

DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana¹ la Convención Constitucional ("CC") tuvo su cuarta semana territorial, en la que los convencionales se despliegan en sus distritos y realizan diversas actividades informativas sobre el quehacer de la CC, debiendo reportar a ésta, posteriormente, sobre las acciones llevadas a cabo. Cabe recordar que las próximas 3 semanas territoriales, esto es, aquellas correspondientes a los meses de febrero, marzo y abril, se trasladaron al mes de mayo para priorizar la deliberación de las normas constitucionales.
- Respecto de los cupos vacantes para las vicepresidencias adjuntas de la CC, y tras varios días de complejas negociaciones, Vamos por Chile acordó que Raúl Celis (RN) ocupara el cargo por los primeros 3 meses y que Hernán Larraín (Evópoli), lo haga por los otros 3 restantes planteando así una rotación intermedia que no se encuentra recogida expresamente en el Reglamento de la CC.
- Restan 6 días para la presentación de iniciativas populares de norma toda vez que el plazo para presentarlas finaliza el 20 de enero. Por su parte, el 1 de febrero vence el plazo para la presentación de normas constitucionales por parte de los convencionales constituyentes.
- A la fecha, un total de 9 iniciativas populares de norma han alcanzado el número de firmas necesarias para que sean conocidas y discutidas por el Pleno de la Convención, siendo bien diversas en temáticas. Cabe recordar que cada persona puede presentar y subir a la Plataforma, como máximo, 7 iniciativas de norma y este mismo límite se hace aplicable a la cantidad de propuestas que cada persona puede apoyar. Para que sean discutidas en el Pleno, cada iniciativa debe reunir 15.000 firmas de apoyo, de 4 regiones distintas. Acompañamos en esta edición el **Anexo** que contiene las iniciativas populares de norma que a nuestro juicio promueven los valores propios de una sociedad libre, incorporando en él nuevas iniciativas recientemente ingresadas².

¹ Incluye lo sucedido entre el día lunes 10 de enero y el día 14 de enero (inclusive).

² Cabe hacer presente que existen, asimismo, otras iniciativas distintas a las seleccionadas en el Anexo y que están comprometidas con los principios de una sociedad libre. Pero para efectos de priorizar un número limitado de iniciativas se ha hecho esta selección.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. SE REALIZARON NUEVOS AJUSTES AL CRONOGRAMA GENERAL DE LA CC

	FECHA	HITO
Presentación de iniciativas constituyentes	Jueves 20 de enero	Plazo final de presentación de iniciativas populares de norma constitucional.
	Martes 01 de febrero	Fin de la recolección de firmas de iniciativas populares de norma constitucional. Fin de la recepción de iniciativas de normas constitucionales de convencionales constituyentes.
Proceso de armonización	Lunes 25 de abril	Apertura del proceso de patrocinios para integrar la Comisión de Armonización.
	Viernes 24 de junio	Término del proceso de armonización.
Plazo de funcionamiento de la Convención	Domingo 20 de marzo	Inicio ventana para solicitar la extensión del plazo (prórroga contemplada en la Constitución actual). La CC debe redactar y aprobar una propuesta de texto de nueva Constitución en el plazo máximo de 9 meses, contado desde su instalación, el que puede prorrogarse, por una sola vez, por 3 meses. Más allá de que el cronograma general ya considera dicha prórroga, es decir, 1 año de funcionamiento, se debe cumplir con la referida formalidad, esto es, solicitar dicha ampliación del plazo.
	Lunes 4 de abril	Término del plazo de 9 meses
	Martes 5 de julio ³	Término del plazo de 1 año de funcionamiento de la CC.

³ El último día de funcionamiento de la Convención es el día 4 de julio de 2022, de manera que, conforme con el artículo 137 de la Constitución Política de la República, el día 5 de julio de 2022 la Convención se disolverá de plano derecho.

