ACTUALYDAD CONSTITUCIONAL

INFORME SOBRE EL DESARROLLO DEL NUEVO PROCESO CONSTITUCIONAL

N°10 / 12 DE MAYO DE 2023

DESTACADOS DE LA SEMANA

- El domingo pasado se llevó a cabo la elección de los 51 integrantes del Consejo Constitucional, órgano cuya misión será discutir y aprobar la propuesta de nueva Constitución en base al anteproyecto elaborado por la Comisión Experta. La conformación del órgano electo reafirma el mismo equilibrio de fuerzas que se dio entre las fuerzas del Apruebo y el Rechazo en el plebiscito de septiembre pasado.

- Esta semana las subcomisiones de la Comisión Experta continuaron con la discusión de las normas del texto aprobado en general y de las enmiendas presentadas a dicho texto. En la presente edición de Actualydad Constitucional buscamos dar cuenta de las principales discusiones que se han dado al interior de las distintas subcomisiones[1].

- Como advertimos en ediciones anteriores[2], varias de las enmiendas presentadas han abierto debates en diversos flancos, los que se han ido reflejando en las discusiones de los comisionados estas semanas.

- La próxima semana será destinada a la votación en particular -por parte de las subcomisiones de la Comisión Experta- de las normas previamente acordadas y aprobadas en general, así como de sus enmiendas y las que los comisionados acuerden como "enmiendas de unidad de propósito". En ese sentido, y dado que los comisionados volverán a pronunciarse sobre lo ya aprobado en general, habrá que ver cuánto de lo acordado se mantiene y cuánto cambiará y complementará en esta próxima etapa.

[1] Incluye lo sucedido desde el lunes 8 de mayo al jueves 11 de mayo, inclusive.

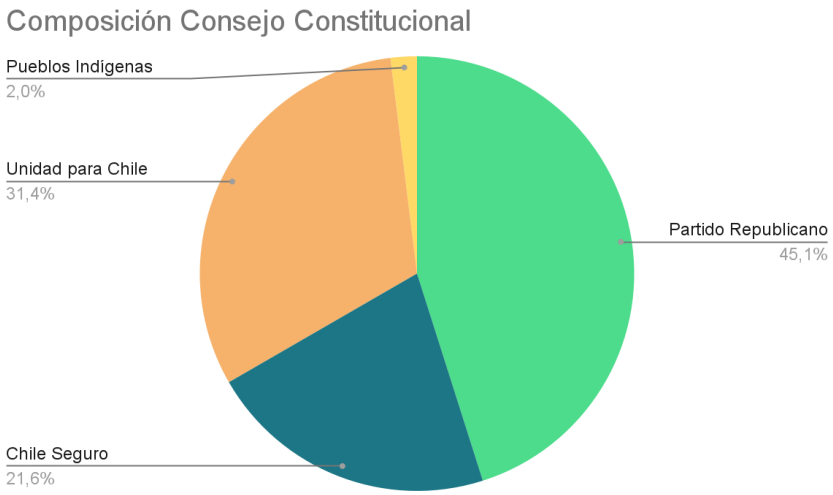
[2] Ver Actualydad Constitucional N°7 y Actualydad Constitucional N°8.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. ELECCIÓN DE INTEGRANTES DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Esta semana se llevó a cabo la elección de los 51 consejeros que integrarán, a partir del próximo 7 de junio, el Consejo Constitucional[3]. El órgano estará compuesto por las siguientes fuerzas políticas, reafirmando el mismo equilibrio de fuerzas que se había dado entre las fuerzas del Apruebo y el Rechazo en el plebiscito de septiembre pasado:

Lista y/o pacto político	**N° de escaños**
Partido Republicano	23
Chile Seguro (Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional y Evópoli)	11
Unidad para Chile (Partido Socialista, Revolución Democrática, Convergencia Social, Partido Comunista y Comunes)	16
Pueblos Indígenas	1
Total	51



[3] Para un análisis detallado de estas elecciones, tanto desde la perspectiva electoral como política, ver Tema Público N°1591 - 1: Elección del Consejo Constitucional: oficialismo pierde cerca de un millón de votos en poco más de un año.

Recordemos que, conforme al Reglamento que regula el Proceso Constitucional, el quórum para la aprobación de normas en el Consejo Constitucional -al igual que en la Comisión Experta- es de 3/5 (equivalente a 31 Consejeros). Por otra parte, el quórum para rechazar las observaciones que pueda hacer la Comisión Experta a la propuesta del Consejo, es de 2/3 (equivalente a 34 Consejeros)[4].

