

### DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana<sup>1</sup> el Pleno de la Convención Constitucional ("CC") aprobó una serie de normas que pasaron a formar parte de la propuesta de nueva Constitución y que significan un retroceso para la democracia, para la separación de poderes y los debidos pesos y contrapesos al poder, al tiempo que se comienza a dibujar un complejo panorama fiscal debido a la aprobación de normas tributarias y fiscales que regirán a las autonomías regionales, comunales y territoriales. Por un parte, se aprobó un Consejo de la Justicia que no será integrado mayoritariamente por jueces, y que entre sus funciones está la revisión integral de los sistemas de justicia. Asimismo, se refrendó que la justicia indígena pueda, en principio, conocer sobre todo tipo de materias, incluidas aquellas penales, al rechazarse una indicación que las excluía, cualesquiera sean además los intervinientes. Por su parte, el Pleno elimina de la propuesta constitucional al Senado de la República, y consagra una Cámara de las Regiones, respecto de la que, a la fecha, no hay claridad alguna sobre sus atribuciones, pero que será paritaria y plurinacional.
- Hoy el Pleno se abocará al conocimiento del tercer informe de la comisión sobre Sistemas de Justicia que, entre otras, consagra los organismos autónomos constitucionales y el mecanismo de reforma y reemplazo de la Constitución.
- El martes el convencional constituyente de Renovación Nacional, Raúl Celis, presentó su renuncia a la vicepresidencia adjunta de la Mesa Directiva de la CC. Aún no hay certeza de quién pasaría a ocupar su puesto, pero es importante tener presente que dicha vacante se deberá integrar por medio del sistema de patrocinios. Por otro lado, el convencional Cristóbal Andrade presentó su renuncia oficial a la Lista del Pueblo, causando con esto la disolución definitiva de dicho movimiento político, mostrando con ello la poca estabilidad de estas organizaciones, muchas de las cuales son promovidas por convencionales de izquierda para que integren, en régimen, nuestro sistema político.
- Restando dos semanas para que concluya el trabajo de las comisiones temáticas, la próxima semana el Pleno conocerá la nueva segunda propuesta de informe de la comisión sobre Medio Ambiente y el segundo informe de esa comisión; el tercer informe de la comisión sobre Principios Constitucionales; el segundo informe de la comisión de Derechos Fundamentales; el tercer informe de la comisión sobre Sistemas de Conocimiento; y el segundo informe de la comisión sobre Sistema Político<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Esta edición incluye lo sucedido en la Convención Constitucional desde la sesión del lunes 11 de abril hasta el miércoles 13 de abril (inclusive).

<sup>2</sup> Sobre Fuerzas Armadas, seguridad, relaciones exteriores, estados de excepción constitucional y buen gobierno, probidad y transparencia.

# ¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

## I. COMISIONES TEMÁTICAS

### 1. SISTEMA POLÍTICO

#### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana la comisión comenzó la votación de las indicaciones presentadas al texto correspondiente al segundo y último bloque temático, relativo a Fuerzas Armadas, seguridad, buen gobierno, relaciones exteriores y estados de excepción constitucional. Sin perjuicio de que, al momento, sólo se han votado cerca de 30 de las más de 100 indicaciones presentadas, vale destacar la aprobación de principios como el de rendición de cuentas<sup>3</sup>, y otros que, en realidad, son una especificación de los de probidad y transparencia.

#### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana el Pleno de la CC realizó la votación en particular del informe de reemplazo y segunda propuesta del bloque correspondiente al sistema de gobierno, Poder Legislativo y sistema electoral. Al respecto, se eliminó el Senado y se aprobó la creación de la Cámara de las Regiones, no existiendo claridad a la fecha de sus atribuciones toda vez que estas materias vuelven a la comisión. Cabe recordar que la propuesta sometida a conocimiento del Pleno mermaba considerablemente sus atribuciones en comparación con las que actualmente detenta el Senado, debilitando enormemente el tan necesario sistema de pesos y contrapesos de poder. Queda así pendiente definir las facultades finales con las que contará, puesto que el artículo que las contenía no alcanzó el quorum necesario para poder ir a la propuesta de nueva Constitución.

