cautelar y promover este mecanismo, similar a una rendición de cuentas. Lamentablemente, al ser consultada al respecto mediante una solicitud de acceso a la información²⁵ la Convención Constitucional se remitió a reiterar que “impartirá instrucción a los convencionales constituyentes para dar cumplimiento al artículo 43 del Reglamento de Mecanismo, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente”, el cual establece que deberán llevarse a cabo encuentros periódicos de las y los constituyentes con los habitantes de sus distritos con los objetivos ya señalados en el párrafo anterior. Sin embargo, sí se llevaron a cabo rendiciones de cuentas en general en distintas regiones durante los meses de septiembre, octubre, diciembre y enero. A su vez, algunos convencionales utilizaron instancias como la semana territorial (artículo 49 del Reglamento de la Convención Constitucional) como un trabajo en terreno, con miras a la participación de los y las convencionales en asambleas, encuentros informativos y rendiciones de cuentas.

Finalmente, la Convención Constitucional estableció jornadas nacionales de deliberación, reguladas en el artículo 44 del Reglamento de Participación Popular, instancias a desarrollarse en todo el territorio nacional, debiendo la CC a través de sus órganos promover y requerir reformas necesarias para la aprobación de feriados, con el fin de facilitar la participación popular. La Comisión de Participación, en respuesta a una consulta en esta materia, acompañó documentación relativa a jornadas nacionales de deliberación, que tuvieron lugar los días 27 y 29 de mayo de 2022. Esas jornadas consideraron diversos instrumentos de participación y

25 Respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información Pública Código N° NR009T0000502, de fecha 31 de mayo de 2022.

educación ciudadana, a saber: cabildos, encuentros autoconvocados, participación individual, actividades de educación popular y otros instrumentos que incrementaron el carácter abierto de la participación popular.

4. Conclusiones

No cabe duda de que las pretensiones dispuestas por la Convención fueron ambiciosas. En una instancia histórica e inédita con tal diversidad de mecanismos de participación popular diseñados e implementados con directrices expresas de ser llevados a cabo velando por la inclusión de grupos históricamente oprimidos, paridad, cupos reservados de participación indígena, cumplimiento de altísimos estándares de transparencia, contra el tiempo, las confianzas y múltiples presiones; ameritan sin duda un importante reconocimiento, no exento-claro está- de posibles mejoras y perfeccionamientos, en miras especialmente a la continuidad del proceso constituyente.

Hablamos de proceso, pues, no obstante anidarse en la conciencia colectiva como el inicio de la discusión constitucional, en nuestro país este proceso tuvo su nacimiento desde administraciones anteriores, y esta fase – la Convención Constitucional– incluso recogió parte de las conclusiones e insumos de ese proceso – ejemplo concreto, es el caso de los cabildos y encuentros suscitados durante el gobierno de la expresidenta Michele Bachelet-. Precisamente, en los momentos en que se ha terminado de redactar este trabajo, las fuerzas políticas con representación en el Congreso Nacional discuten los pasos que debería seguir la nueva *fase* que debe tomar el proceso Constituyente en Chile. Alguno de los aspectos que se debaten es que rol le cabrá a la ciudadanía; ¿se elegirán a las personas que integren el nuevo órgano constituyente? ¿se abrirán nuevos espacios para la participación y/o se utilizarán – perfeccionarán– los actuales? En este sentido, existen – y sostenemos- buenas razones para pensar que desde la teoría democrática los mecanismos que implementó la Convención debiesen ser un desde – con perfeccionable inicio– pero no un hasta.