

# Órganos autónomos constitucionales: ojo con la inflación

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

*Uno de los varios conceptos modernos con una presencia creciente en las constituciones contemporáneas es el de autonomía. Éste es usado en, al menos, cuatro sentidos: como autonomía personal y presupuesto necesario para el ejercicio de los derechos fundamentales; en una dimensión colectiva, para el reconocimiento de la autodeterminación de ciertas asociaciones, como, por ejemplo, los partidos políticos y, en general, las personas jurídicas; en la distribución territorial del poder por medio de órganos subnacionales, y, finalmente, en la distribución funcional del poder mediante órganos constitucionales autónomos, como sucede con el Banco Central.*

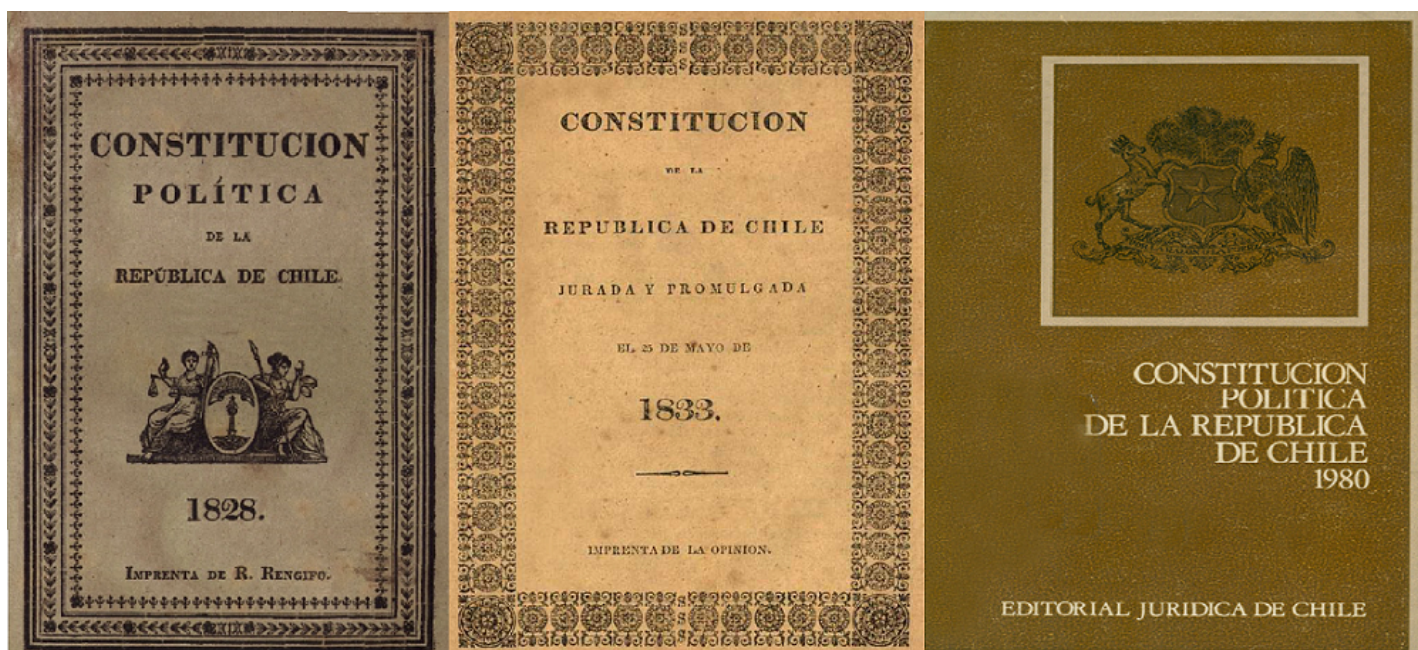
*La autonomía es un concepto relacional, es decir, se es autónomo respecto de algo o alguien. En el caso de la distribución funcional del poder, por lo general esta autonomía lo es respecto de la estructura administrativa que encabeza la Presidencia de la República. En otras palabras, estos órganos no se encuentran bajo la tutela o supervigilancia del o la Presidenta de la República. Además, la autonomía funcional se caracteriza por su carácter contramayoritario, al ser ejercida por órganos cuya generación no obedece a la expresión ciudadana en las elecciones periódicas, sino que a mecanismos de nombramiento y remoción de integrantes que se pretende estén a cierta distancia de la contingencia política, pues se supone tienen un carácter técnicamente especializado. La expresión funcional de esta autonomía se manifiesta atribuyendo a estos órganos una potestad normativa exclusiva que se denomina, precisamente, autónoma. Con todo, una expansión desmesurada de esta clase de órganos puede conllevar problemas para la gobernabilidad, pues reduce la potestad administrativa, la potestad que es*

*propia del Gobierno para gobernar. La potestad administrativa queda así reemplazada por una potestad que, como la autónoma, es políticamente irresponsable. La irresponsabilidad política no es funcional a la gobernabilidad. Hay que tener cuidado, por lo mismo, con los órganos autónomos constitucionales. Ya hay hartos.*

*En la Convención Constitucional (CC) la dimensión funcional de la autonomía ha tenido una presencia relevante, reflejada en la denominación de la Comisión N°6 sobre Sistemas de Justicia, **Órganos Autónomos de Control**, y Reforma Constitucional. Y también en las propuestas desde otras comisiones que sugieren la creación de nuevos órganos autónomos a nivel constitucional. De prosperar, es posible advertir que el diseño orgánico de la nueva Constitución se asemejará a una compleja arborescencia de autonomías funcionales, conllevando importantes desafíos de coordinación entre éstas y el Gobierno, e incluso entre sí.*

