ACTUALYDAD CONSTITUCIONAL

INFORME SOBRE EL DESARROLLO DEL NUEVO PROCESO CONSTITUCIONAL

N°7 / 21 DE ABRIL DE 2023

DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana[1] fueron ingresadas más de 900 enmiendas al texto de anteproyecto de nueva Constitución aprobado en general por la Comisión Experta. Las secretarías de las subcomisiones sistematizaron las indicaciones para que sean conocidas y discutidas en cada una de ellas y se proceda, en las próximas semanas, a su votación en particular.

- A través de las enmiendas se abren discusiones en muchos flancos que parecían ya estar zanjados con los acuerdos alcanzados y con la aprobación unánime en general del anteproyecto. En la presente edición de Actualydad Constitucional se seleccionan y analizan cinco discusiones que se abrirán en los próximos días, a propósito de las enmiendas presentadas.

- Por otro lado, pasó a la revisión de la Cámara de Diputados, una moción de un grupo transversal de senadores destinada a modificar la Carta Fundamental en materia de paridad en el Consejo Constitucional, a fin de evitar que se produzcan confusiones con la actual redacción y aplicar de forma más precisa el mecanismo acordado para la elección de consejeros este 7 de mayo.

[1] Incluye lo sucedido desde el lunes 17 de abril al jueves 20 de abril, inclusive.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. COMISIÓN EXPERTA: SE PRESENTARON MÁS DE 900 ENMIENDAS

Este lunes, a las 23:59 horas, venció el plazo para la presentación de enmiendas al texto de anteproyecto de nueva Constitución aprobado en general. En total fueron ingresadas más de 900 enmiendas, las que fueron sistematizadas por las secretarías de las subcomisiones para que en las siguientes semanas sean estudiadas y debatidas por cada una de ellas y luego proceder a su votación, ya sea para aprobarlas o para rechazarlas. Cabe recordar que el quórum de aprobación es de 3/5.

Las indicaciones, que fueron respaldadas por un mínimo de 5 y un máximo de 10 comisionados, suprimen, agregan, sustituyen o modifican los artículos del texto de consenso alcanzado en la etapa anterior, revelando aquellas temáticas en las que existen diferencias más profundas, así como materias que no fueron abordadas o no lo fueron con el detalle suficiente a juicio de los comisionados patrocinantes.

A continuación, y a propósito de las enmiendas ingresadas, se seleccionan algunas de las discusiones que se darán en las próximas semanas en el seno de las respectivas subcomisiones[2]:

a) Pactos electorales: una necesidad para el equilibrio del sistema político

Conocida es la difícil combinación que se produce entre sistemas presidencialistas y sistemas de partidos fragmentados a raíz del excesivo multipartidismo[3]. La evidencia documenta que la forma que el presidencialismo ha sorteado esta dificultad a la hora de convivir con el multipartidismo es a través de la formación de coaliciones políticas mayoritarias[4]. En efecto, las coaliciones operan como supra partidos, aglutinando visiones programáticas y moderando idearios particularistas en aras de avanzar hacia una mirada más amplia y nacional.

Los pactos electorales son el mecanismo institucional para viabilizar la estructuración de coaliciones. Si estos no existieran, cada partido competiría de manera aislada, debiendo formar coaliciones de gobierno de manera posterior a las elecciones, una práctica que no es propia de sistemas presidencialistas sino que de formas parlamentarias de gobierno.

Así las cosas, la enmienda que se propone al artículo que regula el sistema electoral que busca impedir que los partidos políticos celebren pactos electorales y deban, en cambio, constituir

---

[2] En las próximas ediciones de Actualydad Constitucional se continuará analizando las principales discusiones que se den a raíz de las enmiendas presentadas a la propuesta de anteproyecto de nueva Constitución aprobada en general.

[3] Ackerman, B. "La nueva división de poderes". Editorial Fondo de Cultura Económica (2007).

[4] Cheaquetti, D. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2001).

cada uno una lista[5], es contraproducente respecto del objetivo de avanzar hacia mayor gobernabilidad, moderación y estabilidad en nuestro sistema político.

b) Normas de paridad: ¿igualdad de oportunidades o de resultados?

La propuesta aprobada en general y por unanimidad por la Comisión Experta incluyó en los Fundamentos del Orden Constitucional un principio de igualdad entre hombres y mujeres mucho más amplio que el consagrado en la Constitución vigente. En el texto se encarga a la ley favorecer la igualdad de acceso de mujeres y hombres a los mandatos electorales y cargos electivos y promover su participación en condiciones de igualdad en los distintos ámbitos de la vida nacional, debiendo el Estado garantizar el ejercicio de la ciudadanía plena de las mujeres.