2. COMISIÓN EXPERTA: TRABAJO EN SUBCOMISIONES

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

Esta semana la subcomisión continuó con la discusión en particular de los capítulos radicados en ella, enfocándose el debate en las diversas enmiendas presentadas al texto en general y, en particular, en los Capítulos IV (Congreso Nacional) y VI (Gobierno y Administración Regional y Local). Al analizar el capítulo de Gobierno y Administración Regional, se destacó que existían muchas enmiendas orientadas en la misma dirección, esta es, lograr un capítulo más ordenado y coherente tanto en la utilización de ciertos conceptos -como gobiernos locales o municipalidades-, como en la ubicación, prolongación y orden de los artículos. Existieron, sin embargo, diferencias en torno a los límites a la eventual potestad reglamentaria -de ejecución- que se busca otorgar a los gobiernos regionales[5], manifestando los comisionados de oposición su preocupación de que ella tenga un rango inferior a la del gobierno central. También, con respecto al rol que le cabe al gobernador regional con relación a los servicios públicos desconcentrados -pero no descentralizados-; o con relación a la posibilidad de que los gobiernos regionales y locales puedan establecer, previa ley habilitante, tributos en su territorio respectivo[6].

Es de esperar que estas materias se zanjen en las reuniones previas a la votación en particular, teniendo en consideración, sobre todo en materia tributaria, que una mayor descentralización no puede ser en desmedro de otros principios fundamentales de nuestra tradición constitucional, como lo es el de legalidad tributaria.

Por otro lado, al tratar las enmiendas presentadas al capítulo de Congreso Nacional, la discusión se centró, al igual que en el debate en general de las enmiendas, en los aspectos más polémicos de esta temática, cuales son: la representación parlamentaria de pueblos indígenas; la paridad de género (de salida); la regla de reemplazo para los casos de vacancia (de parlamentarios); el diseño y magnitud de los distritos electorales; el umbral electoral para la representación parlamentaria de los partidos (y la posibilidad de que existan excepciones a la regla); los mecanismos de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados al Ejecutivo; la jerarquía normativa de los tratados internacionales sobre derechos humanos (materia tratada en diversas subcomisiones); entre otras cosas.

---

[4] Para conocer con mayor detalle las etapas del proceso constitucional así como las reglas y quórums de tramitación de las normas, ver Cronograma Constitucional: Etapas y tramitación de normas.

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

[6] Enmienda presentada por los comisionados Anastasiadis, Fuenzalida, Rivas, Cortés y Lovera.

Resulta especialmente relevante seguir el debate que se ha dado -y se seguirá dando- en torno al establecimiento de una regla de paridad de género de resultados (o "de salida"), tanto en esta subcomisión como en otras. Lo anterior, no sólo por ser una regla sumamente antidemocrática, sino que también porque tras la elección de los consejeros constitucionales la semana pasada quedó en evidencia, una vez más, su absoluta incompatibilidad con nuestro -ya arraigado- sistema de listas abiertas, arrebatándole a un importante número de ciudadanos su derecho a elegir no solamente un partido político, sino que un candidato en específico, sin que su género deba condicionar dicha decisión.

2. Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos

Esta semana la subcomisión recibió audiencias de representantes del Poder Judicial[7] y del Instituto Nacional de Jueces de Policía Local y Secretarios Abogados de Chile (INJPL)[8], así como también de académicos para pronunciarse sobre las enmiendas admitidas a tramitación relativas al capítulo de Poder Judicial[9]. Por otro lado, comenzó la discusión en particular en relación a las enmiendas correspondientes al capítulo de Corte Constitucional, Ministerio Público y Poder Judicial.

Una de las enmiendas abordadas en lo que respecta al Poder Judicial pretende separar la función administrativa (labores no jurisdiccionales) radicada en la Corte Suprema de la función jurisdiccional propiamente tal, con el objeto de fortalecer la independencia interna de los jueces. Para estos efectos, según la norma presentada de manera transversal, se crearían cuatro órganos autónomos encargados de los nombramientos de sus integrantes, el ejercicio de las facultades disciplinarias, la formación y el perfeccionamiento de jueces y funcionarios, y la gestión y administración del Poder Judicial. Al respecto, los magistrados asistentes manifestaron su conformidad con la propuesta que promueve sacar de las funciones de los jueces todo aquello que no corresponda a la administración de justicia. Sin embargo, precisaron que es fundamental "la existencia de un órgano coordinador -de los cuatro entes autónomos-, el cual debe tener algunas facultades resolutivas, puesto que pueden surgir algunas cuestiones donde es necesario que exista una suerte de autoridad superior que también imponga algunos criterios o resuelva algunos conflictos que eventualmente pudieran surgir respecto de las competencias de cada uno de estos órganos autónomos".