*En esta edición del Boletín del Monitor nos enfocamos en la autonomía funcional. Comenzamos revisando el estado de esta cuestión en la tradición constitucional chilena. Luego, analizamos las iniciativas de normas que proponen nuevos órganos autónomos a nivel constitucional. Concluimos formulando algunas observaciones.*

## 1 / Órganos autónomos en la Constitución vigente



## EN LO QUE SE REFIERE AL DISEÑO ORGÁNICO DEL ESTADO, LAS CONSTITUCIONES DECIMONÓNICAS QUE RIGIERON EN CHILE OBEDECIERON AL IDEAL ILUSTRADO DE LA SEPARACIÓN TRIPARTITA DE PODERES:

ejecutivo, legislativo y judicial. El mismo diseño predominó bajo la Constitución de 1925, aunque ciertas materias comenzaron a desagregarse de esos tres clásicos en nuevos órganos autónomos. Así, las controversias electorales fueron constitucionalmente entregadas al Tribunal Calificador de Elecciones, el control fiscal y de legalidad al interior de la administración del Estado quedó en manos de la Contraloría General de la República. Y en 1970 se creó el Tribunal Constitucional, a cargo de controlar la constitucionalidad de las leyes y ciertas contiendas de competencia entre órganos.

La inclusión sistemática y creciente de órganos autónomos a nivel constitucional se inició con la Constitución de 1980. Su consagración se tradujo en una cierta revisión del principio de separación de poderes, en parte motivada por la animosidad de esos constituyentes hacia el Congreso. Por esto, se optó por entregar funciones de frenos y contrapesos respecto del Presidente de la República a nuevos órganos autónomos, de orden técnico más que político. Así, junto con mantener los órganos provenientes de la Constitución de 1925, el texto original de la Constitución de 1980 reguló con carácter autónomo el Banco Central (a cargo de la política monetaria), el Consejo Nacional de Televisión (a cargo de adjudicar concesiones de televisión y velar por sus contenidos), y el Consejo de Seguridad Nacional, el cual tenía entre sus funciones representar a cualquier autoridad su opinión frente a algún hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o comprometa la seguridad nacional, así como el nombramiento de senadores designados y ministros del Tribunal Constitucional.

Con el retorno de la democracia se sumaron nuevos órganos autónomos: el Ministerio Público (1997), a cargo de la persecución penal; el Servicio Electoral (2015), a cargo de los procesos electorales, del cumplimiento de las normas sobre gasto electoral y partidos políticos; más recientemente, la Comisión sobre Remuneraciones de Autoridades (2020), y la propia CC, a cargo de elaborar el texto de una nueva Constitución (2019). También se disminuyó considerablemente el rol del Consejo de Seguridad Nacional en la reforma constitucional en 2005, desde entonces limitado a asesorar al Presidente de la República en materias vinculadas a la seguridad nacional. A diferencia del diseño constitucional de 1980, centrado en frenos y contrapesos de orden técnico en relación con el poder de cada Gobierno, algunos de estos nuevos órganos también son autónomos de la judicatura, como el Ministerio Público, y respecto de otros órganos autónomos, como la Contraloría.

La expansión de órganos autónomos bajo la Constitución vigente también fue replicada en diversas fórmulas a nivel legislativo, por ejemplo, en el diseño del Consejo para la Transparencia. Y en el debate público ha estado presente la posibilidad de constitucionalizar servicios u órganos públicos de rango legislativo como la Defensoría Penal Pública, la Fiscalía Nacional Económica o el propio Consejo para la Transparencia. Este debate, al parecer, ha tenido eco en la CC.

Veamos ahora cómo se perfila la creación de órganos constitucionalmente autónomos en las propuestas para la nueva Constitución.

## 2 / Órganos autónomos propuestos para la nueva Constitución



Foto: [Legal News](#)

YA DIJIMOS QUE A LA COMISIÓN N°6 SOBRE SISTEMAS DE JUSTICIA, ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE CONTROL Y REFORMA CONSTITUCIONAL LE CORRESPONDE abordar en general los “órganos de control y órganos autónomos”. Además, el Reglamento General le encomendó estudiar dos órganos específicos: una Defensoría de los Pueblos y una Defensoría Penal Pública y de las Víctimas. A la fecha se han votado en general las diversas iniciativas sobre estos órganos, y se apronta para su discusión y votación en particular.

Cabe señalar que en otra comisión de la CC, la de Sistemas de Conocimientos, se presentó la iniciativa de norma constitucional N°87-7, creando un Consejo Nacional de Bioética. Este Consejo sería un “órgano técnico, **autónomo**, de carácter consultivo, pluralista, paritario y multidisciplinario”, a cargo de asesorar a los distintos poderes del Estado en asuntos bioéticos que puedan afectar la vida humana, animal, la naturaleza y la biodiversidad, y en materias relacionadas con la investigación científica. Aún no hay pronunciamiento sobre ella.

En esta edición del Boletín nos centraremos en las propuestas de nuevos órganos que se están considerando ante la Comisión sobre Sistemas de Justicia, con exclusión de aquellos regulados por la Constitución vigente, como el Banco Central o la Contraloría. Entre los nuevos órganos propuestos existen varios que hoy existen a nivel legislativo, como la Defensoría Penal Pública, la Dirección de Servicio Civil, el Servicio Nacional del Consumidor, o que reúnen órganos legislativos bajo un nuevo órgano, como es el caso del Consejo Autónomo de Medio Ambiente. A estas propuestas se suman órganos inexistentes a la fecha en nuestro país, como la Agencia Nacional de Aguas, el Consejo de Pueblos Indígenas, Consejo de Verdad, Reparación y Garantías de no Repetición, la Defensoría del Pueblo (“*Ombuds*”) y la Defensoría de la Naturaleza. A continuación los revisamos.

