

DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana¹ algunas de las comisiones continuaron recibiendo a académicos y autoridades para profundizar en materias de su competencia, mientras que otras comenzaron con la deliberación en torno a las enmiendas. Cabe destacar la asistencia del ex Presidente Ricardo Lagos a la Comisión de Sistema Político, quien dio su opinión sobre las innovaciones que hace el Anteproyecto en dicha materia.
- Por otro lado, el domingo pasado un grupo de consejeros oficialistas presentó una reclamación ante la Corte Suprema, alegando que las enmiendas de consejeros de oposición, admitidas a tramitación, que incluyen nuevos capítulos al proyecto de nueva Constitución suponen una infracción a las reglas del procedimiento, configurando un vicio esencial. La Corte Suprema declaró inadmisibile la reclamación por cuestiones de forma, pero en contra de dicha resolución los reclamantes interpusieron recurso de reposición, el cual se encuentra aún pendiente de resolver.
- Además, esta semana los delegados de las distintas bancadas acordaron un esquema de trabajo para las semanas que vienen. Se destinarán, así, las semanas siguientes a la discusión y posterior votación de las enmiendas en las distintas comisiones, fijándose el 2 de septiembre como fecha límite para el total despacho de los respectivos informes de comisión al Pleno.

¹ Incluye lo sucedido desde el lunes 31 de julio al jueves 3 de agosto, inclusive.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. ANÁLISIS DE ENMIENDAS

En la presente edición analizaremos algunas enmiendas ingresadas al Anteproyecto, al igual que en la última edición². Cabe recordar que fueron más de 1.000 las enmiendas ingresadas por los consejeros, las que fueron distribuidas por la Secretaría entre las cuatro comisiones, para que en las siguientes semanas sean estudiadas, debatidas y votadas³.

1. Iniciativa derogatoria de ley: ¿eliminarla o moderarla?

Este mecanismo de participación ciudadana, contemplado en el artículo 48 del Anteproyecto, es una de las innovaciones que más polémica ha causado. Así, mientras que desde el Partido Republicano (REP) presentaron una enmienda para suprimir dicho artículo, desde la UDI buscan modificarlo, introduciendo cambios significativos que ayudarían a subsanar -o al menos morigerar- sus evidentes defectos⁴. A grandes rasgos, lo que estos últimos proponen es eliminar el referéndum, haciendo que las iniciativas derogatorias de ley pasen a ser resueltas y tramitadas por el Congreso Nacional, tal como ocurre con las iniciativas populares de ley, luego de un examen de admisibilidad en manos de la Corte Constitucional.

En este sentido, si bien la enmienda de la UDI implica una mejora a la norma, pues radica en la sede legislativa la atribución para derogar una ley, teniendo el Congreso -y no un grupo circunstancial de la ciudadanía- la última palabra, desde la perspectiva de una democracia representativa, sigue siendo a lo menos cuestionable la incorporación de un mecanismo de esta naturaleza, considerando el riesgo de que sea utilizado de manera abusiva (como arma de revancha política) por los diversos grupos de interés, poniendo en riesgo severamente la certeza jurídica. La derogación de normas es parte del debate democrático, pero ello debe estar en manos de los parlamentarios, siendo el rol de la ciudadanía manifestar sus posiciones periódicamente a través de su elección.

2. Enmiendas a la Contraloría: Consejo Técnico Asesor y mayor transparencia

En este capítulo existen ciertas enmiendas presentadas por bloques de oposición que tienen por objeto renovar una norma que no alcanzó el apoyo necesario (3/5) por parte de la Comisión Experta, mediante la cual se pretendía consagrar un Consejo Técnico Asesor de la Contraloría General de la República (CGR). Al respecto, las enmiendas ingresadas buscan que este Consejo

² Ver: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/07/ACTUALYDAD-CONSTITUCIONAL-N%C2%B021-2.pdf>

³ Para conocer un resumen de estas enmiendas, ver: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/07/ACTUALYDAD-CONSTITUCIONAL-N%C2%B020.pdf>

⁴ Al respecto, vale la pena revisar la intervención del constitucionalista de la Universidad de Yale, Bruce Ackerman, esta semana en la Comisión de Sistema Político. El académico calificó a las iniciativas derogatorias de ley como “una amenaza a las instituciones democráticas”. Ver: <https://www.procesoconstitucional.cl/constitucionalista-de-yale-analiza-anteproyecto/>

sea oído en una serie de circunstancias⁵. El objeto del Consejo Técnico Asesor es evitar la concentración del poder generando contrapesos internos en el órgano. Por lo tanto, las tres propuestas presentadas parecieran estar bien orientadas, logrando dicho objetivo.