		Vencido el plazo, la Convención se disolverá de plano derecho.
Próximas semanas territoriales	Lunes 2 de mayo – domingo 8 de mayo	Todos los convencionales
	Lunes 9 de mayo – domingo 15 de mayo	Sólo convencionales que no forman parte de la Comisión de Armonización.
	Lunes 23 de mayo – domingo 29 de mayo	
	Lunes 30 de mayo – domingo 5 de junio	
	Lunes 13 de junio – domingo 19 de junio	Todos los convencionales

2. CUESTIONES RELATIVAS A LAS INICIATIVAS DE NORMA CONSTITUCIONAL PRESENTADAS Y DISCUSIONES QUE SE AVECINAN

2.1. Derechos fundamentales

Dentro de la próxima semana empezará la discusión de fondo de las iniciativas constitucionales presentadas en la Comisión de Derechos Fundamentales, partiendo por las vinculadas a las materias del Bloque 1, esto es, temas generales. Se abordarán iniciativas relacionadas a la titularidad y destinatarios de los derechos, fines, principios y presupuestos, así como garantías, obligaciones generales y su forma de financiamiento.

Respecto a la **titularidad de los derechos**, es decir, quiénes pueden detentarlos, uno de los focos de la discusión versará en torno a si sólo las personas pueden ser titulares, en forma individual, o también los colectivos, como pueden ser los pueblos originarios o los sindicatos y asociaciones de trabajadores. Otra controversia que se vislumbra tendrá lugar en esta materia, que en doctrina en Chile se había superado hace ya tiempo, es si sólo las personas naturales serán ahora reconocidas como titulares de derechos o se mantendrá en esta categoría también a las personas jurídicas. Por último, algunos colectivos proponen que la naturaleza sea reconocida como sujeto de algunos derechos y no solamente como un objeto de protección. Respecto a quiénes serán los sujetos obligados, y de acuerdo a las discusiones que se han generado en la comisión, serían toda persona, institución o grupo, incluido el Estado, pertinentes, aunque hay quienes sostienen que serán sólo el Estado, sus órganos y agentes.

Otro tema relevante es si se reconocerán los **derechos provenientes del Derecho Internacional de Derechos Humanos**, para ser aplicados directamente. Al respecto, una de las posturas observadas es inclinarse a aceptar esto último, pero sólo en cuanto se trate de tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, lo que es razonable en cuanto ya son parte del ordenamiento jurídico. Sin embargo, hay

convencionales⁴ que se inclinan a reconocer cualquier derecho emanado de instrumentos internacionales, incluso de la interpretación de órganos jurisprudenciales, con un rango de norma constitucional.

Respecto a los **principios que deben informar a todos los derechos** se suelen repetir en las propuestas presentadas a la fecha la universalidad, inalienabilidad, interdependencia e indivisibilidad. También algunas iniciativas proponen incorporar los principios de progresividad y no regresividad de los derechos fundamentales, para alcanzar la plena efectividad de los mismos, y la obligación del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles para el goce efectivo de los derechos, lo que desde ya plantea ciertas tensiones respecto de la gestión de los recursos fiscales y la debida responsabilidad fiscal. Otras propuestas avanzan en reconocer principios como el desarrollo sostenible, la justiciabilidad de todos los derechos y el control de convencionalidad⁵. Así también, se incluyen normas de interpretación, como la más favorable a la persona o la interpretación integral, e incluso una interpretación armónica con tratados internacionales de derechos humanos y jurisprudencia internacional en la materia.

Respecto de las propuestas presentadas, destaca el concepto de dignidad, es decir, la consideración de los derechos como atributos necesarios para poder desarrollar una vida digna y en sociedad. También hay propuestas constitucionales de grupos de izquierda que identifican los derechos fundamentales con bienes sociales que deben ser excluidos de la lógica del mercado⁶.

Los **deberes de reparación del Estado respecto de grupos histórica, cultural, social y económicamente excluidos** también serán un tema de debate, desde el reconocimiento de dicha circunstancia a nivel constitucional, como el rol de garante del Estado de los derechos de dichos grupos.

Por último, se pretende que se discuta dentro de este primer Bloque la **creación de una Defensoría de los Pueblos, una Defensoría de la Naturaleza y una Defensoría del Consumidor**, encargados de velar por la defensa y protección de los derechos humanos

⁴ Convencionales de los siguientes colectivos: Pueblos Originarios, Movimientos Sociales Constituyentes y Pueblo Constituyente; y también por convencionales de la Lista del Pueblo (que no están en un colectivo). Eso respecto de instrumentos de derechos humanos en general. Respecto de la interpretación de órganos jurisprudenciales emanó del Colectivo de Pueblos Originarios, en otros se puede desprender, pero es un poco más tangencial.