## Propuestas que elevan a rango constitucional órganos de rango legislativo

### Defensoría Penal Pública

La Defensoría Penal Pública (DPP) fue creada en el año 2001 (Ley 19.718) para satisfacer el derecho a una defensa profesional y técnica de toda persona imputada por un delito. Es el contrapeso necesario del Ministerio Público, a fin de resguardar las garantías de las y los imputados en el marco de un debido proceso. Actualmente es un **servicio público**, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, **sometido a la supervigilancia** del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia.

Poco después de haber sido creada en 2001, se han venido presentando diversos proyectos de reforma constitucional dirigidos a constitucionalizar la DPP para terminar con la supervigilancia del Gobierno y situarla al mismo nivel jurídico que su contraparte institucional, el Ministerio Público.

Este ánimo de constitucionalizar con autonomía a la DPP ha tomado fuerza en la CC, al punto que la Comisión de Sistemas de Justicia ha aprobado en general tres iniciativas al respecto, las cuales se detallan en la siguiente tabla.

#### VER TABLA N°1

Respecto a su finalidad, las tres propuestas reproducen lo que hoy dispone la Ley N°19.718: proporcionar defensa penal a los imputados(as) o acusados(as) de un crimen, simple delito o falta que sea competencia de un juzgado de garantía o un tribunal de juicio oral en lo penal y respectivas Cortes, y que carezcan de abogado(a).

## Dirección Nacional de Servicio Civil

En el año 2003, mediante la Ley N°19.882, se creó la Dirección Nacional de Servicio Civil, a cargo de la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones del personal en los servicios de la administración civil del Estado. Esta Dirección es un **servicio público** de carácter descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que **se relaciona con el Presidente de la República** a través del Ministerio de Hacienda.

En la Comisión de Sistemas de Justicia se han aprobado dos propuestas para constitucionalizar este órgano. Una es la iniciativa N° 924-6 que dispone que la Dirección Nacional de Servicio Civil es un órgano autónomo, cuya función es: “regular, implementar y supervigilar la provisión, promoción y gestión de los cargos públicos que componen el servicio civil, así como el funcionamiento de los mecanismos de calificaciones e incentivos a la función pública”. Los detalles de su organización y funcionamiento son entregados a la ley.

La otra es la iniciativa N° 344-6, que es más detallada. También dispone que habrá un órgano de carácter autónomo denominado “Dirección de Servicio Civil”, que tendrá “la superintendencia sobre las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado, debiendo velar por un eficiente y efectivo cumplimiento de la función administrativa, en concordancia con los principios y normas que la regulan”. Esta Dirección estará a cargo del Consejo del Servicio Civil, compuesto por cinco integrantes que durarán 10 años en sus cargos, quienes serán designados por el Presidente de la República previa ratificación por 2/3 de los “senadores” en ejercicio. Llama la atención esto último, pues la Comisión de Sistema Político propuso en su Primer Informe al Pleno eliminar el Senado, lo cual fue rechazado y devuelto para su reemplazo en la sesión del 18 de marzo.

Esta iniciativa especifica las siguientes atribuciones a la Dirección de Servicio Civil:

- Reglamentar el sistema de selección de los empleos y cargos públicos.
- Supervigilar que la realización de los concursos para la provisión de ellos sea realizada en condiciones de igualdad de oportunidades y respetando siempre el carácter técnico y profesional de estas funciones y empleos.
- Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas de los Ministerios y servicios dependientes o relacionados a través de ellos, a fin de asegurar el cumplimiento de estándares en las relaciones laborales de la Administración del Estado.
- Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o gestión de personas de los ministerios y servicios, velando por su mejoramiento continuo y permanente.

## Servicio Nacional del Consumidor

Otro órgano que se pretende elevar a rango constitucional y con carácter autónomo es el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), creado en 1990 y reformado en 1997. La Ley 19.496 dispone que es “un **servicio público** descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, **sujeto a la supervigilancia** del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo”. A su vez, es desconcentrado funcional y territorialmente mediante direcciones regionales.

En la Comisión de Sistemas de Justicia se aprobó únicamente una propuesta sobre esta materia. Este nuevo SERNAC sería ahora un órgano **autónomo**, jerarquizado y desconcentrado, cuya función “es la protección de las personas en su rol de consumidores de bienes y servicios asegurando su participación equitativa en dignidad y derechos”. Además, se le especifican una serie de atribuciones, algunas de las cuales se reiteran entre sí:

- Facultades fiscalizadoras, sancionatorias, normativas y de interpretación de la ley, incluyendo la dictación de instrucciones y circulares complementarias e interpretativas de normas.
- Velar por el debido acceso a la justicia mediante el ejercicio de acciones, tanto individuales como colectivas de los consumidores.
- Hacerse parte en los procedimientos judiciales o administrativos ya iniciados en los casos de relevancia pública en que sean gravemente comprometidos los derechos al consumidor.
- Realizar acciones de información y educación tendientes a difundir los derechos y deberes del consumidor.
- Dar cumplimiento a las normas y políticas públicas relacionadas con la materia.