Por otro lado, existe una enmienda de carácter transversal (patrocinada por bloques oficialistas y de oposición) mediante la cual se busca que la CGR fiscalice y audite la legalidad del ingreso, el gasto y la inversión, no solo de los fondos del gobierno central, sino también de los gobiernos regionales y locales. Por su parte, a través de una enmienda presentada se pretende que los actos de la CGR se rijan por los principios de probidad, transparencia, publicidad, celeridad y de rendición de cuentas; y establecer una obligación de rendir cuenta anual por parte del Contralor ante el Presidente de la República y el Congreso Nacional. En general, estas enmiendas van en la dirección correcta, ya que permiten otorgar un mayor grado de transparencia en el ejercicio de la función pública, no sólo a través de la constitucionalización de ciertos lineamientos, sino que también a través de la rendición de cuentas, permitiendo un control circular.

3. Protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA): multiplicidad de enmiendas

Una de las bases institucionales y fundamentales que debe contener la propuesta de nueva Constitución es que Chile protege y garantiza derechos y libertades fundamentales, entre ellos, el “interés superior de los niños, niñas y adolescentes”. En concordancia con este mandato, el Anteproyecto establece que “La Constitución reconoce y asegura el interés superior de niños, niñas y adolescentes y las condiciones para crecer y desarrollarse en su familia”⁶.

A esta norma se presentaron enmiendas por todos los conglomerados políticos. Desde la oposición hay propuestas de las tres bancadas: desde el bloque RN-Evópoli proponen incluir la norma a continuación del reconocimiento de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, lo que sería acorde con el reconocimiento de que ella es el mejor escenario en que se puede desarrollar este grupo de la población, y, además, agregar en el acápite de los deberes constitucionales el deber del Estado de velar por el desarrollo de los NNA en un medio libre de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, ingestión abusiva de alcohol, tabaco y sustancias tóxicas, de conformidad a la ley. Desde la UDI, por su parte, ponen énfasis en asegurar la protección de los NNA contra cualquier tipo de explotación, maltrato, abuso o abandono, cuestión que es abordada en los tratados internacionales suscritos por Chile en la materia⁷.

⁵ Antes de que el Contralor modifique o sustituya, de conformidad a la ley, la resolución que determina los actos administrativos decisorios afectos a toma de razón; cuando emita, de oficio, dictámenes e informes sobre la legislación administrativa relacionada con el funcionamiento de los organismos fiscalizados, interpretando, con efecto general, obligatorio y vinculante para la Administración, las funciones y atribuciones de aquellas entidades estatales; cuando fije los organismos o programas que deben ser fiscalizados; entre otras.

⁶ Artículo 14 del Anteproyecto (Capítulo I: “Fundamentos del Orden Constitucional”).

⁷ En la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce en su introducción la necesidad de establecer un entorno protector que defienda a los niños y niñas de la explotación, los malos tratos y la violencia. Luego, en su artículo 19, se mandata a los Estados Partes adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual,

Desde el Partido Republicano, en tanto, se propone no hablar de NNA sino de niños en general, definiendo como tal a todo ser humano menor de 18 años en concordancia a la forma en que se aborda en la Convención sobre los Derechos del Niño⁸. Además, reconociendo su interés superior, se señala que la familia (esto es, padres o tutores) tiene la prioridad en la determinación y garantía del interés superior de sus hijos o pupilos, procurando su máximo bienestar espiritual y material posible, resguardando de esta manera que sea la familia, en primer lugar, y no el Estado, la que está llamada a determinar qué es mejor para ellos.