Por su parte, se rechazó el artículo que creaba el Congreso de Diputados y Diputadas, pero pasaron a la propuesta de nueva Constitución ciertas disposiciones que hacen mención a dicho organismo por lo que se puede deducir que la definición y conceptualización del Congreso de Diputados y Diputadas habría quedado pendiente para una nueva propuesta, pero que su consagración ya es un hecho. Sobre las atribuciones, si bien el artículo que las contenía tampoco alcanzó el quorum necesario para aprobarse, constituye una interrogante importante el hecho de que no hayan quedado definidas puesto que la propuesta emanada de la comisión otorgaba amplias facultades a este Congreso, permitiéndole, entre otras, rechazar por mayoría simple un veto presidencial parcial e insistir en su propuesta frente al veto presidencial total con 4/7 de los presentes.

Dentro de las normas aprobadas se contempla que ambos organismos, la Cámara de las Regiones y el Congreso de Diputados y Diputadas, se renovarían en su totalidad cada 4 años, lo que ciertamente

---

<sup>3</sup> **Principio de Rendición de Cuentas, Artículo 4.-** Los órganos del Estado y los servidores públicos deberán garantizar la rendición de cuentas, en la forma y condiciones que establezca la ley. Para los servidores públicos, el principio de rendición de cuentas implica el deber de asumir la responsabilidad política y administrativa en el ejercicio de su cargo. El Estado promoverá la participación activa de las personas y la sociedad civil en la fiscalización del cumplimiento de este principio.

Respecto de las altas autoridades del Estado, la ley podrá establecer mayores exigencias y sanciones para el cumplimiento de los principios establecidos en el presente capítulo.

no colabora con la moderación en el debate político, el que queda sujeto a ciclos más cortos y a mayores presiones de pulsiones populistas. Si a esto le sumamos la aprobación por parte del Pleno de la reducción de los quorum de aprobación de las leyes a quorum simple (salvo excepciones determinadas en el mismo texto, las que a la fecha no se contemplan), advertimos que el fenómeno anterior se potencia debilitando la calidad de la normativa que apruebe el Congreso y el correcto y detenido estudio y trabajo de los proyectos de ley, desincentivando además que se generen acuerdos transversales y más amplios en materias que, por afectar derechos fundamentales o porque requieren estabilidad en el tiempo, resultan cruciales. Por su parte se aprobaron escaños reservados en los organismos de elección popular en todos los niveles, En suma, restando pocas semanas para el término del trabajo de las comisiones temáticas es muy preocupante que un aspecto esencial de la regulación constitucional se encuentre con este nivel de indefinición y falencias.

## 2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana no hubo sesiones de la comisión de Principios Constitucionales.

### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana, el Pleno aprobó una serie de normas provenientes del informe de reemplazo y segunda propuesta del Bloque I de la Comisión de Principios Constitucionales, sobre el Estado, Personas, Soberanía, Democracia, igualdad sustantiva de género y disidencias sexogenéricas, Familias, Principio de Buen Vivir, Principio de Responsabilidad Ambiental, integración del derecho internacional de los Derechos Humanos, Plurilingüismo, Estado Laico, transparencia, supremacía constitucional, emblemas nacionales y Principio de sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal.

El artículo 1°, despachado por la Comisión y aprobado por el Pleno, **define a Chile como un Estado social, democrático de derecho, plurinacional, intercultural y ecológico**. Su inciso segundo señala que Chile se constituye como una **República solidaria, siendo su democracia paritaria y que reconoce como valores intrínsecos e irrenunciables la dignidad, la libertad, la igualdad sustantiva de los seres humanos y su relación indisoluble con la naturaleza**. En la misma línea, el inciso final indica que los derechos humanos individuales y colectivos son el fundamento del Estado y orientan toda su actividad. A su vez, se establece la obligación del **Estado** de generar las condiciones necesarias y **proveer los bienes y servicios para asegurar el igual goce de los derechos y la integración de las personas en la vida política, económica, social y cultural**.

El Estado entonces pasa a tener un rol preponderante en la vida política, económica y social. **Sobre la base de la actividad del Estado, y no de las personas que conforman la sociedad, se espera entonces alcanzar ambiciosos objetivos de bien común**. Este paradigma, propio de los constitucionalismos del siglo XX que en este caso no se acompaña, a la fecha, de normas que promuevan y releven el progreso y la iniciativa privada, no se hace cargo de las limitaciones materiales que impone la realidad y los recursos escasos con los que el Estado cuenta y al buscar suplantar la actividad de las personas y grupos intermedios, terminará obstaculizando, cuando no impidiendo, que ese bien común se alcance en forma colaborativa y libre.