## Consejo Autónomo de Medio Ambiente

En una posición intermedia entre continuidad e innovación se encuentra la propuesta de crear un Consejo Autónomo de Medio Ambiente. La Ley N°19.300 sobre “Bases Generales del Medio Ambiente” de 1994 contemplaba inicialmente la “Comisión Nacional del Medio Ambiente” (CONAMA), servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Entre sus atribuciones se encontraba “administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental a nivel nacional, coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental y determinar los programas para su cumplimiento”. La CONAMA fue reemplazada el año 2010 (Ley N°20.417) por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), supervisado por el Ministerio del Medio Ambiente. El SEA

continuó con la administración del sistema de evaluación de impacto ambiental, junto a nuevas atribuciones.

En la Comisión de Sistemas de Justicia se ha propuesto la creación de un nuevo órgano, denominado Consejo Autónomo del Medioambiente, cuya redacción lo define como un “organismo autónomo, paritario, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene de forma exclusiva la función de evaluar, fiscalizar y sancionar proyectos y/o actividades en materia ambiental.” Su objeto y funciones son similares a las que actualmente corresponden al SEA: la ejecución, organización y coordinación de la Evaluación de Impacto Ambiental a la que deben someterse determinados proyectos y actividades susceptibles de causar un impacto en el medioambiente. Este Consejo tendría atribución exclusiva de autorización en los procesos de evaluación ambiental, mediante una resolución de calificación ambiental.

En cuanto a su conformación, el Consejo Autónomo del Medioambiente estaría compuesto por un Consejo Nacional, a cargo de la Directora o Director Nacional Ambiental, y por Consejos Regionales. Esta estructura es similar a la de la extinta CONAMA.

## Propuestas sobre nuevos órganos constitucionales autónomos

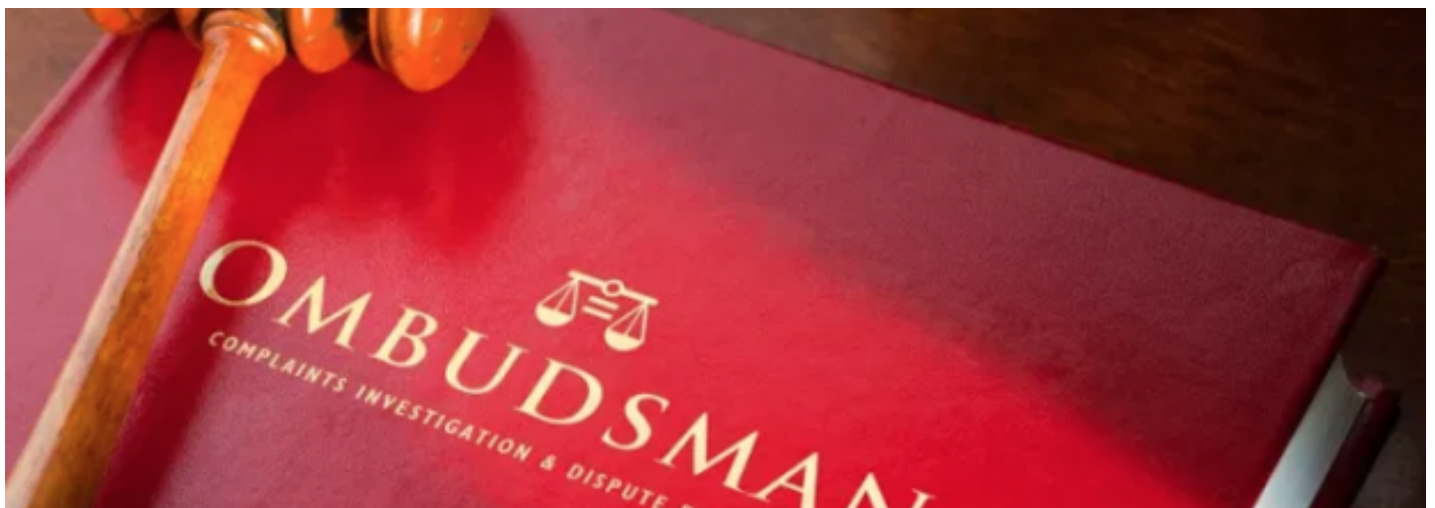


Foto: [El Mostrador](#)

### Agencia Nacional de Aguas

En la actualidad la planificación del desarrollo del recurso hídrico en las fuentes naturales, la labor de policía y vigilancia de las aguas en los cauces naturales de uso público y la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas son algunas de las principales funciones de la Dirección General de Aguas (DGA), reguladas en el Código de Aguas. La DGA es un servicio dependiente del Ministerio de



Obras Públicas y su jefe superior, el Director General de Aguas, es un cargo de exclusiva confianza del Presidente de la República.

En la Comisión de Sistemas de Justicia existen dos iniciativas, aprobadas en general, que proponen la creación de una Agencia Nacional de Aguas con autonomía y patrimonio propio. La iniciativa N°557-6 señala como principal función de dicha agencia el “asegurar el uso sostenible del agua y sus ecosistemas asociados y la seguridad hídrica, en beneficio de las actuales y futuras generaciones.” Función similar se encuentra en la iniciativa N°954-6: “protección y restauración de todos los ecosistemas asociados al agua de Chile, conforme a los derechos de la naturaleza, y de asegurar el derecho humano al agua y saneamiento”. Según estas iniciativas las funciones de la Agencia Nacional de Aguas serían:

- Velar por el cumplimiento de la política hídrica nacional.
- Coordinar el actuar de los demás organismos del Estado con competencias en materia hídrica.
- Otorgar, revisar, modificar, caducar o revocar toda concesión, permiso o título sobre las aguas.
- Fiscalizar y perseguir las sanciones administrativas y penales que correspondan.
- Elaborar un Sistema Nacional Unificado de Información Hídrica.
- En cada cuenca, regular, implementar, coordinar y fiscalizar la gestión integrada del agua en todas sus formas y estados.
- Planificar la restauración y preservación de las cuencas, acuíferos y zonas costeras.
- Considerar la disponibilidad y demanda de agua para establecer un balance hídrico por territorio.

