ACTUALYDAD CONSTITUCIONAL

INFORME SOBRE EL DESARROLLO DEL NUEVO PROCESO CONSTITUCIONAL

N°4 / 31 DE MARZO DE 2023

DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana[1] los integrantes de la Comisión Experta estuvieron dedicados a la negociación y redacción de iniciativas constitucionales, las que fueron presentadas ayer.

- En cuanto al trabajo del Pleno de la Comisión Experta, este continuó recibiendo exposiciones de representantes de órganos y poderes del Estado, correspondiéndole esta vez a los presidentes de la Cámara de Diputados y del Tribunal Constitucional.

- En cuanto a las subcomisiones, estas continuaron recibiendo a diversos académicos y expertos en las materias de sus respectivas competencias.

- Cabe recordar que las iniciativas de normas que se declaren admisibles y sean aprobadas en general por el Pleno de la Comisión Experta son de suma relevancia, pues marcarán la pauta de la discusión. Sin embargo, no hay que perder de vista que las iniciativas ayer presentadas no constituyen el anteproyecto, pues, conforme al Reglamento, una vez aprobadas en general por el Pleno y remitidas a las respectivas subcomisiones, los comisionados tendrán cinco días para presentar enmiendas con el fin de suprimir, agregar, sustituir o modificar algún aspecto de dicho articulado, restando, por tanto, trámites y etapas posteriores ante la misma Comisión Experta. En definitiva, en esta primera etapa los comisionados ingresaron iniciativas de mayor consenso y respaldo, dejando aquellos aspectos más controvertidos para las enmiendas posteriores.

[1] Incluye lo sucedido desde el viernes 24 de marzo al viernes 31 de marzo, inclusive.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. FINALIZÓ EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE NORMAS

A las 23:59 del día de ayer venció el plazo para que los comisionados presentaran las iniciativas de normas constitucionales por capítulos. Al respecto, cabe recalcar que los expertos ingresaron las iniciativas que en su conjunto generan más consenso y mayor respaldo entre los mismos, considerando que la próxima semana deberán votarse y aprobarse en el Pleno por un quórum de 3/5, dejando para las etapas posteriores del proceso aquellos aspectos donde hay mayores divergencias. En ese sentido, las iniciativas ayer ingresadas no constituyen el anteproyecto de nueva Constitución, pues, conforme al Reglamento, una vez aprobadas en general por el Pleno y remitidas a las respectivas subcomisiones, los comisionados tendrán cinco días para presentar enmiendas con el fin de suprimir, agregar, sustituir o modificar algún aspecto de dicho articulado, restando, por tanto, trámites y etapas posteriores ante la misma Comisión Experta. De hecho, en algunas iniciativas ingresadas ayer se enuncian algunos epígrafes, pero sin consagrar su contenido, las que deberán ser completadas a través de las enmiendas.

A continuación se enuncian las principales iniciativas de normas ingresadas ayer por capítulos:

1. Fundamentos del orden constitucional: la propuesta de consenso presentada para el primer capítulo contempla 16 artículos en los que se indican los fines, valores y objetivos que persigue el ordenamiento, en la forma de principios orientadores. Entre otros, se incorpora la dignidad humana como base del derecho y la justicia, así como límite de la soberanía; el bien común como finalidad del Estado; la autonomía de las agrupaciones sociales; la igualdad, en especial respecto del rol de la mujer en la vida nacional; y la probidad de la función administrativa. También, como deberes del Estado, se incluye el resguardar la seguridad y trabajar por la paz social, como el cuidado y conservación de la naturaleza y su biodiversidad.

Respecto a la organización del Estado se indica que Chile es un Estado social y democrático de derecho; una república democrática, con separación de poderes y régimen presidencial; un Estado unitario y descentralizado, con gobiernos regionales y comunales autónomos; y se reconoce la nación chilena como una e indivisible, sin perjuicio del reconocimiento a los pueblos indígenas como parte de ella. Se incluyen también los emblemas nacionales y la consideración del terrorismo como contrario a los derechos humanos.

2. Derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales: las propuestas de consenso presentadas abordan los derechos civiles y políticos, como, por ejemplo, el derecho a la vida, la integridad personal y la igualdad ante la ley, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre los que resaltan algunos derechos nuevos para nuestro ordenamiento constitucional, como la igualdad salarial entre hombres y mujeres por trabajos equivalentes; el derecho a la vivienda adecuada, con preferencia al acceso a la vivienda propia; el derecho al agua y al saneamiento, con prevalencia del consumo humano y uso doméstico; la libertad creativa y derechos de los consumidores. Por su parte, destaca, por ejemplo, que se

mantiene la regulación vigente del derecho de propiedad, la libertad para emprender y el derecho a la no discriminación arbitraria en materia económica.

Adicionalmente, se incluyeron también deberes constitucionales, como el respeto a Chile y a los emblemas nacionales, desempeñar fiel y honradamente los cargos públicos, combatir la corrupción, defender la paz y usar métodos pacíficos de acción política; así como acciones constitucionales, abordando sólo la acción de amparo, quedando pendiente para la etapa de indicaciones la acción de protección y la de indemnización por error judicial.

En este capítulo se incorporaron, además, las normas referentes a nacionalidad y ciudadanía.

3. Representación política y participación: la iniciativa de consenso presentada en esta materia regula, entre otras materias, el derecho a la participación; el carácter personal, igualitario, secreto, informado y obligatorio del sufragio; y algunos lineamientos básicos del sistema electoral. Luego, se regulan algunos aspectos fundamentales de los partidos políticos. Por último, se establecen diferentes mecanismos de participación, entre los que destacan: iniciativa popular de ley -así como de derogación parcial o total de ley-; audiencias o consultas públicas en los diversos niveles de la administración del Estado; foros de deliberación ciudadana; y plebiscitos comunales y regionales, entre otros.

4. Congreso Nacional: la iniciativa de consenso establece un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y Diputadas y el Senado. La ley electoral respectiva determinará el número de diputados y senadores, los distritos y circunscripciones y su forma de elección. Se establece que las elecciones de diputados y senadores se efectuarán conjuntamente, el cuarto domingo después de efectuada la primera votación para elegir al Presidente de la República y un umbral mínimo de 5% de votos a nivel nacional para que los partidos políticos puedan tener escaños en el Congreso. En cuanto al proceso de formación de la ley, se introducen algunos cambios para hacer más expedito el proceso. Se mantiene la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para promover la legislación en determinados asuntos, con una fórmula casi idéntica a la establecida en la actual Constitución.

5. Gobierno y Administración del Estado: la propuesta de consenso ingresada plantea que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente o Presidenta de la República, quien es el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno y durará cuatro años en su cargo, sin reelección inmediata. Con todo, una persona sólo podrá ejercer el cargo de Presidente de la República hasta dos veces. Se incorpora, además, la figura de uno o más ministros que asuma la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. Se incorpora un epígrafe titulado “Bases generales de la Administración del Estado”, donde se incluyen principios que deben guiar a la administración pública, como el de servicialidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, entre otros; derechos de los ciudadanos frente a la administración y elementos relativos a la modernización del Estado. Por último, la regulación orgánica de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad se incorporaron dentro de este capítulo.

6. Gobierno y Administración Regional y Local: la iniciativa presentada en esta materia parte definiendo al Estado de Chile como unitario y descentralizado, señalando que su territorio "se divide políticamente en regiones y las regiones en comunas". Se consagran una serie de principios: solidaridad y equidad territorial, pertinencia territorial, radicación preferente, coordinación y asociatividad, entre otros. Luego, se regula al Gobierno Regional, sus autoridades y funciones esenciales, haciendo lo propio con el Gobierno Local. Asimismo, se define a Rapa Nui y el Archipiélago Juan Fernández como territorios especiales y se establece que "existirán representantes del Presidente de la República en las diversas regiones y provincias". Por último, se dedica un epígrafe a regular materias relacionadas a la descentralización fiscal, entre las que destacan: mecanismos de compensación económica interterritorial, garantía de financiamiento de competencias y sobretasas regionales o comunales, entre otras.