Por esta razón, es correcto el planteamiento de la Constitución vigente, cuyo artículo 1 inciso tercero, indica que la finalidad del Estado es "**promover** el bien común, para lo cual **debe contribuir a crear** las condiciones sociales que permitan" a todos su mayor realización espiritual y material posible. Como se aprecia, la concepción del Estado y de cómo alcanzar el bien común que propone la Convención, es radicalmente distinta de la que ha permitido al país un progreso sin igual en la historia. A su vez, dice bastante de la concepción de sociedad que la Convención Constitucional ofrece a la ciudadanía el hecho de que el Estado se defina primero que la libertad e igualdad de las personas, lo que queda relegado al artículo 2.

Por otro lado, cabe destacar el concepto de democracia establecido en el artículo 5. Señala esta norma que en Chile la democracia es **inclusiva y paritaria**, y que la democracia se ejerce en forma **directa, participativa, comunitaria y representativa**. Esta disposición constitucional está basada en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, el cual señala que "la República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres". Lo grave de esto es que la distinción entre conceptos democráticos es funcional a la predilección por los movimientos políticos, de suyo inestables, y que la democracia representativa queda relegada a un plano inferior. La Constitución de Bolivia define cada uno de estos conceptos. Respecto de la democracia participativa, señala que se ejerce de forma "directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley" (art. 11, II, N°1); la democracia representativa se ejerce "por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a la Ley" (art. 11, II, N°2); y la democracia comunitaria, se ejerce "por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a la Ley" (art. 11, II, N°3).

Así, se puede apreciar que el campo de la democracia representativa es menor. El objeto de distinguir entre tantos tipos de democracia es justamente permitir la calificación de democrática ciertas designaciones o nominaciones de autoridades sin la participación igual y libre de todos los miembros de la comunidad. Así, se permite la posibilidad a nivel constitucional de ejercicios democráticos que lo son en términos puramente nominales<sup>4</sup>.

### 3. FORMA DE ESTADO

#### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana no hubo sesión de la comisión de Forma de Estado.

#### ¿Qué pasó en el Pleno?

El martes se votó el tercer -y último- informe de esta Comisión (correspondiente al tercer bloque, sobre (1) Igualdad y cargas tributarias; (2) Democratización del poder; (3) Autonomía del pueblo tribal afrodescendiente chileno; (4) Reformas administrativas; (5) Modernización del Estado; (6) Ruralidad; e

---

<sup>4</sup> Serie Informe Legislativa N°68 "Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en el derecho constitucional latinoamericano". René Tapia H.

(7) Iniciativas rezagadas). Así, después de ser aprobado en general, en su votación particular sólo 22 artículos (del total de 56 que lo componían) consiguieron los 2/3 necesarios para ser aprobados y pasar a formar parte del proyecto de Constitución<sup>5</sup>. El resto de los artículos volvieron a la Comisión para que ésta formule una segunda propuesta de norma. Si bien los artículos aprobados están incorporados en el [Anexo](#), a grandes rasgos, las normas regulan las siguientes materias:

**Cargas Tributarias y Organización Fiscal:** se aprobaron 10 de los 25 artículos que regulaban esta materia, dentro de lo cual se encuentran:

- a) Igualdad y legalidad de los tributos<sup>6</sup>.
- b) Autonomía y suficiencia financiera de las entidades territoriales.
- c) Responsabilidad fiscal y eficiencia económica.
- d) Principio de coordinación; entre otros.

Los aspectos más problemáticos en esta materia<sup>7</sup> (y que destacamos en el [Actualidad Constituyente N°36](#)) no alcanzaron los 2/3, por lo que deberán volver a ser revisados por la Comisión. En general, y tal como exponemos en la sección de "Voces de la Semana", se evidenció que existía una falta de articulación y consistencia entre los artículos y propuestas en esta materia, además de sobre-regulación (dejando poco espacio a la ley) y una amenaza a la responsabilidad fiscal.

**Participación Ciudadana en Entidades Regionales y Locales:** se aprobó un artículo que establece que las entidades territoriales *"deberán promover, fomentar y garantizar los mecanismos de participación en las políticas públicas, planes y programas que se implementen en cada nivel territorial"*.