Otra de las enmiendas tratadas establece que la autonomía financiera del Poder Judicial quedará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR). Al respecto, el ministro Leopoldo Llanos calificó la enmienda de inapropiada, dado que por la propia naturaleza de las

[7] Expuso el Presidente de la Corte Suprema, Juan Eduardo Fuentes, junto a la ministra vocera del tribunal Ángela Vivanco y el ministro Leopoldo Llanos.

[8] En representación de la entidad concurrió: la presidenta del INJPL, Carola Quezada, Jueza de Policía Local de Coquimbo; Mirko Bonacic-Doric vicepresidente del INJPL y Juez de Policía Local de la comuna de Vichuquén; y Guido Sagredo, director del INJPL y Juez de Policía Local de Carahue.

[9] Asistieron los siguientes académicos: Thomas B. Ginsburg; Jorge Correa Sutil; Andrés Bordalí Salamanca; Nicolás Frías Ossandón; y Lucas Sierra Iribarren.

funciones de la CGR nunca le ha correspondido fiscalizar a los órganos autónomos constitucionales y, en particular, a los que ejercen funciones jurisdiccionales, resultando discriminatorio frente a los demás órganos autónomos.

En tanto, durante la discusión en particular de las enmiendas presentadas al capítulo de Ministerio Público, una de las temáticas tratadas dice relación con la creación de un Consejo Consultivo, cuya finalidad radicaría en asesorar al Fiscal Nacional, entre otras materias, en la política de persecución criminal de la institución. Al respecto, si bien existen enmiendas presentadas que pretenden distintas formas de integración, existe consenso en incluir a ex fiscales regionales y académicos, así como también al General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones y el Director Nacional de Gendarmería.

3. Subcomisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos

Esta semana la subcomisión terminó el estudio y debate de las enmiendas presentadas a las normas aprobadas en general, abordando los últimos derechos cuya discusión había quedado pendiente (el derecho a la integridad personal, a la autonomía, los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de la niñez, el derecho al cuidado, el derecho a la verdad, a la reparación y las garantías de no repetición); los deberes y la cláusula de esencialidad.

En la discusión se evidenciaron serias diferencias en varios de los últimos derechos abordados, sobre todo por la indeterminación de los conceptos utilizados en las enmiendas. Así, por ejemplo, en el derecho a la autonomía personal surgió debate en torno al reconocimiento o no de efectos jurídicos a la autodeterminación de las personas; respecto a los derechos sexuales y reproductivos, en las enmiendas presentadas no se especificó qué podrían comprender: ¿libertad en la vida sexual? ¿el derecho a acceder a prestaciones específicas relativas a la planificación familiar y la anticoncepción? ¿a acceder al aborto?; el “derecho a la verdad”, en tanto, también fue acusado de tener un carácter incierto. Asimismo, fue objeto de controversia si se incluirán titularidades especiales en materia de derechos, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes, es decir, ¿deben gozar de derechos como colectivo más allá de los que les corresponden en cuanto personas, o más bien deber ser abordados como una realidad que merece una especial protección? Si se inclinan por el primer supuesto, ¿por qué sólo considerar a los niños y no a otras colectividades también importantes, por ejemplo, a las personas mayores?

Estas disyuntivas planteadas durante las sesiones de la subcomisión no fueron resueltas en ellas, sino que se dejaron para la discusión entre los comisionados, abocándose el resto de la semana a la tarea de alcanzar enmiendas de unidad de propósito.

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

Esta semana la subcomisión se abocó al estudio de las enmiendas relativas al derecho al agua y saneamiento, a desarrollar actividades económicas, a adquirir el dominio de toda clase de bienes, al derecho de propiedad, y a la igual repartición de los tributos, entre otras.