⁵ El control de convencionalidad, de acuerdo a cómo se aborda en algunas propuestas, se refiere a que el Estado tiene la obligación de velar porque los efectos de las disposiciones de los tratados internacionales, especialmente aquellos concernientes a derechos humanos, no se vean mermadas por la aplicación de normas jurídicas internas, contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

⁶ Provenientes del Colectivo Movimientos Sociales Constituyentes.

reconocidos en la Constitución o en el derecho internacional de los derechos humanos de toda persona, grupo o pueblo, de la naturaleza y de los consumidores, respectivamente, frente a actos u omisiones del Estado o privados; como también el establecimiento de una jurisdicción especial para las reivindicaciones territoriales y de recursos naturales indígenas.

2.2 Forma de Estado

Adicionalmente a las iniciativas que hemos resumido en esta materia en anteriores ediciones, este lunes, un grupo de convencionales presentó una iniciativa que "**establece las competencias de las regiones autónomas y las autoridades regionales**". Dicha iniciativa fue presentada por 14 convencionales⁷ de la Comisión de Forma de Estado y Descentralización⁸, y, en su mayoría, patrocinantes también de la primera propuesta presentada sobre forma de **Estado (regional)**, la que viene a ser complementada por esta iniciativa.

Esta iniciativa -que consta de 5 artículos- en primer lugar, regula las competencias de la "región autónoma", estableciendo un listado (no taxativo, pues permite que la ley y la Constitución establezcan otras) de 19 competencias. El listado da cuenta de una amplia autonomía para las regiones, siendo competencia de estas, por ejemplo, fijar la política regional en materia de vivienda, transporte, urbanismo, salud, transporte y educación; así como también la conservación, preservación, protección y restauración de la naturaleza. Además, incorpora dentro del ámbito de sus competencias las "obras públicas de interés" ejecutadas dentro de su territorio; la creación de empresas públicas regionales; y, en materia tributaria, la creación, modificación y supresión de "contribuciones especiales y tasas", así como el establecimiento de "beneficios tributarios".

En segundo lugar, la iniciativa desarrolla la organización institucional de las regiones autónomas, con lo cual nos confirma lo que ya anticipábamos hace unas semanas: la creación de órganos legislativos regionales. En esta línea, propone las siguientes "autoridades regionales":

- **Gobierno Regional:** órgano ejecutivo a cargo del Gobernador, elegido por sufragio universal por el término de 4 años y con posibilidad de reelección inmediata por un periodo. Este órgano estaría dotado de potestades administrativas y reglamentarias.
- **Asamblea Legislativa Regional:** órgano de representación popular integrado por el número de "asambleístas" que fije la ley nacional, en proporción a la población

⁷ Se trata de: (1) Yarela Gómez; (2) Claudio Gómez; (3) Tammy Pustilnick; (4) Bastián Labbé; (5) Adriana Ampuero; (6) Amaya Alvez; (7) Ramona Reyes; (8) Jenniffer Mella; (9) Cristóbal Andrade; (10) César Uribe; (11) Julio Álvarez; (12) Tiare Aguilerá; (13) Adolfo Millabur; y (14) Elisa Giustinianovich.

⁸ Que sean 14 (de los 25 convencionales de la comisión) revela que la iniciativa cuenta con una amplia adherencia -la mayoría de los convencionales de la comisión-, por lo que vaticina que esta iniciativa será -en gran medida- la que en definitiva se proponga desde la comisión al Pleno de la Convención.

regional, y bajo criterios de "representatividad territorial, paridad de género y plurinacionalidad". Dichos assembleístas serían elegidos en los mismos términos que el Gobernador. Este órgano estaría dotado de potestades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras.

- **Asamblea Social Regional:** órgano de participación popular y ciudadana representativo de las organizaciones de la sociedad civil, integrado bajo criterios de "paridad, plurinacionalidad y representación popular". Este órgano busca servir de "control democrático y fiscalización de la función pública", y su funcionamiento sería consultivo, participativo e incidente, conforme a lo que disponga el Estatuto regional.