**Administración Pública y Modernización del Estado:** se aprobaron 5 de los 8 artículos que regulaban esta materia, dentro de lo cual destacamos:

- a) Deberes del ejercicio de la función pública.
- b) Servicios públicos y Administración pública<sup>8</sup>.
- c) Empleo público<sup>9</sup>.
- d) Modernización del Estado<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> No todos de ellos integramente, sino que en varios casos sólo algunos incisos fueron aprobados y el resto volvió a la comisión para una segunda propuesta de norma.

<sup>6</sup> "Todas las personas y entidades deberán contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de los impuestos, las tasas y las contribuciones que autorice la ley"; y "sólo la ley podrá crear, modificar y suprimir impuestos y beneficios tributarios aplicables a estos".

<sup>7</sup> Se trata de la consagración de ciertos principios tributarios (como el de justicia material) y objetivos tributarios (como el de reducir las desigualdades); el establecimiento de tributos regionales (sin que una ley sea necesaria para su creación); la posibilidad de endeudamiento subnacional; la creación de un órgano nuevo encargado de definir fórmulas de distribución fiscal territorial; entre otros.

<sup>8</sup> En este punto, destacamos de manera positiva que se haya aprobado que: "Cualquier persona que hubiere sido vulnerada en sus derechos por la Administración Pública podrá reclamar ante las instancias administrativas y jurisdiccionales que establezcan esta Constitución y la ley".

<sup>9</sup> En este punto, se rechazó un inciso que reconocía "el derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga de quienes se desempeñen en la Administración Pública, salvo que en este último caso se paralicen servicios esenciales o se impida la continuidad del servicio público".

<sup>10</sup> Se rechaza la consagración constitucional de un órgano especializado para la modernización de la Administración Pública.

**Ruralidad:** se aprobaron 2 de los 11 artículos que regulaban esta materia<sup>11</sup>. Resulta lógico que la mayoría de los artículos se hayan rechazado, toda vez que entraban a regular temáticas que no son propias de un texto constitucional. Tal es el caso, por ejemplo, del deber del Estado de fomentar “*los mercados locales, ferias libres y circuitos cortos de comercialización*”; o de garantizar “*el uso, manejo y libre intercambio de semillas y material vegetal de propagación*”.

**Normas Rezagadas (Forma de Estado y Gobierno Regional):** en materia de Forma de Estado, se aprobó una norma que dispone que “*la designación de las y los representantes de los Ministerios y Servicios Públicos con presencia en la Región Autónoma será decisión de la Presidencia de la República*”. Lo anterior es positivo, ya que, a su vez, se rechazó un inciso que requería del acuerdo de la Asamblea Regional para dicho nombramiento. Por lo tanto, no se afectaría así el derecho del Presidente de nombrar cargos de su exclusiva confianza, ni se debilitaría -aún más- al gobierno central en su importante rol de gobierno y administración (desconcentrada) del país. En esta misma línea, también destacamos que se haya rechazado otro inciso que facultaba al Gobierno Regional para solicitar al Presidente la remoción de jefes regionales de servicios públicos regionales.

Por otro lado, en materia de Gobierno Regional, se aprobó una norma que dispone que “*el Estado es garante de la conectividad del país en coordinación con los gobiernos regionales*”.

**Ordenamiento Territorial:** se rechazaron las 4 normas que regulaban esta temática.

**Normas varias:** se aprobó un artículo que reconoce la labor de los Cuerpos de Bomberos de Chile, estableciendo deberes del Estado para efectos de otorgarles cobertura financiera.

## 4. DERECHOS FUNDAMENTALES

### ¿Qué pasó en la comisión?

Al cierre de la semana pasada la comisión votó y aprobó en particular los artículos relativos a los bloques 3 (Derechos Sociales y Reparación) y 4 (Derechos Colectivos). Estos artículos fueron, por tanto, enviados al Pleno para ser votados en esa instancia el próximo martes 19 de abril.

Especial preocupación generan las iniciativas aprobadas en particular concernientes al **Derecho a la Salud**. En la última sesión de la comisión fueron aprobados doce incisos, siendo el artículo más extenso relativo a los derechos fundamentales. Se le entrega un extenso poder al Estado, al tiempo que deja materias muy relevantes sin resolver y trata algunas que deberían ser propias de ley y no de rango constitucional, por su especificidad.