En lo que difieren ambas iniciativas es en la conformación de este órgano. La iniciativa N°557-6 establece que la Agencia Nacional de Aguas estará encabezada por un Director Nacional designado por el Presidente de la República con acuerdo del Congreso Nacional, a partir de una propuesta plurinominal del Consejo de Alta Dirección Pública. En cambio, la iniciativa N°954-6 propende hacia el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua, integrando a esta Agencia a los Consejos Plurinacionales de Cuenca integrados por representantes de titulares con autorización para hacer uso de las aguas, consumidores de agua, pueblos originarios, gobiernos locales y regionales, entre otros.

## **Defensoría del Pueblo**

La existencia de una institución que defienda los derechos de las personas frente al poder soberano se remonta al año 1713 en Suecia, en plena guerra contra Rusia, cuando el Rey Karl XII creó el *Hogsta Ombudsmannen*, a cargo de supervisar el cumplimiento de la ley y de los deberes de los funcionarios públicos. En Chile una preocupación similar es posible encontrarla en la Constitución de

1823, con la institución del procurador general. Entre sus funciones se encontraba “defender las garantías constitucionales violadas por las primeras magistraturas del Estado”, “acusar a todos los funcionarios públicos, de oficio o en virtud de denuncias legales, públicas o secretas, siendo personalmente responsable de toda omisión o connivencia”, y “reclamar al Senado por la declaración o propuesta de beneméritos a favor de los que han servido al Estado”. El procurador general era designado por las asambleas electorales, compuestas por ciudadanos chilenos en proporción a la población, las cuales estaban a cargo de elegir, nominar, calificar y censurar aquellas funciones establecidas por la Constitución.

En épocas más recientes, la creación de un Defensor del Pueblo u *Ombuds* como se le conoce a nivel comparado, fue propuesto en 1985 por el Grupo de Estudios Constitucionales, también conocido como “Grupo de los 24”. Y desde el retorno de la democracia en 1990 han abundado las iniciativas legales y constitucionales para incorporar un Defensor del Pueblo a nuestro ordenamiento jurídico.

Hasta ahora, la Comisión de Sistemas de Justicia ha aprobado tres instituciones que giran en torno a la idea de “Ombudsman”, todas como órganos constitucionalmente autónomos.

Una de ellas es la Defensoría del Pueblo, órgano autónomo de rango constitucional, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En cuanto a su objeto, ésta tendrá como funciones “la promoción, protección y colaboración en la defensa de los derechos asegurados en esta Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y en las leyes, **ante los actos u omisiones de los órganos de la administración del Estado y de personas jurídicas de derecho privado que tengan una concesión del Estado u operen previa licitación, que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública**, en los términos que establezca la ley respectiva”.

Una segunda institución aprobada en general es la Defensoría de los Derechos Humanos, órgano de carácter constitucional y autónomo, a cargo de “velar por la promoción, educación, observancia y protección de los derechos humanos que hayan sido establecidos en las normas constitucionales, legales y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile que se encuentren vigentes”.

Finalmente, una tercera institución en esta línea es la “Defensoría de los Pueblos”, definida como una “corporación autónoma de derecho público, organismo técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Su objetivo radica en “la protección, promoción y defensa de los derechos humanos individuales y colectivos, y demás garantías reconocidas en esta Constitución, en la legislación nacional, y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes en Chile”.

En cuanto a sus funciones, cada iniciativa cuenta con un catálogo propio, detalladas en la siguiente tabla:

**VER TABLA 2**

Hay diferencias sobre el nombramiento del titular de estas Defensorías. Respecto del Defensor(a) del Pueblo, su titular será designado por acuerdo de la mayoría absoluta de las y los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados y Diputadas (o Congreso unicameral), según la proposición que efectúen las organizaciones sociales y de derechos humanos. Además, durará cinco años en el cargo, sin posibilidad de reelección.

Respecto del Defensor(a) “de los Pueblos”, su titular será designado por el Congreso Plurinacional, a partir de una terna realizada por las consejeras y consejeros de la Defensoría de los Pueblos. Durará seis años en el cargo, sin posibilidad de nueva designación.

Respecto de la Defensoría de los Derechos Humanos, se contempla un “Consejo” a cargo de la dirección superior del órgano, compuesto por cinco consejeros(as) elegidos(as) mediante propuesta de la o el Presidente de la República, con acuerdo de la mayoría absoluta de la Cámara Territorial. Cada uno durará seis años en el cargo. Asimismo, estará encabezado por un Presidente o Presidenta, que será elegido por los mismos consejeros(as).

### **Defensoría de la Naturaleza**

A diferencia de los Ombuds, las Defensorías de la Naturaleza son de data reciente en la experiencia comparada. Por ejemplo, en Ecuador, cuya constitución reconoce a la Naturaleza como titular de derechos, se dispuso la creación de una “Defensoría del Ambiente y la Naturaleza”, dependiente del “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”. En los hechos, quien se encarga de la efectiva protección y defensa de los derechos de la naturaleza, es la “Defensoría del Pueblo”, reconocido como órgano constitucional autónomo. Ésta tiene entre sus atribuciones, precisamente, la prevención, precaución, protección, promoción y restauración de los derechos de la naturaleza.