Al respecto y sin perjuicio de otros comentarios que esta iniciativa nos pueda merecer, en esta oportunidad nos detendremos en la creación de asambleas legislativas regionales, para reiterar que, en nuestro parecer, no tiene justificación para nuestro país. Lo anterior, en primer lugar, porque ellas son ajenas a nuestra tradición constitucional, y son más bien propias de países con otras características: poblaciones muy numerosas, amplias extensiones territoriales, gran diversidad cultural y/o lingüística, o bien, con pasados marcados por la dispersión del poder. En segundo término, porque aumentarían la burocracia estatal (con sus correlativos costos fiscales, que bien podrían destinarse a resolver las necesidades y urgencias de la ciudadanía en dichas localidades), sin asegurar que traerían aparejadas beneficios o mejoras en la calidad de vida de quienes viven alejados del centro político. Por último, porque abrirían la puerta a una dispersión normativa a la que nuestro ordenamiento jurídico no está acostumbrado, con sus potenciales riesgos en términos judiciales e inminentes contiendas de competencia.

En cualquier caso, creemos que siempre es necesario cuestionarnos porqué se estaría haciendo una innovación de tal magnitud, y si acaso ella es necesaria, eficiente y efectiva para el objetivo final -y compartido- de lograr mayores niveles de autonomía para las regiones y comunas. A nuestro parecer, para alcanzar mayores niveles de descentralización los esfuerzos debiesen centrarse en su dimensión fiscal, buscando mecanismos que permitan a los gobiernos regionales y locales contar con mayores recursos y poder de decisión sobre ellos. Sin embargo, esta innovación no iría en dicha dirección, sino que, por el contrario, implicaría replicar órganos que hoy no están muy bien evaluados por la ciudadanía (como el Congreso), a nivel local. Con todo, si lo que se busca es mayor autonomía política y normativa para las regiones, creemos que existen otras alternativas más razonables para ello, tales como dotar de potestad reglamentaria a los Gobiernos Regionales (tal como la tienen las municipalidades actualmente, por ejemplo, con las ordenanzas).

¿POR QUÉ ES RELEVANTE?

PODER JUDICIAL – CONSEJOS JUDICIALES

En las materias propias de la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional se han presentado algunas propuestas sobre las cuales vale la pena detenerse. Una fue presentada por convencionales de Evópoli, Renovación Nacional y la UDI, mientras que la otra fue patrocinada por convencionales de diversos partidos y movimientos⁹ de la Convención. Si bien coinciden en una serie de principios fundamentales para el buen funcionamiento de los tribunales de justicia, en ambos casos la propuesta central es la creación de un Consejo Judicial o Consejo de la Judicatura, que concentre las funciones del gobierno judicial.

La experiencia comparada (Argentina, España y Perú) desaconseja la creación de órganos como el que se propone. En efecto, los consejos de la magistratura han sido la solución mayoritaria adoptada por los países de Europa continental y América Latina para separar las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales y, de este modo, asegurar tanto la independencia externa del Poder Judicial respecto de los demás poderes del Estado, como la independencia interna de los jueces respecto de sus superiores jerárquicos.

Sin embargo, como es posible advertir, trasladar el problema de la concentración de funciones del gobierno judicial en la Corte Suprema a un órgano cuyas atribuciones sean tanto o más concentradas que esta última, no es una solución adecuada. Para empezar, las distintas funciones del gobierno judicial no comparten ningún atributo común que haga necesaria su concentración, más allá de su naturaleza no jurisdiccional. Las capacidades institucionales requeridas para administrar económicamente al Poder Judicial difieren radicalmente de aquellas necesarias para formar nuevos jueces o para determinar si han cometido una falta disciplinaria y aplicar la sanción adecuada.

Por su parte, la misma concentración de funciones puede interferir con el ejercicio adecuado de las mismas. El cruce de planos ya ocurre en la actualidad, pero se vería intensificado si se crea un Consejo de la Judicatura. Si bien la Corte Suprema ejerce un papel gravitante en el gobierno judicial, comparte sus atribuciones con las cortes de apelaciones y con el Ministerio de Justicia, que le sirven de contrapeso, ninguno de los cuales operaría de existir un Consejo de la Judicatura.