En primer lugar, el articulado indica que el **Sistema Nacional de Salud será de carácter público y se regirá por el principio de la solidaridad**. Se establece que la ley podrá fijar cotizaciones obligatorias a los empleadores y trabajadores con la finalidad de aportar solidariamente al financiamiento del

---

<sup>11</sup> Los artículos aprobados disponen que: a. “El Estado reconoce la ruralidad como una expresión territorial donde las formas de vida y producción se desarrollan en torno a la relación directa de las personas y comunidades con la tierra, el agua y el mar”; b. “El Estado promoverá el desarrollo integral de los territorios rurales”; c. “El Estado y las entidades territoriales facilitarán la participación de las comunidades rurales a nivel local y regional en el diseño e implementación de programas y políticas públicas que les afectan o conciernen”.



sistema, es decir, todos los trabajadores deberán aportar, por ejemplo, el 7% actual en un sistema solidario que podrá eventualmente no utilizar jamás, pero sí financiar a quienes no hayan aportado al sistema en su vida laboral. Al mismo tiempo, establece que **ninguna persona deberá incurrir en gastos catastróficos de salud**; a contrario sensu, será el Estado entonces el que deberá hacerse cargo de dichos gastos.

En cuanto a las políticas propias de la salud, el artículo obliga al Estado a promover la participación de las comunidades, sin indicar ningún tipo de requisitos o conocimientos previos habilitantes.

En relación a los privados, las disposiciones aprobadas **reconocen la existencia de seguros privados, pero sin hacerlos parte del sistema nacional de salud que se viene creando, eliminando así** la posibilidad de las personas de elegir, a partir de su cotización, el sistema de seguro de salud, dejando a los seguros privados como complementarios y para quienes puedan pagarlos lo que constituye un golpe a la clase media y poniendo en entredicho la existencia de los prestadores de salud privados tal y como los conocemos hoy, que son financiados en una proporción importante por las ISAPRES. En cuanto a la prestación de servicios salud, se permite la existencia de servicios privados en el sistema, pero siempre y cuando **no persigan fines de lucro**, restringiendo así la oferta de prestadores que están disponibles a quienes paguen su cotización obligatoria de salud con el consiguiente efecto en la oportunidad del acceso a salud

### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana el Pleno no conoció informes relativos a esta comisión.

## 5. MEDIO AMBIENTE, DERECHOS DE LA NATURALEZA, BIENES NATURALES COMUNES Y MODELO ECONÓMICO

### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana, la comisión estuvo abocada a la votación en particular del comparado con las 1109 indicaciones a las normas –previamente aprobadas en general– sobre los Bloques B, C y D, relativos a bienes naturales comunes, modelo económico y derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Las normas aprobadas deberán ser sistematizadas por la Secretaría, pasando a conformar el segundo informe de la comisión, el cual será votado por el Pleno, el día jueves 21 de abril. En particular, se aprobaron normas muy preocupantes en un sinnúmero de materias relativas al estatuto constitucional del agua; del territorio marítimo; de la tierra y el territorio; de la energía; de los minerales; atmósfera, espacio, del aire y de los cielos; soberanía alimentaria; criósfera y glaciares; energía; desarrollo sostenible, buen vivir y modelo económico; reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad; y derechos humanos ambientales.

Entre los aspectos más relevantes, se encuentran las normas relacionadas al estatuto constitucional del agua y de la minería (que analizamos en la sección ¿Por qué es relevante?), modelo económico y gasto público, donde se evidencia un aumento significativo del rol del Estado en dichas materias, obstaculizando y debilitando las actividades a desarrollar por privados.

Además, la comisión votó en particular los artículos relativos a bienes comunes naturales y acceso responsable a la naturaleza, los que formarán parte de una nueva propuesta de norma constitucional, que se votará el día lunes 18 de abril por el Pleno. Dichos artículos formaban parte del informe de reemplazo y fueron rechazados por el Pleno. Sin embargo, por haber obtenido mayoría de votos, volvieron a la comisión para la elaboración de una nueva propuesta de norma. En concreto, entre las principales preocupaciones encontramos:

