

**Verónica Undurraga Valdés**  
**Pdta. Comisión Experta**

## Una dinámica de acuerdos en tiempos de polarización y negación

Resalta el trabajo colaborativo que caracterizó la elaboración del anteproyecto y la capacidad de “escucharse en serio”. A su juicio, la nueva propuesta ofrece un balance entre continuidad e innovación, pues no desecha lo que ha funcionado bien, pero a la vez abre lugar a las nuevas realidades que van surgiendo.

Por Deborah Con Kohan



**H**aciendo un espacio en medio de intensos días, justo después de la entrega del anteproyecto al Consejo Constitucional, Verónica Undurraga Valdés se da un tiempo para reflexionar lo que para ella fue participar en la Comisión Experta y liderarla. Según explica -a través de un

cuestionario que respondió para “Revista del Abogado”, esta fue una experiencia “compleja, desafiante, dura a ratos, pero finalmente muy satisfactoria, porque cada uno aportó desde sus fortalezas y se transformó en una obra verdaderamente colectiva. En tiempos de tanta polariza-

ción y negación del otro fuimos contra la corriente: nos escuchamos en serio, hubo un compromiso permanente para buscar acuerdos”.

Esta abogada y doctora en derecho de la Universidad de Chile, magíster en derecho de la Universidad de Columbia,

académica y especialista en derecho constitucional, derechos humanos y género, destaca también que “no era para nada obvio que la dinámica iba a ser esa”:

- Creo que hubo mucho sentido de responsabilidad y es esperanzador comprobar que se puede trabajar así. Estoy muy agradecida con todo el grupo. Me encantó lo que dijo el Presidente de la República en su discurso ante el Consejo Constitucional, que ojalá esta forma de trabajar no solo sea virtuosa, sino también contagiosa.

**- ¿Cómo fue la relación entre los miembros de la Comisión Experta, cuáles fueron los momentos más tensos?**

- De mucho respeto y franqueza siempre. También había humor y momentos de distensión que ayudaban mucho. Tuvimos un genuino interés por entender las posturas y aprensiones del otro y tratar de acomodarlas en un texto común. Los momentos más tensos se dieron al principio, cuando nos conocíamos menos. Por reglamento tocó acordar las normas generales y presentar las enmiendas muy al comienzo, cuando todavía no se habían creado los lazos de confianza que se dieron especialmente en el trabajo de subcomisiones. Con el paso de los días era más fácil saber cómo era mejor aproximarse a los temas y además quiénes eran las personas claves para ayudar a destrabar, para bajar las tensiones, para dar garantías, etc. Y lo lindo es que no siempre eran las mismas personas, cada uno jugó un rol en distintos momentos.

**- Sebastián Soto señaló en Tolerancia Cero que “la historia muestra que los textos de las nuevas constituciones no son muy distintos a los textos de las antiguas constituciones”. ¿Se aplica esto efectivamente para el anteproyecto redactado?**

- Sebastián tiene mucha razón. Detrás de esos textos está el trabajo de personas

inteligentes que tuvieron razones para proponerlos en su momento recogiendo además el aprendizaje acumulado en el tiempo; alrededor de ellos se ha desarrollado doctrina y jurisprudencia, y han servido de guía para la práctica de actores públicos y privados. Sería una insensatez no mantener textos de constituciones anteriores que han funcionado bien y que se espera que lo sigan haciendo. Por supuesto que cada momento tiene sus propios desafíos y un proceso constituyente debe servir también para innovar, para que la Constitución responda bien a nuevas realidades que van surgiendo, por ejemplo en materia de crisis ambiental. Por eso un balance entre continuidad e innovación me parece bien y creo que el anteproyecto lo logra.

**¿POCO INTERÉS?**

**- Se habla de una “desafección” de la gente respecto a una nueva Constitución, debido a que hoy las preocupaciones más importantes son otras. ¿Una nueva Constitución se está convirtiendo más en un anhelo de políticos e intelectuales que del ciudadano común?**

- Creo que oponer el anhelo por una nueva Constitución a las preocupaciones urgentes de las personas es una falsa disyuntiva. Es evidente que las personas necesitan respuesta a necesidades urgentes e incluso que eso puede restarles energía para participar directamente en el proceso constituyente, pero eso no significa que no quieran o no tengan una opinión sobre la importancia de resolver bien el tema constituyente. De hecho, hace ya años que las personas manifiestan en las encuestas que es necesario tener una nueva Constitución y eso no ha cambiado.