7. Poder Judicial: la iniciativa de consenso presentada en esta materia establece seis principios ordenadores de la función jurisdiccional: independencia, imparcialidad, inexcusabilidad, imperio, responsabilidad e inamovilidad. En cuanto a la Corte Suprema, se define como el máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial, compuesta por 21 ministros que durarán 20 años en el ejercicio de sus funciones. Se establece, asimismo, el sistema de nombramientos de los ministros, así como normas relacionadas al cese de funciones de los jueces, fijando los 75 años como edad límite. Por último, cabe destacar que en materia de gobierno judicial se separan las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales, estableciendo la existencia de cuatro órganos autónomos a cargo del nombramiento, la función disciplinaria (integrado por fiscales judiciales), la formación judicial y la gestión y administración del Poder Judicial.

8. Corte Constitucional: la iniciativa de consenso presentada en esta materia está compuesta de 6 artículos. Se define a la Corte Constitucional como "un órgano jurisdiccional, independiente y técnico, cuya función es garantizar la supremacía de la Constitución". Además, se establece que estará integrada por 9 miembros (uno menos que el actual Tribunal Constitucional), precisando su forma de designación y requisitos para sus integrantes. Por último, se regulan algunos aspectos sobre su funcionamiento (en pleno o salas) además de un listado de 10 atribuciones, entre las que destacan: resolver cuestiones de constitucionalidad por vicios de procedimiento que se susciten durante la tramitación de proyectos de ley y de los tratados internacionales, resolver la inaplicabilidad de un precepto legal y resolver la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable, entre otras.

9. Ministerio Público: la propuesta de consenso mantiene en gran parte la definición y funciones del Ministerio Público (MP), así como su autonomía constitucional y funcionamiento con carácter jerarquizado. Incluye novedades respecto al ejercicio de la acción penal pública, que recae en el MP en representación del pueblo de Chile, y en el nombramiento de los fiscales, que será por concurso público, en el caso de los fiscales regionales, y, en el caso del Fiscal Nacional, la Corte Suprema elaborará una quina para proponerla al Presidente de la República, el que designará el candidato para ser aprobado en el Senado. Además, se habilita la creación de órganos al interior del MP, como podría ser una fiscalía de carácter supraterritorial. Se crea una Fiscalía de Asuntos Internos, para perseguir la comisión de delitos al interior del MP, y un

Consejo Consultivo, que permita la asesoría al Fiscal Nacional por distintos órganos que colaboren en labores de seguridad del país.

Se crea además en este capítulo el Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas, para permitir a las víctimas de delitos acceder a defensa y representación jurídica especializada, como también a asistencia psicológica y social.

10. Justicia Electoral y Servicio Electoral: la iniciativa de consenso presentada en esta materia, compuesta de 4 artículos, regula los aspectos fundamentales del Servicio Electoral (SERVEL) y los órganos encargados de la justicia electoral: el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales. En cuanto al SERVEL, lo define como un organismo autónomo a cargo de la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios, del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, de las normas sobre los partidos políticos y las demás funciones que señale una ley.

11. Contraloría General de la República: la propuesta acordada establece que la Contraloría General de la República es un órgano autónomo que ejercerá el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración del Estado y de la Administración regional y local, así como de la probidad en el ejercicio de la función administrativa. Su dirección estará a cargo de un Contralor General de la República, el cual será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. En cuanto a sus funciones, se mantienen, por regla general, aquellas dispuestas en la actual Constitución. Sin embargo, se elimina la función de examinar y juzgar las cuentas, por considerarse que se trata de una facultad jurisdiccional ejercida por un órgano administrativo, correspondiendo, más bien, a los tribunales ordinarios de justicia. Otra novedad del articulado, relacionado con la intención de fortalecer la regionalización y aumentar la capacidad institucional para la fiscalización, es la incorporación expresa de una norma que permite a la Contraloría General de la República ejercer sus atribuciones en cada una de las regiones del país, de acuerdo con lo establecido en la ley.