**Bienes comunes naturales:** se definen como elementos o componentes de la naturaleza sobre los cuales el Estado tiene un deber especial de custodia con el fin de asegurar los derechos de la Naturaleza y el interés de las generaciones presentes y futuras. Este deber existe respecto de todos los bienes comunes naturales, sean apropiables o inapropiables. **Asimismo, establece que son bienes comunes naturales el mar territorial y su fondo marino; las playas; las aguas, glaciares y humedales; los campos geotérmicos; el aire y la atmósfera; la alta montaña, las áreas protegidas y los bosques nativos; el subsuelo, y los demás que declaren la Constitución y la ley. Entre estos bienes son inapropiables el agua en todos sus estados y el aire; los reconocidos por el derecho internacional; y los que la Constitución o las leyes declaren como tales.** Además, dispone que, respecto de aquellos **bienes comunes naturales que se encuentren en el dominio privado, el deber de custodia del Estado implica la facultad de regular su uso y goce.** Asimismo, **establece que el Estado podrá otorgar autorizaciones administrativas para el uso de los bienes comunes naturales inapropiables, las cuales, ya sean individuales o colectivas, no generan derechos de propiedad.** Estas normas van en línea con lo aprobado por la misma comisión para el segundo informe. Al respecto, estas y otras normas amplias y maximalistas en el nivel de protección de la naturaleza, no permiten un correcto equilibrio con las necesidades de las personas y la sociedad, y podrían convertirse en un serio obstáculo para el crecimiento del país y las mejores condiciones de vida para todos sus habitantes.

### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana el Pleno de la CC no vio informes relativos a esta comisión.

## 6. SISTEMAS DE JUSTICIA

### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana no hubo sesión de la comisión sobre Sistemas de Justicia.

### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana se votó en particular el informe de nueva segunda propuesta de norma constitucional (normas rechazadas en particular) correspondiente a materias pertenecientes al primer bloque temático. Cabe hacer presente que dichas normas aprobadas pasarán a la Comisión de Armonización y formarán parte de la propuesta de nueva Constitución. En concreto, destaca la aprobación de las siguientes materias:

**Revisión integral en materia judicial:** se estableció que todos los tribunales estarán sometidos, a lo menos cada 5 años, a una revisión integral de la gestión por el Consejo de la Justicia, que incluirá



audiencias públicas para determinar su correcto funcionamiento, en conformidad a lo establecido en la Constitución y la ley. Por otro lado, se determinó que esta revisión, en ningún caso, incluirá las resoluciones judiciales. Sin embargo, surge la pregunta respecto a qué es lo que revisará si todas las funciones administrativas han quedado radicadas en el Consejo, debiendo al mismo tiempo garantizarse la independencia no sólo interna de los tribunales de justicia, sino que además externa. La función jurisdiccional comprende 3 etapas (conocer, juzgar y ejecutar lo juzgado). Según lo aprobado quedaría fuera de la revisión la etapa de "juzgar" dado que comprende a la resolución judicial (materia excluida). Sin embargo, sobre el "conocer" y la "ejecución" podría existir un espacio para la revisión integral, cuestión que de todas maneras es negativa porque se inmiscuye en el corazón de la "función jurisdiccional" y, por tanto, atenta contra la independencia del órgano.

**Integración de la Corte Suprema:** se aprobó que estará compuesta de 21 jueces y funcionará en pleno o salas especializadas. Adicionalmente, sus jueces durarán en sus cargos un máximo de 14 años, sin posibilidad de reelección. La norma en comento constituye en retroceso en lo que se refiere al principio de independencia e inamovilidad de los jueces. Sobre esto último, la inamovilidad es una garantía consagrada en beneficio de los jueces, consistente en que no pueden ser removidos de su cargo mientras observen un buen comportamiento. Dicho principio garantiza la independencia externa de los tribunales, dado que los jueces pueden fallar con completa imparcialidad. Por su parte, produciría un éxodo de los jueces que actualmente se encuentran ejerciendo sus funciones, generando gran incertidumbre.

**Impugnaciones contra las decisiones de la jurisdicción indígena:** la Corte Suprema conocerá y resolverá de las impugnaciones deducidas en contra de las decisiones de la jurisdicción indígena, en sala especializada y asistida por una consejería técnica integrada por expertos en su cultura y derecho propio, en la forma que establezca la ley. Lo anterior atenta contra el principio de igualdad ante la ley, dado que las personas indígenas tendrán su propia consejería técnica para atender sus materias.