**- De acuerdo a la encuesta Cadem dada a conocer el 28 de mayo, en dos semanas el rechazo a una nueva propuesta constitucional creció en 10**

**“Con el paso de los días era más fácil saber cómo era mejor aproximarse a los temas y además quiénes eran las personas claves para ayudar a destrabar, para bajar las tensiones”.**

**puntos, desde el 36% al 46%, y un 54% no cree que el Consejo logre proponer un texto que sea aprobado por la ciudadanía. ¿Cómo se explica ese creciente rechazo y desconfianza?**

- No tengo los conocimientos técnicos para interpretar estos datos, prefiero dejarle esa tarea a los especialistas, pero ciertamente hubo mucha movilización de energía y esperanzas puestas en el proceso constituyente anterior y desencanto con su resultado, para algunos por el contenido del texto, para otros por el rechazo en el plebiscito. Eso hizo que las personas se recluyeran y desesperanzaran. Sin perjuicio de que es un desafío enorme lograr adhesión de la ciudadanía, en lo que respecta a quienes estamos involucrados en la redacción de la nueva Constitución, creo que es mejor centrarse en otras cifras cuyos mensajes nos hablan de las demandas sustantivas de la ciudadanía, respecto de las cuales está en nuestras manos hacer algo.

**- ¿A qué otras cifras se refiere?**

- Según la encuesta realizada por Espacio Público e Ipsos, también en mayo, para un 91% de las personas es muy importante que se consideren derechos sociales, para un 89% la protección del medioambiente, para un 79% la descentralización, para un 63% la igualdad de género y para un 55% el reconocimiento



“El anteproyecto tiene una protección muy importante a la libre iniciativa privada, por lo que los miedos frente a un Estado que ahogue la libertad individual no tienen cabida”.

de pueblos originarios. En todos esos temas se avanzó significativamente en el anteproyecto, independientemente de que algunos comisionados habríamos querido mayores avances. Eso quiere decir que, si logramos comunicarlo, por ejemplo durante el mes de la participación ciudadana organizado por la Secretaría de Participación liderada por la Universidad de Chile y la Universidad Católica, la desafección podría disminuir. Todo eso va a depender también del comportamiento que tengamos en esta segunda fase del proceso. Esa misma encuesta revela que el 92% de la ciudadanía demanda orden y seriedad y un 81% espera que la actitud de los consejeros sea negociar acuerdos aunque implique ceder o renunciar a algunos temas.

**- ¿Cómo ve los próximos años para Chile si se rechaza esta nueva propuesta de Constitución?**

- No me gusta especular. Prefiero concentrarme en trabajar por un texto que convenza a la ciudadanía y ojalá se apruebe por una mayoría importante. Cada día tiene su afán.

**PERMANENCIA EN EL TIEMPO**

**- ¿El Estado social y democrático de derecho es compatible con el Estado subsidiario, o bien se produce una contradicción?**

- Una de las lecciones que aprendí en estos meses es que, a veces, discutir los temas en un nivel demasiado abstracto puede ser inconducente. Fueron muchos académicos a exponer sus concepciones de Estado social de derecho y de Estado subsidiario y lo que entendían por ambas nociones era muy variable. Hay dos definiciones que son las verdaderamente relevantes. La primera es que el anteproyecto tiene una protección muy importante a la libre iniciativa privada, por lo que los miedos frente a un Estado que ahogue la libertad individual no tienen cabida. La segunda es que, respetando los derechos de las personas, se permite que el Estado

ejerza el rol que le corresponde como regulador y también que intervenga como proveedor de bienes y servicios asociados a derechos sociales, sin necesidad de que previamente se demuestre que no hay particulares interesados o capacitados para hacerlo. Todo esto busca asegurar que las personas tengan acceso a condiciones adecuadas en materia de salud, educación, seguridad social, sin que ese acceso dependa de su capacidad de pago.

**- ¿Los 3/5 que suma la derecha en el Consejo Constitucional, podrían hacer que la Nueva Constitución sea peor que la del 80?**

- El que cualquier fuerza política tenga la posibilidad de imponer sus propias ideas sin necesidad de tomar en cuenta la opinión de las minorías durante un proceso constituyente genera evidentemente el riesgo de que la Constitución, incluso si logra aprobarse, no se legitime en el tiempo y no dé estabilidad a las reglas institucionales básicas, lo que es muy grave. Las mayorías son muy inestables en el tiempo, por lo que sirven mejor para fijar las agendas legislativas que son de más corto plazo. Una Constitución debiera poder resistir y funcionar bien cualesquiera sean las variaciones de estas mayorías en el tiempo. Espero que después de haber vivido el proceso constituyente anterior hayamos ya incorporado este aprendizaje.