Desde el oficialismo, por su parte, se levantaron tres propuestas. La primera, con un texto muy similar al de una de las iniciativas populares de norma que alcanzaron más de 10 mil apoyos⁹, consistente en cambiar la redacción del artículo 14 del anteproyecto, el que incluye un reconocimiento y aseguramiento a los derechos de los NNA y la garantía por parte del Estado de la protección integral de la niñez. Respecto al interés superior de los NNA, se esgrime como una orientación para las acciones estatales destinadas a garantizar los derechos de este grupo, como también la protección frente a toda forma de violencia y el desarrollo de condiciones para desarrollarse en el seno de un ambiente familiar. La segunda propuesta apunta a incluir dentro del catálogo de derechos un inciso destinado específicamente a los derechos de los NNA, con lo que sería susceptible de la acción de protección. Aquí, además de asegurar la protección prioritaria de su interés superior, se asegura su titularidad y ejercicio efectivo de todos sus derechos, mencionando el derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en cuestiones que les conciernen y afectan, en función de su edad y madurez¹⁰. Además, al igual que desde la oposición, se les reconoce a los NNA el derecho de ser protegidos de toda forma de violencia, explotación y maltrato, incluido el castigo corporal. Se indica, a su vez, que el Estado reconoce el rol que cumplen las diversas formas de familia, en especial los progenitores, en el pleno desarrollo de los derechos de la niñez y su bienestar, e indican que la ley establecerá un sistema de protección integral a la niñez, constitucionalizando este sistema que hoy sólo se encuentra a nivel legal. La tercera propuesta del oficialismo es incluir en el derecho de acceso a la justicia, el deber del Estado de otorgar asistencia jurídica especializada para la protección del interés

mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. También se aborda la explotación económica y laboral en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 32), así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10.3).

⁸ En su artículo 1 se indica: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”

⁹ IPN N°9.247: Niños, Niñas y Adolescentes en la Nueva Constitución “#NoTeOlvidesDeLaNiñez” de Pacto Niñez.

¹⁰ Esto es abordado en forma similar en la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 12, que indica que los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez, pero, a diferencia de la propuesta, se aterriza, indicando que con tal fin se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

superior de NNA y el resguardo de sus derechos. En términos generales, establecer derechos específicos para grupos determinados de la población es criticable en cuanto se aleja de la universalidad que deben gozar los derechos, es decir, ser los mismos para todas las personas, sin grupos privilegiados, con independencia de su sexo, edad o condición

4. ¿Derecho al agua o derecho al *acceso* al agua?

Respecto a la disposición del Anteproyecto que garantiza el derecho al agua y al saneamiento, las enmiendas presentadas por los tres bloques de oposición apuntan en la misma dirección: garantizar el *acceso* al agua. Estas enmiendas están bien orientadas, pues es más acertado asegurar el derecho al *acceso* al agua que el derecho al agua a secas. Al enfocar el derecho en el *acceso*, se destaca la importancia de garantizar que todas las personas tengan la capacidad de acceder a una fuente del recurso hídrico, reconociendo la importancia del agua como un elemento esencial para la vida. Además, el *acceso* al agua implica una doble responsabilidad por parte del Estado, no sólo de asegurar la disponibilidad del recurso, sino también de garantizar que las personas puedan acceder a él. Esto implica que el Estado debe tomar medidas activas para proporcionar infraestructuras y servicios de agua adecuados, especialmente en áreas donde el acceso al agua es escaso o complejo.

2. TRABAJO EN COMISIONES DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

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

Esta semana la comisión sesionó en dos oportunidades: la primera de ellas para recibir exposiciones de diversos expertos y autoridades locales en materias de su competencia¹¹, y la segunda, para recibir al ex Presidente Ricardo Lagos. En la primera sesión destacó la exposición del académico y catedrático especialista en derecho constitucional Bruce Ackerman, quien se refirió a potenciales riesgos de algunas disposiciones del Anteproyecto, en particular, del estado de excepción de emergencia y de la iniciativa derogatoria de ley. En cuanto al **estado de emergencia**, propuso un esquema de “escalera supramayoritaria”, debiendo el quórum requerido para prorrogar un mismo estado de emergencia ir aumentando progresivamente y así evitar su abuso al garantizar un consenso relevante detrás de la prolongación de dicha situación. Respecto al **referéndum derogatorio de ley**, lo calificó como una “seria amenaza a las instituciones democráticas”, pues permite a un pequeño grupo de personas derogar una norma deliberada y aprobada por amplias mayorías.

En la segunda instancia la comisión recibió en audiencia pública al ex Presidente de la República Ricardo Lagos, siendo el segundo ex mandatario en acudir frente a la comisión¹². Por un lado, el ex Presidente celebró el trabajo y el nivel de consenso alcanzado por la Comisión Experta, destacando, por ejemplo, las normas que buscan fortalecer el rol de los partidos políticos,

¹¹ Se trata de Bruce Ackermann, académico de la Universidad de Yale; Carolina Leitao y Germán Codina, alcaldes en representación de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM); Patricio Zapata, académico de la Universidad Católica; y Manuel Millones, Consejero Regional de Valparaíso.