Dicho acuerdo, sin embargo, fue considerado insuficiente por un sector de los expertos que aboga por una democracia paritaria. A través de una enmienda sustitutiva se está proponiendo que se consagre como un deber del Estado el asegurar -no sólo promover- la participación y representación en condiciones de igualdad de hombres y mujeres en los distintos ámbitos de la vida nacional "y remover los obstáculos que la impidan", junto con encargar a la ley establecer los mecanismos que habiliten la "representación equilibrada" de hombres y mujeres en los cargos de elección popular y en los órganos colegiados del Estado[6]. Una segunda opción presentada por diferentes comisionados, en la forma de una indicación aditiva, avanza en la misma línea, llamando a incluir una norma para que todos los órganos colegiados del Estado deban tener una composición paritaria entre mujeres y hombres, debiendo la ley promover medidas para alcanzar la "igualdad efectiva" en todos los espacios públicos y privados[7].

Enmiendas en el mismo sentido se introducen en otros capítulos de la propuesta de anteproyecto de nueva Constitución. Por ejemplo, en el Capítulo de Representación Política y Participación, en el que se disponía en el texto aprobado en general que la ley debía contemplar mecanismos para "promover" una participación equilibrada entre hombres y mujeres en la integración de sus órganos colegiados, se pretende, vía indicación, cambiar el verbo rector "promover" por "asegurar"[8]. En el Capítulo destinado al Congreso Nacional, por su parte, también se quiere encomendar a la ley el establecer un mecanismo de integración que "asegure" una composición paritaria entre hombres y mujeres en la Cámara de Diputados y Diputadas y en el Senado[9].

Estas iniciativas, que apuntan en la misma dirección que la propuesta de la Convención Constitucional ya rechazada, vienen a privilegiar criterios identitarios por sobre la igualdad ante la ley, como también a permitir que -bajo un objetivo que puede ser loable- se termine pasando

[5] Indicación de los comisionados Lagos, Rivas, Sánchez, Osorio, Quezada y Soto, Francisco.
[6] Presentada por los comisionados Cortés, Lovera, Osorio, Quezada y Soto, Francisco.
[7] Indicación de los comisionados Anastasiadis, Fuenzalida, Krauss, Lagos, Sánchez y Undurraga.
[8] Indicación de los comisionados Fuenzalida, Lagos, Rivas, Undurraga, Cortés, Lovera, Quezada y Soto, Francisco.
[9] Se trata de dos enmiendas presentadas por los comisionados Rivas, Undurraga, Lagos, Lovera y Soto, Francisco, y Lagos, Fuenzalida, Rivas, Undurraga, Cortés, Lovera, Osorio y Quezada.

a llevar la libertad e igualdad del voto, es decir, a la propia democracia. En efecto, el objetivo de alcanzar una mayor participación de mujeres en política es compartido, siendo positivo que se establezcan mecanismos para impulsarla. Sin embargo, esto se lograba más satisfactoriamente en el principio aprobado en general por la Comisión Experta, pero "asegurar la igual representación de hombres y mujeres en los cargos de elección popular" o "generar una igualdad efectiva" significa habilitar al legislador incluso para menospreciar la voluntad ciudadana en aras de alcanzar dichos objetivos, alterando, de ser necesario, los resultados de un proceso eleccionario. La enmienda que propone incluir en el Capítulo de Congreso Nacional que en las elecciones para elegir sus miembros se promueva el acceso igualitario de mujeres y hombres y la igualdad en el peso del voto, por el contrario, establece resguardos a la igualdad democrática, lo que es clave en esta materia[10].

c) Banco Central: expertos oficialistas reviven una norma de la extinta Convención Constitucional

Actualmente, el Banco Central, conforme señala el artículo tercero de su Ley Orgánica Constitucional, tiene por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos. Por tanto, las decisiones del Banco Central atienden tanto al control de la inflación como al buen funcionamiento del sistema financiero. Dicha norma, en la discusión y votación en general por la Comisión Experta, fue elevada a rango constitucional de manera unánime, existiendo un consenso transversal en la materia. Sin embargo, conociéndose el contenido de las enmiendas ingresadas, un grupo de expertos oficialistas ingresó una indicación que tiene por objeto ampliar los objetivos del Banco Central, reviviendo, prácticamente en los mismos términos, la norma constitucional propuesta por la fallida Convención Constitucional[11]. La enmienda pretende que el Banco Central, además de abocarse a lo ya señalado -el control de la inflación-, contribuya al bienestar social de la población y que, en el ejercicio de sus potestades, considere elementos como la estabilidad y eficacia del sistema financiero, el pleno empleo, la diversificación productiva y el cuidado del medioambiente y el patrimonio natural, así como cualquier otra materia que su Consejo fundadamente determine.