**Composición del Consejo de la Justicia:** el Consejo de la Justicia se compondrá por 17 integrantes: a) 8 integrantes serán jueces titulares elegidos por sus pares; b) 2 integrantes serán funcionarios o profesionales del Sistema Nacional de Justicia elegidos por sus pares; c) 2 integrantes elegidos por los pueblos indígenas en la forma que determine la Constitución y la ley; y, d) 5 integrantes elegidos por el Congreso, previa determinación de las ternas correspondientes por concurso público, a cargo del Consejo de Alta Dirección Pública. Respecto de estos últimos integrantes, deberán ser profesionales con a lo menos 10 años del título correspondiente, que se hubieren destacado en la actividad profesional, académica o en la función pública. Por otro lado, los integrantes durarán 6 años en sus cargos y no podrán ser reelegidos, debiendo renovarse por parcialidades cada tres años de conformidad a lo establecido por la ley. Finalmente, sus integrantes serán elegidos de acuerdo a criterios de paridad de género, plurinacionalidad y equidad territorial. Pese a las recomendaciones de organismos internacionales, la academia y la Corte Suprema, entre otros, la comisión perseveró en la idea de considerar en la integración de un número inferior de jueces, al establecer que sólo 8 de los 17 miembros tengan la calidad de juez. La experiencia internacional demuestra que un consejo

compuesto por una minoría de jueces puede devenir en una captura política, dañando la institucionalidad.

**Atribuciones del Consejo de la Justicia:** entre otras, podrá efectuar una revisión integral de la gestión de todos los tribunales del sistema nacional de justicia que en ningún caso incluirá las resoluciones judiciales. Por otro lado, evaluará y calificará, periódicamente, el desempeño de jueces, funcionarias y funcionarios del Sistema Nacional de Justicia. Además, definir las necesidades presupuestarias, ejecutar y gestionar los recursos para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Justicia. Por último, pronunciarse sobre cualquier modificación legal en la organización y atribuciones del sistema nacional de justicia. Sobre esto último, el Congreso deberá oficiar al Consejo, el que deberá responder dentro de 30 días contados desde su recepción.

## 7. SISTEMAS DE CONOCIMIENTO

### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana no hubo sesión de la comisión de Sistemas de Conocimiento.

### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana se aprobó en particular el informe de nueva segunda propuesta de norma constitucional (normas rechazadas en particular), de la Comisión sobre Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios. En concreto, de las 10 normas presentadas se aprobó sólo una:

**Principios de la Bioética:** conforme a lo aprobado, las ciencias y tecnologías, sus aplicaciones y procesos investigativos, deben desarrollarse según los principios de solidaridad, cooperación, responsabilidad y con pleno respeto a la dignidad humana, a la sintiencia de los animales, los derechos de la naturaleza y los demás derechos establecidos en esta Constitución y en tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Es decir, la norma en comento pasó a la Comisión de Armonización y formará parte de la propuesta de nueva Constitución.

## II. COMISIONES ORGÁNICAS

### COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA INDÍGENA

La Comisión de Pueblos Indígenas aprobó en particular el catálogo de derechos de los pueblos indígenas que deberá ser conocido y votado por el Pleno en virtud del artículo 12 letra e) del Reglamento de Participación y Consulta Indígena. Se trata de más de 35 artículos que consagran diversos derechos y principios para los pueblos indígenas. Entre ellos, el principio de plurinacionalidad, principio de buen vivir, reconocimiento de genocidio indígena, autonomías territoriales, derecho a la identidad, autoidentificación, consulta previa cuyo fin es el consentimiento, derechos lingüísticos, derecho a la restitución y repatriación del patrimonio cultural y de tierras y territorio, derecho a la conectividad en territorios indígenas, derecho a la comunicación de los pueblos y naciones indígenas, derechos sobre conocimientos ancestrales, seguridad alimentaria indígena, derecho al maritorio y al agua, derecho al medio ambiente sano, derecho a la educación, salud y vivienda indígena, derecho al trabajo y seguridad social de los pueblos indígenas, reconocimiento a los tratados históricos y

posibilidad de negociar nuevos tratados, derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres indígenas, entre otros derechos.

Entre estas normas, es importante destacar la peculiar regulación constitucional que se hace de las tierras y el territorio, lo cual puede llegar a tener un gran impacto social y económico, pudiendo generarse desplazamientos forzados de personas a causa de las autonomías indígenas. En efecto, una norma esencial sobre las que se asienta este catálogo de derechos son las autonomías indígenas, respecto de las cuales el Estado tiene el deber de "proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines y competencias" (art. 9, letra c, inciso primero). A su vez, deben elaborar y aprobar el presupuesto anual en el marco de la Ley de Presupuestos (art. 9, letra c, N°4). ¿Dónde estarán estas autonomías indígenas y qué extensión tendrán? Puede encontrarse respuesta en las normas sobre tierras y territorios. Estas establecen que "Los pueblos y naciones indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y los recursos que ancestralmente han poseído, utilizado o adquirido. El Estado reconoce su especial relación con estos, que constituyen la base para su existencia." (art. 26, letra a, inciso primero). A esto se añade que la propiedad de las tierras y territorios indígenas será "intergeneracional, inalienable, imprescriptible e inembargable" (art. 26, letra a, inciso segundo).