Durante la presentación de la enmienda que señala "en ningún caso la ley podrá establecer tributos, individual o conjuntamente considerados, que sean manifiestamente desproporcionados, confiscatorios o injustos, ni tampoco que sean retroactivos en relación con el hecho gravado"[10], el comisionado Arancibia señaló que su objeto es enriquecer las garantías propias del derecho tributario ya reconocidas en la jurisprudencia y elevarlas a nivel constitucional, además de agregar la irretroactividad de la potestad tributaria. Asimismo, se indicó que dicha enmienda también busca que la suma de los distintos impuestos no implique una carga desproporcionada, por lo que, en definitiva, se busca promover e incentivar el desarrollo económico.

En el debate respecto al derecho de propiedad, en tanto, el comisionado Quezada expresó que, en comparación con otras constituciones en el mundo, ninguna tiene un derecho de propiedad tan detallado, señalando que la enmienda que presentó tiene cambios menores que no alteran la protección de este derecho[11]. Así, propone reemplazar la expresión de "especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales" por "manifestaciones", para atenerse estrictamente a lo que señalan las bases del proceso constitucional. Además, en concordancia con la base que establece que "Chile se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y biodiversidad"[12], también presentó una enmienda para incluir en el derecho de propiedad la función ecológica[13]. Al respecto, el comisionado Arancibia, señaló que la expresión que utiliza la Constitución respecto al derecho de propiedad proviene de la terminología clásica del derecho civil para referirse a la propiedad, por lo que habría que tener razones muy fundadas para abandonar dicha expresión y modificarla por "manifestaciones". Por su parte, el comisionado Ribera se manifestó en la misma línea, señalando que, en principio, consideraba más adecuado mantener la norma que se extrae del Código Civil, la cual tiene un largo desarrollo jurisprudencial y por lo mismo su aplicación no generaría interpretaciones diversas.

LAS SUBCOMISIONES CONTINUARÁN CON LA DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR DEL TEXTO BASE Y LAS ENMIENDAS

La próxima semana las subcomisiones de la Comisión Experta deberán votar en particular los diversos capítulos radicados en ellas, tanto las normas ya aprobadas en general como las enmiendas presentadas y las que pudieran acordar previo a la votación (conocidas como "enmiendas de unidad de propósito"). En ese sentido, y dado que los comisionados volverán a pronunciarse sobre el texto ya aprobado en general, habrá que ver cuánto de lo ya acordado se mantiene y cuánto cambiará y se complementará en esta próxima etapa.

---

[10] Enmienda presentada por los comisionados Frontaura, Pavez, González, Peredo y Martorell.

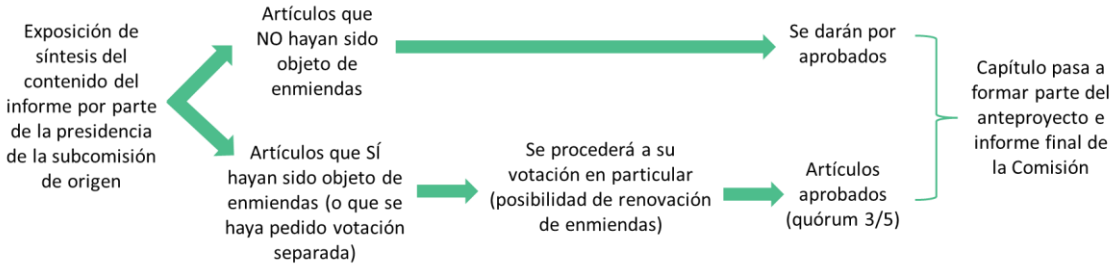
[11] Enmienda presentada por los comisionados Cortés, Lovera, Osorio, Quezada, Fuenzalida, Rivas, Sánchez, Krauss y Lagos.

[12] Artículo 154 N°12. Constitución Política de la República de Chile.

[13] Enmienda presentada por los comisionados Cortés, Lovera, Osorio, Quezada, Fuenzalida, Rivas, Sánchez, Krauss y Lagos.

Así, es de esperar que los comisionados trabajen incluso durante el fin de semana, pues por instrucción de la Mesa Directiva se ha fijado el lunes 15 de mayo para iniciar las votaciones en las subcomisiones, para luego debatir y votar en el Pleno los distintos informes a partir del día lunes 22 de mayo.

Lo anterior, con miras a poder despachar el anteproyecto al Consejo Constitucional el 6 de junio, en conformidad con lo establecido en el Reglamento.

Etapa IV: Discusión y votación en subcomisiones (por capítulo)

Etapa V: Discusión y votación en el Pleno (por capítulo / informe)