Bolivia, por su parte, también cuenta con un reconocimiento de la Naturaleza como titular de derechos, pero no a nivel constitucional, sino legislativo. En cuanto a su protección, se encuentra actualmente en tramitación un proyecto de ley que crea la “Defensoría de la Madre Tierra”. Ésta contaría con funciones y atribuciones muy similares a las que ejerce la “Defensoría del Pueblo” de Ecuador respecto de la protección de los derechos de la naturaleza.

Tal como señalamos en una edición anterior ([ver aquí](#) Boletín N°32), el Pleno ha reconocido en el borrador de la nueva Constitución a la naturaleza como titular de derechos. En la sesión 69ª del Pleno celebrada el 16 marzo pasado, se aprobó la siguiente norma proveniente de la Comisión de Principios Constitucionales: “La naturaleza tiene derechos. El Estado y la sociedad tienen el deber de protegerlos y respetarlos” (inciso segundo del artículo 9.- Naturaleza, [ver aquí](#)). En consonancia, se ha propuesto desde la Comisión de Sistemas de Justicia una “Defensoría de la Naturaleza” a cargo de velar por los derechos de este nuevo titular.

Así, encontramos dos iniciativas que ya han sido aprobadas en general y en términos prácticamente idénticos:

- Iniciativa N°573-6: “La Defensoría de la Naturaleza: Es un organismo técnico, autónomo, de derecho público, paritario, plurinacional, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la que se regulará por estas normas y aquellas que la ley orgánica establezca. La Defensoría de la Naturaleza tendrá por objeto la difusión, prevención, promoción, defensa y protección de los Derechos de la Naturaleza, de los animales y los derechos humanos ambientales garantizados en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales en materia ambiental, derechos de la Naturaleza y de los animales vigentes en Chile.”
- Iniciativa N°914-6: “La Defensoría de la Naturaleza es un órgano autónomo, descentralizado y con despliegue regional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, **que se coordina internamente con las demás Defensorías** y con otros órganos estatales. Está encargado de velar por la vigencia, promoción, difusión y defensa de los Derechos de la Naturaleza y los derechos humanos ambientales, garantizados en la Constitución, las leyes y el derecho internacional público.”

Destacan entre las funciones de este nuevo órgano autónomo las siguientes:

- Representar judicial y extrajudicialmente a la Naturaleza.
- Recibir denuncias de personas naturales y otros entes que quieran proteger los derechos de la Naturaleza, de los animales y de los derechos humanos ambientales.
- Velar por el establecimiento de medidas de restauración y reparación del daño ambiental.
- Velar por la participación de las comunidades en las decisiones que impliquen afectación a los derechos de la naturaleza.
- Promover la adopción, firma o ratificación de las declaraciones, pactos o convenios internacionales, que se relacionen con su competencia.

- Supervisar acuerdos entre empresas y comunidades o personas individuales que autoricen la ejecución de proyectos extractivos.
- Presentar proyectos de reforma constitucional, legal y reglamentaria en materias de su competencia.

### **Consejo de Pueblos Indígenas**

En concordancia con las normas aprobadas por la CC, que declaran a Chile como un Estado “plurinacional e intercultural”, obligando a sus órganos a reconocer, garantizar y promover “en todo su actuar el reconocimiento político y jurídico de los pueblos y naciones preexistentes al Estado que habitan sus territorios (...) la distribución equitativa del poder y de los espacios de participación política” (Artículos 1 y 10 sobre Forma de Estado, [ver aquí](#)); en la Comisión sobre Sistemas de Justicia encontramos la iniciativa que propone consagrar un “Consejo de Pueblos Indígenas”.

Este Consejo consistiría en un “órgano colegiado, autónomo, con patrimonio propio y personalidad jurídica de derecho público, en el que tendrán representación todos los pueblos y naciones preexistentes (...)”. Tendrá como principal función “diseñar y promover políticas públicas respetuosas de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución, el sistema internacional de los derechos humanos y las leyes, velando por la efectiva transversalización de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad en la sociedad y en toda la institucionalidad estatal.”

Entre sus funciones específica que tendría este órgano, cabe mencionar las siguientes:

- Participar en la planificación, creación, desarrollo e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida y ejercicio efectivo del derecho al desarrollo de los pueblos.
- Diseñar, dirigir, impulsar, implementar y dar cuenta de los procesos de participación y consulta indígena.
- Efectuar los nombramientos para todos aquellos cargos públicos que no sean de elección popular y que correspondan a cupos o escaños reservados.

### **Consejo de Verdad, Reparación y Garantías de no Repetición**

El desarrollo de mecanismos de justicia transicional ha sido una práctica originada en países que han sufrido violencia política y que, consecuencia de ello, han supuesto una violación grave a los derechos humanos de sus habitantes. Para materializar dicha justicia transicional, se han utilizado distintos mecanismos como la creación de comisiones “de verdad y reconciliación”, a cargo de proveer un

registro de las diversas violaciones a los derechos humanos, de las fallas institucionales que facilitaron o promovieron dichos abusos, y de recomendaciones dirigidas a reparar a las víctimas y prevenir nuevos conflictos. Estos mecanismos se caracterizan por su temporalidad. Por ejemplo, desde el retorno de la democracia, en Chile se han constituido dos instancias en ese sentido, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (“Comisión Rettig”, 1990-1991) y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (“Comisión Valech”, 2003-2010, 2010-2011).