¹² La semana pasada fue el turno de Sebastián Piñera.

exigiéndoles mayor responsabilidad, disciplina y transparencia; también, en materia de descentralización, consideró que el Anteproyecto revela un sentido de realidad y responsabilidad sumado a una genuina intención de descentralizar. Por el otro lado, manifestó su preocupación por el sentido de algunas de las enmiendas que se han presentado por parte de los consejeros. Así, por ejemplo, se refirió a las enmiendas que buscan reducir el número de parlamentarios y la magnitud distrital, y a la que busca elevar el quórum de reforma constitucional de 3/5 a 2/3, entre otras.

Además, esta semana se dio cuenta del reemplazo permanente del consejero Luis Silva (REP) en esta comisión por la consejera Beatriz Hevia (REP)¹³.

2. Comisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos

Esta semana asistieron representantes del Servicio Electoral (SERVEL), del Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), como también el Contralor General de la República, para referirse a las normas contenidas de sus respectivas materias.

En la instancia, el presidente del consejo directivo del SERVEL, Andrés Tagle, se refirió en términos generales a la labor que desempeña el servicio y abordó diversas materias. Asimismo, manifestó su preocupación respecto al quórum de la ley que regulará el servicio, proponiendo sacar al SERVEL de la categoría de ley institucional e incluirlo dentro de la definición de sistema electoral público. Por otro lado, también propuso que en aquellos casos en que los candidatos al Congreso presenten una declaración jurada falsa, dicha circunstancia sea causal inmediata de pérdida del cargo, tal como ocurre con los gobernadores, alcaldes y concejales.

Por su parte, el ministro del TRICEL, Jorge Dahm, y la secretaria relatora, Carmen Gloria Valladares, se refirieron a algunas normas relacionadas con la función de este órgano. Al respecto, abordaron el artículo 186 contenido en el Anteproyecto que se refiere a cuándo son apelables las resoluciones que emiten los Tribunales Electorales Regionales (TER) ante el TRICEL, proponiendo circunscribir las resoluciones apelables a las sentencias definitivas e interlocutorias de manera de no sobrecargar el trabajo de estos órganos.

Finalmente, el Contralor General de la República, Jorge Bermúdez, se refirió a los principios contenidos en el Anteproyecto y los alcances de las enmiendas presentadas en lo relativo al funcionamiento y actuación del órgano. En términos generales, el Contralor sostuvo una posición crítica de las enmiendas. En concreto, se refirió a aquella enmienda que pretende establecer que el Contralor deba rendir cuenta anual al Presidente de la República y al Congreso Nacional, enfatizando que rendir cuenta tiene un contenido de responsabilidad, y, de no ser satisfactoria, está asociada a una sanción. Sin perjuicio de lo anterior, y tal como sostenemos en el acápite anterior, la enmienda tiene por objeto otorgar mayor transparencia en la Administración, tal como ocurre con normas de similares características en materia de Banco Central, en cuyo caso el componente predominante es el “informativo”.

¹³ Luis Silva, en consecuencia, pasa a integrar la Comisión de Principios, Derechos Civiles y Políticos.

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

Durante esta semana los consejeros integrantes de la comisión escucharon las exposiciones de los especialistas invitados. Jorge Acosta, asesor del Instituto de Políticas Públicas en Salud de la Universidad San Sebastián, se refirió a las enmiendas presentadas por los consejeros respecto al derecho a la protección de la salud, y Alfredo Sierra, académico y director del departamento de derecho laboral de la Universidad de los Andes, expuso sobre libertad sindical, negociación colectiva y derecho a huelga.

Respecto al derecho a huelga, Sierra señaló que, más allá de las posturas que existan respecto a si la huelga se puede dar dentro o fuera de un proceso de negociación colectiva, es relevante tener en cuenta si a la Constitución le corresponde entrar en ese detalle de regulación. A nivel comparado, la mayoría de las constituciones reconocen el derecho a huelga, pero con una remisión a la ley para que regule cómo va a operar. Además, a nivel comparado no existe una limitación a que la huelga se declare en un contexto de negociación colectiva. Sostuvo que, a su juicio, a la Constitución no le corresponde limitar que la huelga sólo se dé en un contexto de negociación colectiva, sino que esto debe regularse a nivel legal, enfatizando que la Constitución Política vigente no tiene esta limitación.