**- ¿Cuál será el rol de la Comisión Experta a partir del 7 de junio? ¿Sus distintos sectores actuarán en forma independiente, de acuerdo a sus propias visiones, o bien el anteproyecto será defendido en bloque?**

- La Comisión Experta se integra a trabajar con el Consejo, con derecho a voz. Las subcomisiones en las que cada uno de nosotros trabajó durante los tres meses anteriores se mantienen, ahora ampliadas con los miembros del Consejo

y con nuevas presidencias. Entonces nos corresponde a nosotros contarles a los consejeros que se integran el sentido de las normas que aprobamos en la etapa anterior y los debates que tuvimos. Cuando el Consejo termine su proyecto, este vuelve a la Comisión Experta para ser informado y podemos hacerles sugerencias, que a su vez el Consejo debe votar. Dependiendo de los resultados de esas votaciones, podría formarse una instancia mixta con integrantes del Consejo y de la Comisión para definir las redacciones definitivas, que también deben ser ratificadas por el pleno del Consejo.

**- Por otra parte, dada la excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos, ¿cómo se buscó la creación de umbrales para la representación en el Congreso y el incentivo a la cooperación? ¿Esto pondrá barreras para el ingreso de los independientes?**

- La norma sobre el umbral es una de un conjunto de medidas que tomamos para desincentivar la fragmentación y mejorar el desempeño de los partidos políticos. Los independientes pueden participar, pero efectivamente hay una apuesta por mejorar la calidad de la política que se canaliza a través de los partidos y por fomentar su actuación responsable. El remedio al desprestigio de los partidos no es hacerlos desaparecer como canales de representación, sino que crear incentivos institucionales para que hagan mejor su trabajo y que de esa manera puedan recuperar la confianza en la ciudadanía.

#### **DERECHO INTERNO Y RESPETO A TRATADOS INTERNACIONALES**

**- ¿Se puede considerar un hito histórico el reconocimiento a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena y de la interculturalidad como un valor? Sin embargo, no se incorporaron escaños reservados para ellos.**

- Efectivamente es un hito histórico.

No hubo mayorías para incorporar escaños reservados. Sólo se señaló que la ley podrá establecer mecanismos para promover la participación de pueblos indígenas en el Congreso Nacional, por lo que la eventual incorporación de escaños queda a decisión legislativa. Aún así, sí se establece el mandato al Estado de respetar y promover los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas garantizados por la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Dar cumplimiento a esta obligación de respeto y promoción ya exige una disposición muy proactiva del Estado. También el anteproyecto señala que el diálogo intercultural debe promoverse en condiciones de igualdad y respeto recíprocos, y que en el ejercicio de las funciones públicas se debe garantizar el reconocimiento y la comprensión de la diversidad étnica y cultural.

**- El hecho de que las normas de derecho interno deban interpretarse en forma compatible con los tratados internacionales de derechos humanos, ¿redundará en una protección mayor de las personas, o bien será fuente de conflictos legales?**

- La norma sobre interpretación no sólo dice que las normas de derecho interno deberán interpretarse de forma compatible con los tratados internacionales de derechos humanos, sino que también señala que se debe hacer favoreciendo la protección más amplia de la persona. Esta norma no es más que la consagración constitucional de obligaciones que ya Chile ha asumido internacionalmente al ratificar este tipo de tratados. Lo que sería fuente de conflictos legales es que no se tomaran en cuenta estos tratados en la interpretación, porque implicarían el incumplimiento de nuestras obligaciones internacionales adquiridas al ratificarlos.

“El remedio al desprestigio de los partidos no es hacerlos desaparecer como canales de representación, sino que crear incentivos institucionales para que hagan mejor su trabajo”.

**- En otro ámbito, el rechazo a las enmiendas y normas que aseguraban en los trabajadores la propiedad de sus ahorros previsionales y el derecho de las personas a elegir libremente la administración de sus cotizaciones de salud, ya sea en forma privada o estatal, ¿puede significar una tensión relevante para el Consejo Constitucional?**

- No me parece prudente hacer proyecciones sobre lo que va a pasar en el Consejo. El Consejo tendrá que evaluar las razones por las cuales esas normas no lograron las mayorías necesarias para aprobarse en la Comisión Experta. Hay que tener en cuenta que su exclusión de la Constitución permite que los debates sobre cuáles son las mejores políticas de seguridad social en materia de salud o previsionales se den en el Congreso y sean producto de la deliberación democrática. En cambio, su inclusión implicaba zanjar en forma definitiva aspectos nucleares de ese debate, cerrando a mi juicio anticipadamente el debate, precluyendo la posibilidad de alcanzar acuerdos democráticos respecto de ellos.