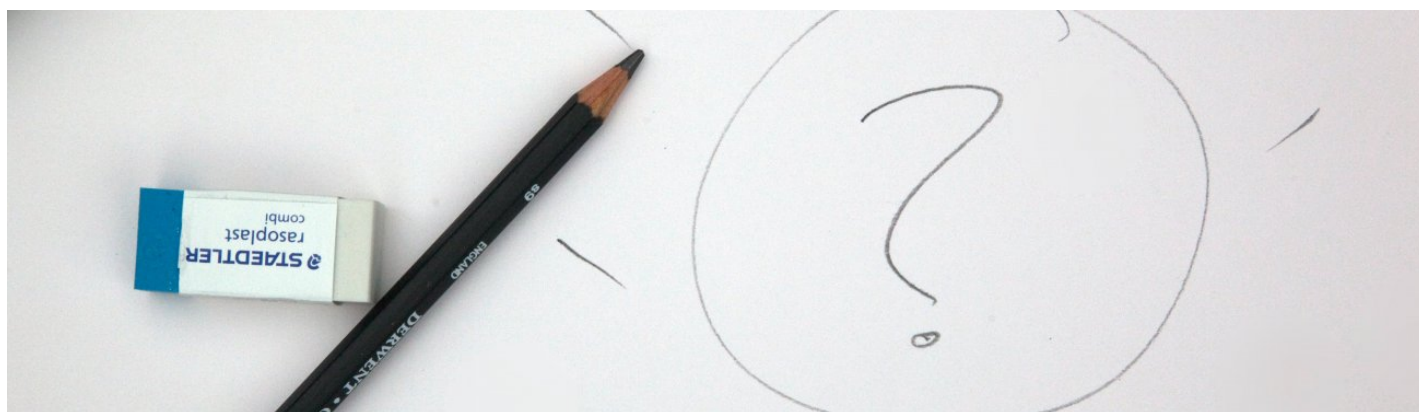
En contraste, la propuesta del “Consejo de Verdad, Reparación y Garantías de no Repetición” que se impulsa desde la Comisión de Sistemas de Justicia persigue hacer de esta clase de mecanismos transicionales y transitorios una institución permanente.

Se trata de la iniciativa N°370-6, la cual propone que este Consejo será “de carácter **permanente** y **autónomo**”, teniendo por objeto “velar por el cumplimiento, por parte del Estado, de sus deberes en materias de derechos de justicia transicional”, en virtud del cual se despliegan un conjunto de objetivos específicos.

#### **VER TABLA N°3**

En cuanto a su composición, será un órgano colegiado compuesto por nueve consejeros(as), de carácter paritario, reservando al menos dos cupos de consejeros(as) a representantes de los pueblos originarios y tribales. En cuanto a su designación, se dispone lo siguiente:

- Dos Consejeros(as) serán nombrados por la Presidencia.
- Dos Consejeros(as) serán nombrados por el Congreso Nacional, a partir de una nómina de no menos de doce candidaturas presentadas por la Presidencia.
- Un Consejero(a) será elegido por las Universidades del Estado.
- Cuatro Consejeros(as) serán elegidos por las organizaciones de derechos humanos, ambientales, organizaciones representantes de pueblos indígenas y tribales.



## TODO INDICA QUE LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN QUE HARÁ LA CC MANTENDRÁ EN CALIDAD DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

**AUTÓNOMOS** varios de los existentes (el Banco Central, por ejemplo) e incrementará su número con otros nuevos. Por ejemplo, tras la creación de una Agencia Nacional de Aguas subyace un problema sistémico y de difícil solución como es la sequía, lo cual ameritaría un enfoque técnico y, sobre todo, de largo plazo en la búsqueda de soluciones. Algo similar podría decirse sobre la Dirección Civil, en el sentido de separar lo que es la Administración del Estado -organizada como una burocracia de cuadros profesionales permanentes-, del Gobierno encabezado por el o la Presidente de la República y sus funcionarios de confianza en cada ciclo electoral.

Ahora bien, la eventual incorporación de nuevos órganos autónomos no pareciera obedecer a una necesidad de tecnificar y aislar ciertos saberes frente a los ciclos políticos, sino que suelen proponerse como mecanismos de garantía o correlatos de los derechos fundamentales -también en expansión en el debate constituyente. Por ejemplo, en algunos casos se buscaría cerrar aspectos pendientes de reformas que han tomado largo tiempo en ser diseñadas e implementadas, como sería la constitucionalización de la DPP (sumada a la creación de tribunales de ejecución de la pena). Por otra parte, ¿existe algún desbalance institucional similar o aspecto inconcluso en la protección de los derechos del consumidor que explique la necesidad de constitucionalizar al SERNAC?

En otros casos, se concretaría en la nueva Constitución lo que no ha prosperado a nivel legislativo o vía reforma constitucional, como la creación de una Defensoría del Pueblo. Y con el reconocimiento de la naturaleza en calidad de titular de derechos se estaría siguiendo la lógica de otorgar la tutela de estos últimos a una Defensoría de la Naturaleza. Con todo, este diseño dual de defensorías anticipa problemas de coordinación cuando, por ejemplo, entren en conflicto la protección de derechos humanos ambientales con los demás derechos fundamentales, pues cada uno estará a cargo de su propia defensoría. La solución desde la Comisión N°6 consistiría en la creación de un consejo de contiendas de competencia para arbitrar esta clase de choques entre órganos. ¿No resultaría más