12. Banco Central: la propuesta de consenso define el Banco Central (BC) como un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, cuya composición, organización, funciones y atribuciones la determinará una ley. Además, se establece que su objeto es velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Para esto, el BC podrá regular la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, y dictar normas generales en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales. También, la dirección y administración superior del Banco Central estará a cargo del Consejo del Banco Central, que estará constituido por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado. Las normas propuestas también regulan la integración de dicho Consejo, la destitución del Presidente, la remoción de los consejeros y las normas de transparencia y rendición de cuentas.

13. Protección del Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo: la propuesta acordada que se presentó contempla tres artículos en los que se establece que toda persona debe contribuir a la

protección del medio ambiente y será responsable del daño ambiental que cause. Además, como deberes del Estado, se incluye el orientar su acción a la conciliación de la protección de la naturaleza y el mejoramiento de medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social, y fomentar el desarrollo sostenible, armónico y solidario del territorio nacional, instando a la colaboración privada en dicha tarea.

14. Procedimientos de cambio constitucional: la propuesta ingresada propone que los proyectos de reforma a la Constitución podrán ser iniciados por mensajes o moción y necesitarán 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio para ser aprobados. Además, se contempla la posibilidad de rechazo u observaciones por parte del Presidente, insistencia por 3/5 por parte de los diputados y senadores y posibilidad de referendo para consultar a la ciudadanía. Adicionalmente, se propone un epígrafe denominado "Del procedimiento de reemplazo constitucional", pero que no contiene normas, las que serán complementadas en la etapa de presentación de enmiendas.

2. COMISIÓN EXPERTA: TRABAJO EN PLENO

Esta semana el Pleno de la Comisión Experta continuó escuchando las exposiciones de personeros de diversos órganos y poderes del Estado. Así, mientras la semana pasada fue el turno del Banco Central, el Ministerio Público y el Poder Judicial; esta semana tuvieron la oportunidad de exponer ante los comisionados el presidente de la Cámara de Diputados y la presidenta del Tribunal Constitucional.

1. EXPOSICIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El Presidente de la Cámara de Diputados y Diputadas, Vlado Mirosevic, expuso frente al Pleno de la Comisión de Expertos sus inquietudes acerca de la composición y función del Congreso Nacional, a efecto de ser consideradas en la redacción de una nueva propuesta constitucional. Su exposición se centró en cuatro ejes generales, a saber, la mantención de la bicameralidad, el proceso de formación de la ley, las funciones exclusivas de la Cámara y las atribuciones del Congreso en materia de tratados internacionales.

Al respecto, el expositor recalcó la importancia de mantener la bicameralidad del Congreso Nacional -lo cual es concordante con lo dispuesto en las bases institucionales del proceso-, pero con la adopción de diversos cambios en beneficio de la modernización, la participación ciudadana, la eficiencia y la eficacia del proceso legislativo. En este orden de ideas, planteó algunos desafíos actuales y sus posibles soluciones, dentro de los cuales se encuentra la casi idéntica base de representación que existe entre ambas Cámaras, los roles similares que cumplen y la lentitud en la tramitación de los proyectos de ley. Para hacer frente a dichos desafíos, en tanto, propuso, en primer lugar, la adopción de criterios para definir la composición territorial y el número de representantes por territorio, hoy radicado en circunscripciones y distritos. Lo anterior, ya que, en 16 casos, ambos equivalen en población y territorio. Luego, planteó la necesidad de un estudio profundo que indique la manera más razonable de

especializar las cámaras, otorgando facultades exclusivas a cada una, pero evitando un sistema desbalanceado, o que genere un inmovilismo absoluto. A este respecto, si bien es loable el intento de hacer más eficiente la labor legislativa, ello no debe ser en desmedro de un adecuado equilibrio y revisión de las iniciativas, evitando que una de las cámaras concentre más poder que otra -como ocurría en la propuesta de la ex Convención Constitucional-.

