ACTUALYDAD CONSTITUCIONAL

INFORME SOBRE EL DESARROLLO DEL NUEVO PROCESO CONSTITUCIONAL

N°6 / 14 DE ABRIL DE 2023

DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana[1] comenzó a correr el plazo de cinco días para que los integrantes de la Comisión Experta presenten enmiendas a las iniciativas de normas constitucionales aprobadas en general la semana pasada. Por lo tanto, los comisionados han estado abocados a la redacción de enmiendas, cuyo plazo de presentación vence el próximo lunes a las 23:59 horas. Aquellas enmiendas que sean declaradas admisibles serán discutidas posteriormente en las respectivas subcomisiones.

- Además, el Pleno de la Comisión Experta recibió en audiencia a representantes del SERVEL y del TRICEL, mientras que las subcomisiones continuaron recibiendo exposiciones de diversos académicos y expertos en temáticas de su competencia o presentando las posturas de los comisionados respecto de ellas.

- Las discusiones sobre el sistema electoral y el umbral del 5% se tomaron la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado; el control de constitucionalidad y la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Constitucional, en el caso de la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos; el anticipo de los temas que serán abordados a través de las enmiendas, en la Subcomisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos; y la libertad de elección en materia de salud, en el caso de la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

[1] Incluye lo sucedido desde el lunes 10 de abril al jueves 13 de abril, inclusive.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. COMISIÓN EXPERTA: TRABAJO EN PLENO

PRESENTACIÓN DE REPRESENTANTES DEL SERVEL Y DEL TRICEL

La Comisión Experta recibió esta semana al Ministro Vocero del Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), Jorge Dahm; a la Secretaria Relatora de dicha entidad, Carmen Gloria Valladares; y al Presidente del Consejo Directivo del Servicio Electoral (SERVEL), Andrés Tagle.

La presentación de Tagle se centró en la labor del SERVEL, manifestando inquietudes respecto de las iniciativas propuestas. En primer lugar, señaló la importancia de precisar los conceptos de nacionalidad, ciudadanía y ciudadanía con derecho a sufragio, producto de su impacto en el padrón electoral. Llevado a la práctica, el texto propuesto podría llevar al absurdo de que un bisnieto de un chileno que no ha visitado nunca Chile e incluso que no habla el idioma, podría optar a cargos de elección popular. Propuso también exigir el cumplimiento de requisitos más exigentes en cuanto al voto de extranjeros en Chile, por ejemplo, que sean 5 años de avecindamiento legal en nuestro país. Finalmente, señaló que no debiera aceptarse la existencia de asociaciones de independientes por cuanto tendrían los mismos derechos de los partidos políticos, pero sin cumplir con las exigencias de los mismos.

El ministro Dahm, por su parte, se enfocó en la integración, funciones y funcionamiento del TRICEL. Defendió la composición mayoritariamente judicial de dicho organismo, aunque con un miembro de vertiente parlamentaria, para aportar una nueva perspectiva más ciudadana. Por otro lado, propuso que los Tribunales Electorales Regionales estén bajo la superintendencia directiva, correccional y económica del TRICEL, lo que permitiría una gestión coordinada y eficiente, corregir errores y evitar posibles actos irregulares, así como una mejor regulación del uso de los recursos.

Un punto clave expresado en todas las exposiciones fue la necesidad de mantener la autonomía de estos organismos, siendo fundamental para el buen funcionamiento del sistema electoral y político. En consecuencia, las normas de la nueva Constitución debieran velar por la independencia de los órganos a los que se confían estas tareas, así como que estén sometidos a principios tales como transparencia, celeridad, publicidad, oportunidad y legalidad en el ejercicio de sus funciones, otorgando legitimidad a las elecciones que se realicen.

2. COMISIÓN EXPERTA: TRABAJO EN SUBCOMISIONES

1. Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

Esta semana la Subcomisión continuó recibiendo a diversos expertos y académicos en las áreas de su competencia.

Los académicos Guillermo Larraín y Klaus Schmidt Hebbel promovieron las virtudes de un régimen parlamentario y Cristhopher Martínez hizo lo propio con el sistema presidencial. Patricio Zapata y Sergio Toro, por su parte, centraron sus exposiciones en el sistema electoral y de partidos. El profesor Zapata, a pesar de ser partidario de una Constitución breve, indicó que el anteproyecto debía entrar en ciertos detalles y definiciones sustantivas respecto del sistema electoral considerando que es una materia que difícilmente será reformada por los incumbentes. Propuso ajustes a la regla del umbral del 5%, así como una norma transitoria para su implementación (estableciendo el umbral en un 4% para la primera elección), a fin de que los partidos pequeños tengan tiempo para ajustarse al cambio de regla.