Alcanzar más objetivos con un solo instrumento -la política monetaria- es inviable, más aún si entre estos objetivos puede haber conflicto. Por ejemplo, en un periodo de elevada inflación, pero con bajo crecimiento, el Banco Central tendría que optar por uno de ellos y sacrificar el otro, comprometiendo incluso su credibilidad. Adicionalmente, que se proponga avanzar en alguno de los objetivos considerados en dicho articulado, deja entrever la intención de realizar políticas sectoriales, de apoyo o desaliento de ciertas actividades, por motivos ajenos al inflacionario.

[10] De los comisionados González, Martorell, Larraín, Ossa, Pavez y Soto, Sebastián.
[11] De los comisionados Cortés, Lagos, Quezada, Osorio, Rivas y Sánchez.

d) Empresas estatales *express* en caso de urgencia

Llama especialmente la atención una enmienda presentada tanto en el Capítulo II sobre Derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales, como en el Capítulo XIII de Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo, que dispone que "En caso de urgencia, se puede crear una empresa de propiedad estatal o mixta en asociación con privados, mediante un decreto firmado por todos los ministros, el cual entraría en vigor en forma inmediata mientras se tramita la ley respectiva"[12].

Abrir la puerta a la creación de empresas estatales postergando el requisito de mediar una ley, aún a pretexto de circunstancias excepcionales, desconoce las razones por las cuales se ha establecido en nuestro ordenamiento jurídico la reserva legal a este respecto: por un lado, la protección de la iniciativa privada frente a la iniciativa pública en materia empresarial, y, por otro, el resguardo de la eficiencia del propio Estado empresario, evitando que sea utilizado para fines populistas que podrían producir distorsiones en el correcto funcionamiento de los mercados. Cabe señalar que la exigencia de una ley para la creación de empresas estatales es consistente con nuestra tradición constitucional, encontrándose ya en la Constitución de 1833 y en la de 1925, siendo una "exigencia mínima derivada del principio de legalidad que tradicionalmente ha regido en nuestro sistema en materia de organización administrativa y del Estado en general"[13].

e) ¿Cuán amplia debe ser la protección del medio ambiente?

32 fueron las enmiendas presentadas al capítulo de "Medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo", aprobado en general y por unanimidad por el Pleno de la Comisión Experta. Durante la discusión en general, varios comisionados indicaron que el capítulo tal como estaba, con sus tres artículos, era insuficiente, siendo solo una primera aproximación sobre la materia. Ahora bien, se hizo la precisión que esto no fue por falta de consenso ni de voluntad, sino que por falta de tiempo.

Así, las enmiendas presentadas al capítulo complementan y otorgan mayor contenido a las normas aprobadas en general. Sin embargo, llama la atención que algunas de ellas reviven temas de la propuesta constitucional rechazada el 4 de septiembre del año 2022, como otorgar especial protección a los animales, la creación de la Defensoría de la Naturaleza y la inclusión del principio precautorio en materia ambiental. Es positivo, no obstante, que ninguna enmienda haga mención a los derechos de la naturaleza o de los animales, que fueron temas centrales en la discusión en el pasado proceso constitucional y que quedaron plasmados en la propuesta constitucional rechazada.

---

[12] Enmienda presentada por los comisionados Fuenzalida, Rivas, Cortés, Lovera y Soto, Francisco.

[13] Vallejo, Rodrigo y Pardow, Diego. "Derribando mitos sobre el Estado empresario". Revista Chilena de Derecho, vol. 35 N0 1, pp. 135-156 (2008).

2. COMISIÓN EXPERTA: TRABAJO EN SUBCOMISIONES

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

Esta semana la subcomisión recibió las exposiciones de representantes de la Asociación de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile (AGORECHI), de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)[14]. En sus exposiciones, enfatizaron en la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos regionales (especialmente en relación a la toma de decisiones sobre la ejecución de inversiones, planes y programas); de homologar el trato de los gobiernos regionales con el de las municipalidades; y de potenciar instancias de coordinación interterritorial, tales como las Áreas Metropolitanas (intrarregional) y la creación de un Consejo de Gobernaciones (interregional); entre otras cosas.

Los alcaldes que asistieron en representación de la AChM valoraron en sus exposiciones la consagración de las municipalidades como gobiernos locales -y ya no sólo administraciones- y destacaron la necesidad de crear nuevos mecanismos de redistribución financiera entre las municipalidades que atiendan a criterios objetivos, así como de fortalecer los mecanismos de transparencia y probidad al interior de ellas. Por último, desde la AMUCH se propuso, entre otras cosas, que exista un reconocimiento constitucional de la existencia de diferentes especies o tipos de municipalidades.

2. Subcomisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos

Esta semana, la subcomisión estuvo abocada a seguir analizando las materias de su competencia, discutiendo, en concreto, respecto al epígrafe de nacionalidad y ciudadanía. En esta materia son muchos los puntos de consenso, por lo que debiera ser un tema relativamente pacífico. Por ejemplo, aunque se había anunciado que se presentaría una enmienda para permitir el sufragio voluntario de mayores de 16 años, esto finalmente no se presentó en el Capítulo I de Fundamentos del Orden Constitucional, sino más bien en el Capítulo III de Representación Política y Participación, que no será debatido en esta subcomisión. En cambio, habrá diferencias, en cambio, respecto de las situaciones en las cuales se podrá suspender el derecho de sufragio, por ejemplo, en los casos de interdicción por demencia.

Los comisionados acordaron continuar estudiando diferentes temas en las próximas sesiones, así como empezar el análisis de las enmiendas presentadas y radicadas en esta subcomisión (un total de 190 indicaciones) y recibir en audiencia, el martes de la próxima semana, a entidades que han solicitado ser oídas por la subcomisión, entre ellas, la Defensoría de la Niñez y la Fundación Iguales.

---

[14] Por parte de la AGORECHI asistieron los gobernadores Claudio Orrego (Región Metropolitana), Cristina Bravo (Región del Maule), Rodrigo Díaz (Región del Biobío), Pablo Silva (Región de O'Higgins) y Óscar Crisóstomo (Región de Ñuble). En representación de la AChM asistieron los alcaldes Germán Codina (Puente Alto) y Carolina Leitao (Peñalolén). Desde la AMUCH expuso su director, César Rojas.

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

En la sesión de esta semana se generó debate entre los integrantes de la subcomisión en el contexto de las enmiendas presentadas a las normas aprobadas en general. Algunos sostuvieron que las enmiendas alteraban aspectos esenciales o sustantivos que habían sido acordados entre los comisionados y aprobados unánimemente por el Pleno. Otros comisionados manifestaron, por su parte, que el texto aprobado en general contenía falencias y que, por lo mismo, el debate no estaba cerrado, y las enmiendas vendrían a complementar y perfeccionar lo ya acordado.

3. PASA A LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL PROYECTO DE LEY QUE ACLARA LAS NORMAS DE PARIDAD EN EL CONSEJO CONSTITUCIONAL

El 12 de abril del presente año, se presentó para su tramitación en el Senado una moción por un grupo transversal de senadores[15] destinada a modificar la Constitución Política en materia de paridad en el Consejo Constitucional, estableciendo una redacción más precisa a fin de evitar que se produzcan dudas de interpretación y aplicación del procedimiento para asegurar dicho principio en las elecciones de consejeros constitucionales el próximo 7 de mayo.

El martes de esta semana el Senado aprobó la iniciativa con un amplio consenso, pasando a la Cámara de Diputados para su revisión en segundo trámite constitucional, encontrándose con urgencia de Discusión Inmediata.

[15] Autores: Francisco Chahuán, Juan Antonio Coloma, Alfonso De Urresti, Álvaro Elizalde y Ricardo Lagos.

¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

LAS SUBCOMISIONES EMPEZARÁN LA DISCUSIÓN EN PARTICULAR DE LAS ENMIENDAS

Conforme a lo establecido en el Reglamento del Proceso Constitucional, cada una de las subcomisiones de la Comisión Experta deberá discutir las enmiendas presentadas en las áreas de su competencia, para luego proceder a su votación en el siguiente orden: primero las supresivas, luego las sustitutivas y finalmente las aditivas. Para ser aprobadas deberán obtener el apoyo de 3/5 de los integrantes en ejercicio de la subcomisión, es decir, 4 votos favorables. Sólo excepcionalmente, con el acuerdo de 3/5 de los integrantes de la subcomisión, se podrán introducir nuevas enmiendas durante la votación, pero con la única finalidad de salvar posibles incoherencias o errores de estilo, o a fin de concordar una redacción que concite unidad de propósitos.

Una vez que se haya votado la totalidad de las enmiendas se entenderá que la subcomisión ha despachado el capítulo constitucional, debiendo remitirlo a través de un informe al Pleno de la Comisión Experta, en el que se procederá al debate y votación en particular de los artículos. En esta instancia se podrán renovar enmiendas si se cuenta con la firma de 8 comisionados.

Cabe recordar que la Comisión Experta tiene un plazo de tres meses desde su instalación para despachar el anteproyecto de nueva Constitución, el que vencerá el 6 de junio del presente año. Dicho anteproyecto será entregado al Consejo Constitucional, cuyos miembros serán elegidos por votación popular el domingo 7 de mayo.