3. CONSEJEROS OFICIALISTAS PRESENTAN RECLAMACIÓN ANTE LA CORTE SUPREMA POR INFRACCIÓN A REGLAS DEL PROCEDIMIENTO

El domingo pasado un grupo de consejeros oficialistas, que representan al menos un quinto de los miembros del Consejo Constitucional, presentó ante la Corte Suprema una reclamación,¹⁴ fundándose en que las enmiendas de consejeros de oposición, admitidas a tramitación, que incluyen nuevos capítulos al proyecto de nueva Constitución constituyen una infracción a las reglas del procedimiento, configurando un vicio esencial. Según los reclamantes, conforme al Reglamento, las enmiendas sólo podían recaer en artículos específicos, sea para suprimirlos, modificarlos o incorporar nuevos, no pudiendo sustituir, eliminar o incorporar nuevos capítulos. En una votación dividida¹⁵, la Corte Suprema declaró inadmisibles las reclamaciones por no haberse certificado por los consejeros su calidad de tal, pero en contra de dicha resolución los reclamantes interpusieron recurso de reposición, el cual se encuentra aún pendiente de resolver. Cabe considerar que la reclamación interpuesta no suspende en caso alguno el debate de las enmiendas ni el proceso constitucional en curso y, en el evento que se admitiese a tramitación y se acogiese la reclamación, el efecto sería la nulidad de la enmienda y de su cuenta.

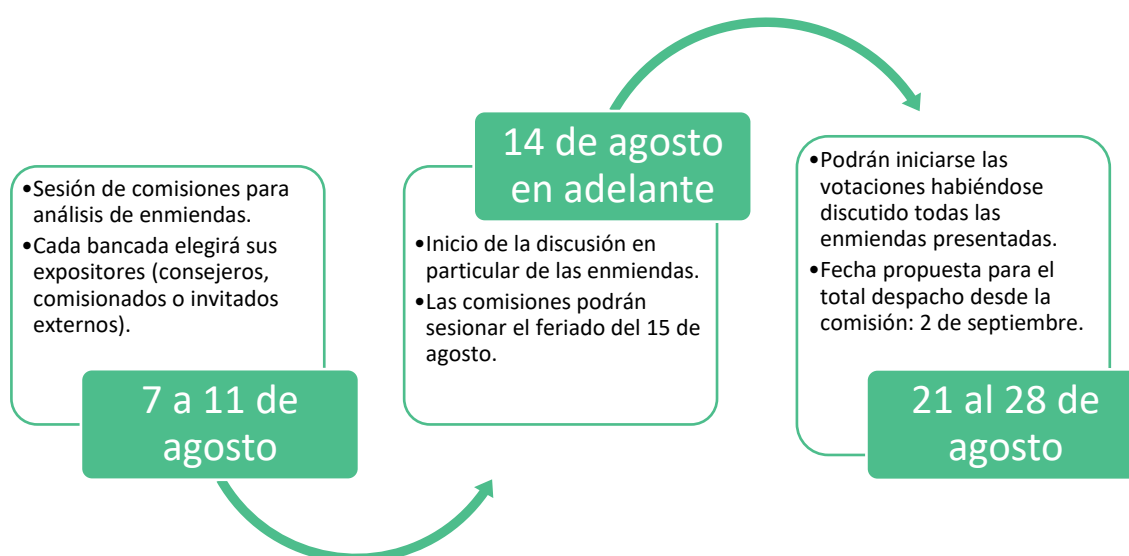
¹⁴ La reclamación contemplada en el artículo 156 de la Constitución.

¹⁵ Los ministros Arturo Prado, Mario Carroza y María Cristina Gajardo estuvieron por declarar inadmisibles las reclamaciones, con el voto en contra de los ministros Andrea Muñoz y Jorge Dahm. Cabe recordar que, conforme al artículo 156 de la Constitución, conocerán de la reclamación cinco ministros de la Corte Suprema, elegidos por sorteo para cada cuestión planteada.

¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

LAS COMISIONES CONTINUARÁN CON EL ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS INGRESADAS

Luego de una reunión de los delegados de las bancadas del Consejo Constitucional se acordó establecer la metodología de trabajo de las comisiones para las semanas siguientes, que será de acuerdo al siguiente cronograma:



Para poder cumplir con el cronograma, las comisiones realizarán, las semanas que inician el 7 y el 14 de agosto, un mínimo de tres sesiones ordinarias, las que se desarrollarán los días martes, miércoles y jueves, durante la franja horaria de la mañana (9:30 a 13:30 horas), sin perjuicio de poder acordar realizar otras sesiones para cumplir los plazos reglamentarios.

Además, continuará trabajando la Mesa de Coordinación conformada esta semana por jefes de bancadas y consejeros, cuyo objetivo es coordinar la deliberación de las enmiendas que tramitarán las comisiones del Consejo Constitucional.