Finalmente, y a propósito de una pregunta del comisionado Juan José Ossa, el Presidente de la Cámara hizo referencia a la herramienta de acusación constitucional existente en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, señaló lo provechoso que sería la inclusión de una herramienta previa a la formulación de la acusación misma, por ejemplo, la comparecencia del "futuro" acusado a la Cámara -mediante una interpelación u otras vías-. Creemos que la incorporación de una etapa previa a la acusación podría ser beneficiosa para fomentar el diálogo y el entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, dejando a la acusación como una auténtica medida de control de *última ratio.*

2.EXPOSICIÓN DE LA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La presentación de Nancy Yáñez, Presidenta del Tribunal Constitucional (TC), comenzó desde la premisa -que compartimos- de que la existencia de un órgano jurisdiccional especializado encargado de ejercer el control constitucional del poder estatal resulta esencial para la consolidación de un Estado de derecho democrático. Yáñez abordó variados temas, dentro de los que destacan las funciones y atribuciones que debiese tener la judicatura constitucional, su composición, los efectos de sus sentencias y algunas reflexiones en torno a la transición desde el órgano contemplado en la regulación vigente, el Tribunal Constitucional, hacia la Corte Constitucional, institución que propone la Comisión Experta.

En primer lugar, Yáñez destacó la importancia de consagrar esta institución a nivel constitucional, delimitando las competencias del órgano de manera taxativa. Especial énfasis le otorgó al control preventivo de las leyes, señalando que debe delimitarse con precisión el objeto y momento adecuado para ejercerlo; y al requerimiento de inaplicabilidad, en cuanto constituye la labor principal del órgano. En relación con lo anterior, la representante del TC sostuvo que es fundamental la incorporación de un mecanismo que permita el cumplimiento efectivo de sus sentencias por parte de los demás órganos del Estado.

Por otra parte, sugirió la posibilidad de que el conocimiento del recurso de protección o de amparo se radique en el órgano encargado de la justicia constitucional (la Corte Constitucional), aunque sin hacer una propuesta formal en este sentido. La cuestión planteada abre interrogantes muy interesantes sobre la delimitación de funciones entre el Tribunal Constitucional y la justicia ordinaria, sobre todo considerando los conflictos que ambas justicias han tenido en los últimos años.

Finalmente, en materia de integración y estatuto de los ministros del TC, se destaca la importancia de garantizar el carácter jurídico y autónomo de la institución. Para estos efectos se enunciaron diferentes mecanismos, a saber: un número impar de ministros, la eliminación

del voto dirimente del presidente, mayores restricciones para el nombramiento de los ministros, más exigencia en las incompatibilidades e inhabilidades con el ejercicio del cargo -y con el ejercicio de cargos posteriores-, entre otras cosas.

3. COMISIÓN EXPERTA: TRABAJO EN SUBCOMISIONES

Considerando que esta semana los comisionados estuvieron dedicados a la redacción y negociación de propuestas de normas, sólo dos de las cuatro subcomisiones sesionaron para continuar recibiendo los planteamientos y propuestas de académicos. Tal fue el caso, en primer lugar, de la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos, que recibió al Fiscal Nacional, Ángel Valencia, en representación del Ministerio Público y al presidente de la Corte Suprema, Juan Eduardo Fuentes, en representación de dicha entidad. Ambos replicaron en gran medida los planteamientos formulados ante el Pleno de la Comisión Experta la semana pasada (ver Actualydad Constitucional N°3).

Por otra parte, la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y forma de Estado recibió las exposiciones de los académicos Valentina Verbal, Ignacio Irarrázaval, María Cristina Escudero y Yanira Zúñiga; quienes manifestaron sus posturas en torno a las diversas temáticas de competencia de dicha subcomisión. Destacamos a este respecto la presentación de Valentina Verbal, quien afirmó en su exposición que la paridad de género -también llamada democracia paritaria- no se entiende necesariamente como se ha hecho últimamente en Chile, vale decir, como paridad “de salida” o “de resultados” (tal como se reguló para la elección de la Convención). Enfatizó, por el contrario, que en el resto del mundo la paridad se ha entendido como paridad “de entrada”, es decir, en las candidaturas, precisando que dicha fórmula era la más idónea y compatible con una democracia moderna y liberal.