**- ¿Cuál es su opinión personal al respecto?**

- Personalmente, y aquí hablo a título personal y no como presidenta de la Comisión Experta, creo que es imprudente que la Constitución adopte una



posición que, por lo que se está viendo en la discusión pública sobre pensiones y sobre sistema de salud, no representa un acuerdo compartido y menos un acuerdo compartido en un tema que se pueda proyectar en las décadas por venir. Cuando hablamos de Constitución habilitante estamos pensando precisamente en que la Constitución es lo contrario de una agenda corta, debe ser el paraguas bajo el cual distintas opciones de políticas públicas que se van adoptando en el tiempo puedan implementarse.

## LO MÁS DESTACADO DEL ANTEPROYECTO

“Cada persona puede valorar distintos aspectos del anteproyecto. Personalmente, creo que es un texto equilibrado en la forma en que trata los derechos”, señala Verónica Undurraga al referirse a algunos de los elementos más valorables del texto preparado por la Comisión Experta:

- Da una amplia protección a las libertades individuales, mantiene las normas de la Constitución económica que dan certeza a los actores económicos y a la vez innova y establece un balance al reconocer derechos sociales en materia laboral, de seguridad social, salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, derecho a la cultura. Estos derechos son, en definitiva, condiciones básicas para que las libertades individuales puedan efectivamente ejercerse y para asegurar estabilidad y cohesión social. Además el anteproyecto da guías claras al legislador sobre los principios que debe tomar en consideración para el diseño de políticas públicas que regulen prestaciones asociadas a estos derechos: progresividad para lograr la plena efectividad, aseguramiento del nivel adecuado de protección del derecho, no discriminación o diferenciación arbitraria y remoción de obstáculos para asegurar condiciones efectivas de igualdad, empleo del máximo de los recursos disponibles con responsabilidad fiscal y satisfacción a través de instituciones estatales y privadas, según corresponda. El recurso de protección se amplía a estos derechos, para poder demandar el acceso igualitario a prestaciones previamente definidas por ley.

También valoro la incorporación de un capítulo sobre protección del medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo y que sus normas recojan los principios fundamentales que habilitan para la adopción de políticas de cuidado de la naturaleza y para enfrentar los desafíos de la crisis ambiental.

Las medidas adoptadas para mejorar el sistema político me parecen indispensables y la inclusión de mecanismos innovadores y serios de participación ciudadana en los distintos niveles creo que es una buena noticia.

Por último, creo que el capítulo sobre descentralización quedó muy bien, representa un avance importante respecto de lo que hay y trata el tema en forma responsable.

- Finalmente, ¿la creación de un Consejo Coordinador del Poder Judicial, integrado por cuatro órganos autónomos, podría generar dispersión, burocracia y un aumento relevante del gasto público?

- Me llama la atención la forma en que se plantea esta pregunta. La Comisión Experta evalúa positivamente que los jueces puedan dedicarse prioritariamente a las tareas propiamente jurisdiccionales para las que se prepararon y que no tengan que dedicar, como lo hacen ahora, mucha parte de su tiempo a labores de gestión para las cuales no necesariamente son las personas más idóneas o bien, si son idóneas, no resulta positivo que las desarrollen al mismo tiempo en que ejercen sus labores jurisdiccionales. Es por eso que se establecen órganos especializados encargados de la dirección administrativa del Poder Judicial: el primero encargado del proceso de designaciones y nominaciones y calificación del desempeño judicial; el segundo encargado de administrar y gestionar los recursos del poder judicial; un tercero encargado de formación y perfeccionamiento, y el cuarto encargado de velar por el correcto actuar de jueces, funcionarios judiciales y auxiliares de la administración de justicia.

La conformación e integración de estos órganos y su coordinación buscan asegurar tanto la independencia interna como externa de los jueces en el ejercicio de su labor jurisdiccional. Todas estas tareas ya se realizan actualmente e implican algún nivel de gasto público y burocracia. Creemos que la nueva forma de ordenarlas y distribuirlas cumple objetivos institucionales importantes y, además, esperamos que propenda a que todas las tareas asignadas a los distintos órganos se ejerzan de forma más eficiente, porque finalmente aportan al mejor funcionamiento del poder judicial en su conjunto. 🌱