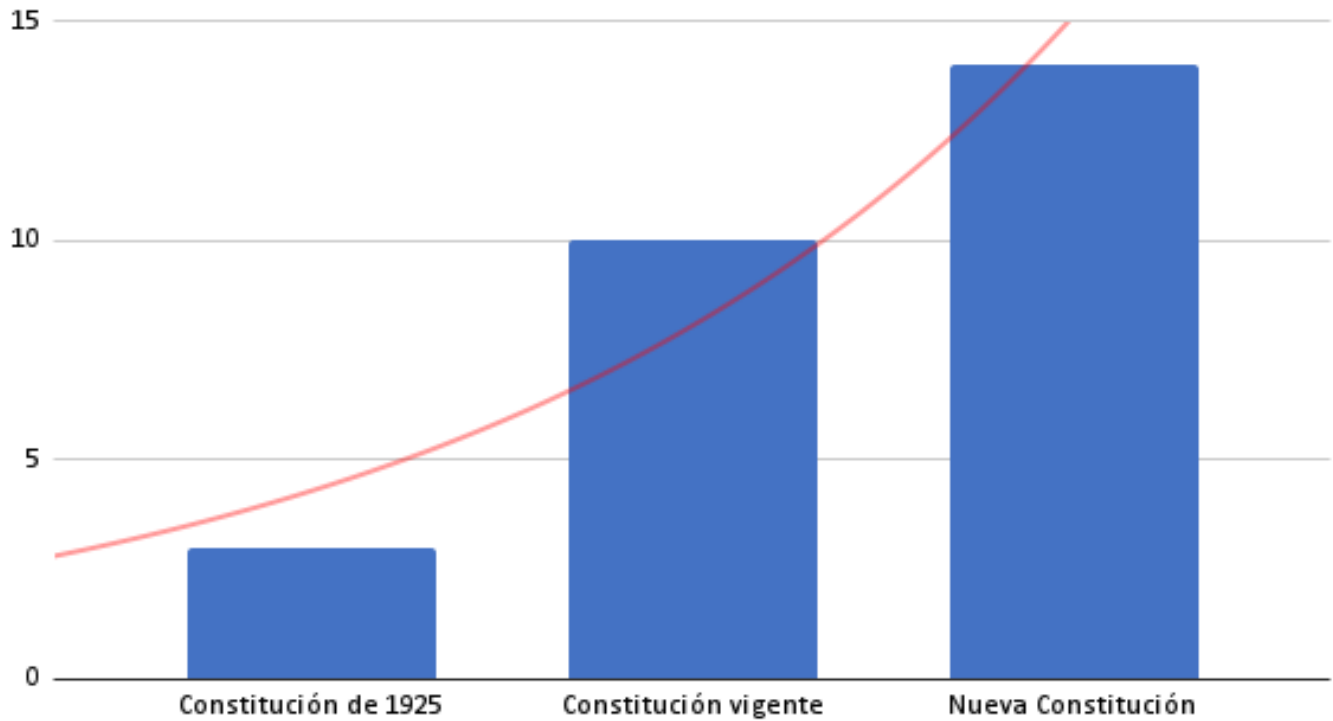
eficiente concentrar competencias en una sola institución en vez de triplicar la creación de órganos? Esto facilita la rendición de cuentas y el control social de la ciudadanía. La experiencia de Ecuador muestra que la protección de la naturaleza puede realizarse aun cuando no prospere la inflación orgánica.

Existe una tentación de perpetuar el presente en algunos de los órganos constitucionales propuestos. Esto ocurre, por ejemplo, con la propuesta que crea un Consejo de Verdad, Reparación y Garantías de no Repetición. Ella busca hacer de la justicia transicional -esencialmente transitoria- una política permanente del Estado chileno. Más allá del oxímoron tras esta idea (¿puede existir un momento transicional que se proyecte infinitamente en el tiempo?) y del hecho de que ya existe un Instituto Nacional de Derechos Humanos (suerte de Ombuds de rango legal); cabe preguntarse si un órgano de estas características, en permanente revisionismo del pasado, contribuye a la reconciliación de una sociedad fracturada, uno de los fines principales de la justicia transicional.

Finalmente cabe preguntarse por los desafíos que la creación de nuevos órganos autónomos plantea a la futura gobernabilidad. Actualmente existen serios niveles de incertidumbre respecto de lo que la CC aprobará en materia de régimen político, lo cual quedó demostrado con el rechazo casi íntegro del Primer Informe de la Comisión de Sistema Político por el Pleno el pasado viernes 18 de marzo. Sin embargo, tras ese fracaso se comienza a percibir una tendencia al interior de la CC en favor de mantener un presidencialismo atenuado con un reforzamiento de los contrapesos provenientes desde el Poder Legislativo. Frente a este panorama, la consagración irreflexiva de órganos autónomos podría significar en la práctica un presidencialismo aún más débil, cercado por una multiplicidad de órganos y poderes estatales. El riesgo de ingobernabilidad sería alto. El gráfico que sigue es elocuente sobre la expansión orgánica que podría significar la futura Constitución:



## Órganos constitucionales autónomos 1925-2022



Piénsese en la propuesta de crear un Consejo Autónomo de Medio Ambiente, que constitucionaliza el actual SEA que es supervisado por el Ministerio del Medioambiente. Su constitucionalización abre una puerta para repensar si otros ministerios deberían autonomizarse de la Presidencia de la República. ¿Por qué mejor no entregar la conducción de relaciones internacionales a una agencia o consejo autónomo? ¿O la seguridad interior?

A la hora de las autonomías constitucionales, entonces, menos es más. Por esto, ojo con su inflación.