Ignacio Irarrázaval, en tanto, presentó una propuesta elaborada por una mesa de trabajo en materia de descentralización y forma de Estado, destacando la importancia de avanzar en mayores grados de descentralización administrativa y financiera dentro del marco de un Estado unitario, conforme a lo establecido en las bases institucionales y fundamentales del proceso.

¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

1. DEBATE Y VOTACIÓN EN GENERAL DE LAS INICIATIVAS DE NORMAS

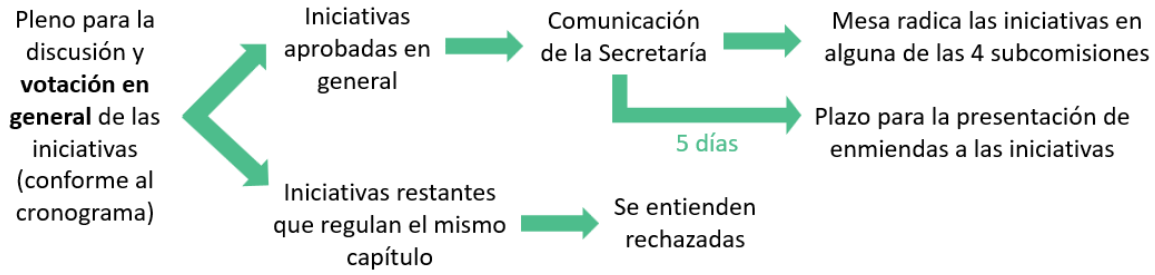
Conforme al reglamento del proceso constitucional, habiéndose cumplido ayer el plazo para la presentación de iniciativas de normas constitucionales, la próxima semana está prevista la discusión y votación en general de estas iniciativas por parte del Pleno de la Comisión Experta.

Para dichos efectos se han programado cinco sesiones de Pleno, conforme a lo señalado en la siguiente tabla:

Día	Horario	Materias
Lunes 3 de abril	15:00 - 20:00 hrs	Capítulo 1: Fundamentos del orden constitucional. Capítulo 2: Derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales. Capítulo 3: Representación política y participación.
Martes 4 de abril	09:00 - 13:00 hrs	Capítulo 4: Congreso Nacional. Capítulo 5: Gobierno y Administración del Estado. Capítulo 6: Gobierno y Administración Regional y Local.
	15:00 - 20:00 hrs	Capítulo 7: Poder Judicial. Capítulo 8: Corte Constitucional. Capítulo 9: Ministerio Público.
Miércoles 5 de abril	09:00- 13:00 hrs	Capítulo 10: Justicia electoral y Servicio Electoral. Capítulo 11: Contraloría General de la República. Capítulo 12: Banco Central.
	15:00 hrs hasta total despacho	Capítulo 13: Protección del Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo. Capítulo 14: Procedimientos de cambio constitucional.

En cuanto al debate, se destinará un total de 96 minutos de debate por cada capítulo (es decir, 4 minutos por comisionado). Una vez cerrado el debate del capítulo respectivo se procederá al debate del capítulo siguiente. 15 minutos antes de la hora fijada para el término de la sesión respectiva, el Secretario General lo hará presente al Pleno y se procederá a tomar la votación de aquel o aquellos capítulos respecto de los cuales se haya declarado cerrado el debate. En caso de que hayan quedado capítulos pendientes, se continuará con su discusión y votación en la sesión de pleno inmediatamente siguiente.

2. COMIENZA EL PLAZO PARA PRESENTAR ENMIENDAS A LAS INICIATIVAS APROBADAS EN GENERAL

Conforme a lo establecido en el reglamento del proceso constitucional, una vez aprobadas las iniciativas constitucionales en general, estas serán distribuidas por la Mesa en las subcomisiones conforme a las materias tratadas en ellas. Una vez que la Secretaría comunique el texto aprobado en general, los comisionados tendrán un plazo de cinco días para presentar enmiendas (que deberán ser suscritas por un mínimo de cinco y máximo de diez comisionados). Las enmiendas declaradas admisibles serán discutidas posteriormente en la subcomisión en la que se hubiese radicado el capítulo respectivo.

Etapa III: Discusión y votación en general de iniciativas