El segundo problema se sigue del anterior, pues al reunirse un enorme poder en una sola institución que concentra todas las funciones del gobierno judicial, se incentiva y facilita su captura por partidos y movimientos políticos, facciones ideológicas y grupos de interés. De este modo, todo lo ganado en términos de independencia interna se pierde en términos de

⁹ Mauricio Daza (IPLNC); Hugo Gutiérrez (PC); Vanessa Hoppe (MSC); Marcos Barraza (AD); Manuela Royo (AD); Manuel Woldarsky (IND); Luis Jimenez (PPOO); Natividad Llanquileo (PPOO); Wilfredo Bacián (PPOO); Lorena Céspedes (IPLNC); Helmuth Martínez (INN); Benito Baranda (INN); Guillermo Namor (IPLNC); Patricia Politzer (IPLNC); Tammy Pustilnick (INN); y, Rodrigo Logan (IND). IPLNC: Independientes por la Nueva Constitución; PC: Partido Comunista; MSC: Movimientos Sociales Constituyentes; AD: Apruebo Dignidad; IND: Independiente; INN: Independientes No Neutrales; PPOO: Pueblos Originarios.

independencia externa. Sobre este punto, aunque una y otra propuesta descansan sobre una misma premisa equivocada, cabe hacer presente que la propuesta de los convencionales de la UDI, RN y Evópoli tiene la virtud de establecer un Consejo de la Judicatura en que la mayoría de sus integrantes son jueces, lo cual neutraliza en alguna medida la influencia de los grupos de presión externos.

Si de Consejos se trata, una propuesta más razonable a tener en consideración puede revisarse en el proyecto de ley que hoy se tramita en el Congreso Nacional, que corresponde a un mensaje del Ejecutivo¹⁰ que crea un Consejo de Nombramientos del Poder Judicial que, de aprobarse, sustraería dicha atribución de los tribunales superiores y del Ministerio de Justicia, lo que resulta acertado. Asimismo, podrían crearse tribunales disciplinarios que mejoraran los estándares para establecer la responsabilidad disciplinaria de los jueces.

¹⁰ Ver proyecto de ley que "Crea la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales y modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial" (Boletín N° 14.191-07).

¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

1. CRONOGRAMA GENERAL DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
Trabajo colectivo / administrativo / equipos	Comisiones temáticas	Comisiones temáticas	Comisiones temáticas	Trabajo colectivo / administrativo / equipos
Mesa Directiva / Comisiones funcionales	Trabajo colectivo / administrativo / equipos	Pleno general	Trabajo colectivo / administrativo / equipos	Mesa Directiva / Comisiones Funcionales

2. COMISIONES TEMÁTICAS: ¿QUÉ OCURRIRÁ LA PRÓXIMA SEMANA?

N° de Comisión	COMISIÓN TEMÁTICA	¿QUÉ OCURRIRÁ?
1	Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral	Continuar con audiencias públicas. Por otro lado, los autores de las iniciativas que se hayan expuesto hasta el día 19 de enero expondrán sobre ellas. También está previsto que haya un debate en general de las propuestas presentadas.
2	Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía	Continuar la deliberación sobre las propuestas de normas constitucionales presentadas a la fecha.
3	Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal	Se deliberará sobre las iniciativas presentadas hasta la fecha relativas a materias sobre forma de Estado, organización territorial del Estado y distribución de competencias.
4	Comisión sobre Derechos Fundamentales	Terminar la votación de la modificación del cronograma interno de la comisión. Por otro lado, está proyectado comenzar la discusión respecto de las materias del bloque 1, esto es, temas generales de derechos fundamentales.
5	Comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico	Según el cronograma aprobado por la comisión, la próxima semana terminarán las audiencias públicas y

		el 20 de enero inicia el periodo de deliberación y votación en general de las normas.
6	Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional	El 18 y 19 de enero se deliberará en general sobre las iniciativas presentadas a la fecha. Por otro lado, el día 20 y 21 de enero se votará en general sobre las propuestas pertenecientes al bloque 1, esto es, Poder Judicial, Pluralismo Jurídico y sistemas propios indígenas, justicia administrativa y justicia local ¹¹ .
7	Comisión sobre Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios	Deliberar y votar en general ¹² las iniciativas presentadas a la fecha.

¹¹ Advertimos que pueden ocurrir ciertos desajustes, dado que se comenzará a votar en general antes del vencimiento del plazo para presentar normas constitucionales. Podría ocurrir que se deseche o apruebe una temática determinada (idea matriz) y, posteriormente, se presenten iniciativas que la regula total o parcialmente, o la contradicen, produciéndose un desencuentro sobre la idea de "legislar" sobre el punto.

¹² Ocurre la misma problemática indicada de forma precedente.