Gabriela Dazarola, asesora de la Biblioteca del Congreso Nacional, presentó algunas medidas de la experiencia comparada para disminuir la fragmentación política. Rodrigo Delaveau se enfocó en el diseño legislativo-electoral y en la "vigencia constitucional", destacando la importancia de guiarse por un concepto de "igualdad jurídica territorial" en el diseño del Senado, vale decir, que todas las regiones tengan el mismo número de senadores. Llamó, asimismo, a despersonalizar la Carta Fundamental, evitando que esta lleve la firma -y voluble legitimidad- del mandatario de turno. Jorge de la Carrera, representante del movimiento 50+UNE, en tanto, propuso un sistema uninominal para la elección de los parlamentarios, es decir, que en cada distrito se elija a un representante y por mayoría absoluta.

Por último, respecto a la organización territorial, Esteban Szmulewicz, consideró que la propuesta constituye un avance muy positivo para la descentralización, no obstante considera necesario mejorar ciertos aspectos: fortalecer la función fiscalizadora de los Consejos Regionales; enfatizar en la preponderancia del Gobernador Regional como primera autoridad a nivel regional, estableciendo su primacía en la coordinación de servicios públicos; mejorar la coordinación multinivel mediante el reconocimiento constitucional de instituciones para las relaciones intergubernamentales -como lo pueden ser un Consejo de Gobernaciones y uno de Alcaldes-, entre otros. Si bien muchas de estas propuestas parecen ir en la dirección correcta, es importante que no se intente -como sucedió en la propuesta de la Convención Constitucional rechazada- sobrerregular todos los aspectos y crear nuevas instituciones que, lejos de acercar la política a los ciudadanos, terminen engrosando la burocracia estatal.

2. Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos

La Subcomisión recibió esta semana a la Presidenta del Tribunal Constitucional, Nancy Yáñez, y a los ministros del mismo órgano, José Ignacio Vásquez, María Pía Silva y Miguel Ángel Fernández; con el objeto de conocer su opinión sobre la regulación que dicha institución debiera tener en el proyecto de nueva Constitución y, en concreto, sobre la propuesta aprobada en general por la Comisión Experta.

Los ministros consideraron apropiada la norma que establece la duración de nueve años para el cargo de ministro de la Corte Constitucional y valoraron que los miembros sean inamovibles y que no puedan ser reelegidos, salvo aquel que lo haya sido como reemplazante y haya ejercido el cargo por un periodo menor a cinco años. Sin embargo, estimaron que la disminución en el

número de miembros, de diez a nueve, podría generar dificultades de funcionamiento, por lo que sugirieron, por el contrario, incrementar el número de miembros a once.

En cuanto a las atribuciones de la Corte Constitucional, propusieron incorporar una nueva atribución que diga relación con las contiendas de competencia que pudieran suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales. Además, estimaron relevante reconsiderar el control de constitucionalidad no solamente respecto a vicios de procedimiento, sino que también sobre vicios de fondo (control sustantivo), siendo una de las herramientas esenciales para hacer efectivo el principio de supremacía constitucional. En cuanto a la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Constitucional, sostuvieron que es relevante incorporar un mecanismo efectivo no solamente en la declaración de la obligatoriedad, sino también para el cumplimiento de ellas. Por último, señalaron que es indispensable que la Constitución enfatice el carácter jurídico, en contraposición a político, de la judicatura constitucional.

La Subcomisión también recibió en audiencia al Presidente del TRICEL, Juan Eduardo Fuentes Belmar, y al Presidente del Consejo Directivo del SERVEL, Andrés Tagle Domínguez, quienes expusieron respecto a la consagración en la nueva Constitución de las instituciones que representan en similares términos a lo efectuado ante el Pleno, conforme a lo señalado en la primera parte de este boletín.

3. Subcomisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos

Esta semana la Subcomisión retomó la discusión sobre los temas radicados en ella, pronunciándose sobre las normas aprobadas en general por el Pleno de la Comisión. Muchos de los comisionados valoraron la capacidad de alcanzar mínimos comunes, generando una estructura bastante adecuada como piso para seguir avanzando en el proceso. No obstante, se hizo énfasis en una serie de materias que quedaron pendientes de discusión, o, a juicio de algunos comisionados, incompletas o con tensiones no resueltas. A continuación, identificamos y clasificamos la mayoría de las materias sobre las que, según lo anunciado por los comisionados en las sesiones de esta semana, se presentarían enmiendas:

- **Temas intencionalmente postergados:** las acciones cautelares; los estados de excepción constitucional; la cláusula de esencialidad de los derechos; y el rango de los tratados, su vinculación e incorporación a nuestro ordenamiento jurídico.
- **Temas que requieren ser abordados más profundamente:** el reconocimiento de Chile como un Estado social y democrático de derecho; el compromiso del Estado respecto al cuidado de la naturaleza y su biodiversidad; el reconocimiento y derechos de los pueblos indígenas; la libertad personal, el acceso a la justicia y el debido proceso; una cláusula de igualdad sustantiva; y la caracterización de la autonomía de los gobiernos regionales y comunales en el Capítulo I ("Fundamentos del orden constitucional").
- **Tensiones no resueltas:** el entendimiento del concepto de "familia"; la profundidad de la igualdad de acceso a cargos entre hombres y mujeres; la libertad de elegir en la

provisión de ciertos bienes sociales; y el derecho de reunión, de forma pacífica y sin armas.

- **Temas no abordados:** la autonomía personal -entendida como autodeterminación-; la vida libre de violencia; los derechos de niños, niñas y adolescentes; la protección de la vida del que está por nacer y la maternidad vulnerable; el derecho de los padres de escoger la educación moral y religiosa de sus hijos; el derecho de no ser coaccionado en materia de conciencia; el no ser obligado a pertenecer a una asociación; el derecho a la transparencia activa -obligaciones de rendir cuenta-; una cláusula general para determinar la constitucionalidad de las limitaciones de derechos; y la necesidad de un estatuto para el Territorio Antártico Chileno.
- **Necesidades de armonización con iniciativas de otras subcomisiones:** el rango que se dará a los tratados internacionales de derechos humanos, que en el capítulo de Congreso Nacional pareciera tender a un rango constitucional, cuestión no zanjada en la Subcomisión de Principios; el deber del Estado respecto de su territorio, si se trata de conservar la "indemnidad", como se indica en los Fundamentos, o su "integridad", como se indica en el capítulo de Gobierno; y las características del voto, siendo diferente lo dispuesto en el Capítulo I ("Fundamentos del orden constitucional") respecto a lo dispuesto en el Capítulo III (Representación política y participación).

4. Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Esta semana los comisionados intercambiaron sus visiones respecto a las normas del Capítulo II ("Derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales"), particularmente respecto al derecho a la protección de la salud física, mental y social. El comisionado Flavio Quezada calificó de "peligroso" el inciso que establece que cada persona puede elegir el régimen de salud al cual adscribirse, sea este estatal o privado, ya que, a su juicio, nunca ha estado en discusión si la ciudadanía puede o no elegir entre un prestador público o uno privado, y que constitucionalizar un modelo en específico podría dejar fuera del pacto constitucional otros modelos que se desarrollen en el contexto de un Estado social, siendo mejor dejar esta discusión a la ley. La comisionada Bettina Horst, por su parte, recordó uno de los principios del Capítulo I ("Fundamentos del orden constitucional") -la libertad de las personas- señalando que la norma en cuestión justamente propone libertad de elección al momento de escoger el sistema de salud. Así, se protege a la persona ante la eventualidad de que el Estado no sea capaz de entregar una buena salud. El comisionado Teodoro Ribera, por su lado, señaló que respecto a dicha norma no se cuestiona la libertad de elegir al prestador de salud, sino más bien, el financiamiento del sistema, en el sentido de si acaso las cotizaciones obligatorias podrían destinarse para un fin diverso y de si ello sería o no constitucional. Ahora bien, sobre esta temática, cabe recordar que, conforme a una interpretación armónica de las Bases Institucionales y Fundamentales, resulta de toda lógica que se consagre la libertad de elección.
Además, la Subcomisión recibió a los académicos Francisco Zúñiga y Enrique Navarro, quienes entregaron sus visiones respecto al catálogo de derechos que el proyecto de Carta Fundamental debe considerar.

3. COMITÉ TÉCNICO DE ADMISIBILIDAD ELIGIÓ INTEGRANTES DEL COMITÉ DE CONDUCTA

Esta semana el Comité Técnico de Admisibilidad eligió a tres de sus miembros que formarán parte del Comité de Conducta del Proceso Constitucional, órgano encargado de velar por el respeto de las normas de probidad, transparencia y ética, así como de conocer y sancionar las faltas de los integrantes de los órganos que conforman el Proceso. Estefanía Esparza, Héctor Mery y Juan Carlos Ferrada se suman a las dos integrantes nombradas por la Comisión Experta, Bettina Horst y Magaly Fuenzalida, faltando todavía dos integrantes, que deberán ser designados por el Consejo Constitucional una vez que entre en funciones.

Recordemos que el procedimiento para conocer las faltas a los deberes establecidos en el Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional se inicia a requerimiento de al menos tres integrantes de la Comisión Experta, del Consejo Constitucional o del Comité Técnico de Admisibilidad; y puede derivar en sanciones, con el voto conforme de a lo menos 4 de sus integrantes, como el llamado al orden, la amonestación y la censura.

4. LA SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PRESENTÓ UNA RECOPILACIÓN DE PROCESOS PARTICIPATIVOS PREVIOS

La Secretaría Ejecutiva de Participación Ciudadana, una entidad técnica interinstitucional establecida conjuntamente por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile encargada de diseñar, coordinar, implementar y sistematizar los mecanismos de participación ciudadana, cumplió esta semana uno de los mandatos establecidos en el Reglamento del Proceso Constitucional, cual es, poner a disposición de la Comisión Experta y, cuando corresponda, del Consejo Constitucional, la sistematización de los trabajos de participación ciudadana llevados a cabo en función de los procesos constituyentes anteriores, a partir de 2016 en adelante, con la colaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional.

El documento presentado reúne, resume y analiza instancias de cabildos, diálogos, consultas y encuentros que se han desarrollado en los últimos años, para servir de insumo a la tarea de los integrantes de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional. Se trata en total de 54 procesos, entre los cuales se encuentran tanto instancias impulsadas por el Estado como por la sociedad civil[2].

[2] Disponible en https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/04/recopilacion_procesos_participativos_previos.pdf

¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

EL LUNES FINALIZA EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE 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, la Secretaría debe comunicar el texto aprobado, lo que sucedió en la sesión plenaria del miércoles pasado. A partir de esa fecha empezó a correr el plazo de 5 días corridos para la presentación de enmiendas al texto aprobado en general. Así, los comisionados tienen hasta el próximo lunes (hasta las 23:59 hora s) para presentar dichas enmiendas, las que deberán ser suscritas por un mínimo de cinco y un máximo de 10 comisionados.

Las enmiendas declaradas admisibles serán discutidas posteriormente en la subcomisión en la que se hubiese radicado el capítulo respectivo, conforme a lo detallado en la siguiente tabla:

Distribución de capítulos o artículos entre las Subcomisiones

Subcomisión	Capítulo o artículos
1. **Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**	- Capítulo III: Representación Política y Participación (artículos 29 a 42). - Capítulo IV: Congreso Nacional (artículos 43 a 81). - Capítulo V: Gobierno y Administración del Estado (artículos 82 a 112). - Capítulo VI: Gobierno y Administración Regional y Local (artículos 113 a 143). - Capítulo XIV: Procedimientos de Cambio Constitucional (artículos 190 a 192).
2. **Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos**	- Capítulo VII: Poder Judicial (artículos 144 a 154). - Capítulo VIII: Corte Constitucional (artículos 155 a 160). - Capítulo IX: Ministerio Público (artículos 161 a 171). - Capítulo X: Justicia Electoral y Servicio Electoral (artículos 172 a 174). - Capítulo XI: Contraloría General de la República (artículos 175 a 178). - Capítulo XII: Banco Central (artículos 179 a 186).

3. Subcomisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos	- Capítulo I: Fundamentos del Orden Constitucional (artículos 1 a 16).
	- Capítulo II: Derechos y Libertades Fundamentales, Garantías y Deberes Constitucionales
	  - Artículo 17, numerales 1 a 14.
	  - Nacionalidad y ciudadanía (artículos 18 a 24).
	  - Acciones constitucionales (artículos 25 y 26).
	  - Estados de Excepción Constitucional (artículo 27).
	  - Deberes Constitucionales (artículo 28).

4. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	- Capítulo II: Derechos y Libertades Fundamentales, Garantías y Deberes Constitucionales - Artículo 17, numerales 15 a 31. - Capítulo XIII: Protección del Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo (artículos 187 a 189).

Cada subcomisión, luego de discutir en particular las enmiendas que se presenten, deberá proceder a votar cada una de ellas, necesitándose 3/5 de los votos para ser aprobadas. Una vez despachado el capítulo constitucional debe ser remitido al Pleno de la Comisión Experta, tal como se muestra en el siguiente flujograma:

Etapa IV: Discusión y votación en subcomisiones