Para implementar esto, el catálogo de derechos aprobado por la Comisión establece una institucionalidad compuesta por una Comisión de catastro, saneamiento, demarcación y restitución territorial indígena, la cual será plurinacional y paritaria, y que deberá "desarrollar e impulsar las bases de una política de catastro, saneamiento, demarcación y restitución de las tierras, recursos y territorios indígenas. Esta política deberá contemplar al menos los plazos, procedimientos y órganos competentes para el ingreso y resolución de los requerimientos. En la Comisión deberán tener representación proporcional todos los pueblos y naciones indígenas, representantes del órgano Ejecutivo y un equipo multidisciplinario de expertos en las materias implicadas" (art. 51, inciso primero). Las tierras indígenas catastradas en posesión del Fisco, "serán transferidas a título gratuito a las comunidades indígenas respectivas" (art. 51, inciso segundo). Respecto de las tierras, territorios y recursos naturales que estén en poder de terceros, la Comisión deberá proponer mecanismos adecuados para materializar la reparación, siendo la restitución el mecanismo preferente, lo cual "se considerará siempre de interés general" (art. 51, inciso tercero). Además, se especifica que, cuando la restitución no sea posible, el mecanismo de reparación que la Comisión deberá proponer debe contar con el consentimiento de los pueblos y naciones indígenas interesados. El corolario de esta institucionalidad está dado por un Tribunal Especial de Restitución Territorial Indígena, el cual es de carácter autónomo, plurinacional y paritario, con competencias para "conocer y resolver reclamos, acciones y recursos interpuestos en los procesos de expropiación, incluida la determinación de las indemnizaciones pecuniarias en favor de los expropiados y la entrega material de las tierras, territorios y bienes naturales" (art. 52, N°2).

Así, el marco constitucional que se viene diseñando podría fácilmente poner en colisión los derechos de las naciones indígenas con los derechos de propietarios no indígenas para los efectos de constituir las autonomías indígenas, sin tener certeza hoy si las posibles expropiaciones y su indemnización serían conocidas por un tribunal plurinacional especial. A su vez, surgen serias inquietudes respecto de la integridad territorial de la nación y las normas migratorias, toda vez que se establecen derechos excepcionales de trashumancia entre pueblos indígenas nacionales y extranjeros (art. 56 y art. 56 c), lo cual sumado al reconocimiento del derecho a la libre determinación y la conceptualización de los pueblos indígenas como naciones, genera un cúmulo de interrogantes en torno a posibles conflictos limítrofes y geopolíticos que Chile aún mantiene con Bolivia en el norte y Argentina en el sur.

# ¿POR QUÉ ES RELEVANTE?

## AVANCE DE LAS VOTACIONES EN LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE

El fin de semana la Comisión de Medio Ambiente y Modelo Económico votó en particular las normas relativas a los Bloques B, C y D, sobre bienes comunes naturales, modelo económico y derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Estas normas serán parte del segundo informe de la comisión, el cual se espera que sea votado por el Pleno durante las próximas semanas. Las normas aprobadas son especialmente preocupantes, toda vez que se evidencia un aumento en el rol del Estado, lo que afectaría de manera significativa la inversión en el país, y, por lo tanto, el desarrollo económico. En concreto, preocupan las siguientes temáticas:

**Estatuto constitucional del agua.** La norma aprobada por la comisión establece que el Estado podrá autorizar el uso de las aguas. Dicha autorización será inapropiable, intransferible, temporal y obliga al titular al uso que justifica su otorgamiento. Esta norma elimina los derechos de aprovechamiento de aguas, derogando el recientemente publicado (nuevo) Código de Aguas, cuya aprobación demoró 11 años en el Congreso Nacional. Así, el uso del agua será otorgado mediante permisos temporales, no podrían venderse y tampoco darse en garantía. Además, la sujeción de dichas autorizaciones a obligaciones específicas de protección, causales de caducidad, revocación, y otras pertinentes, como establece la norma propuesta, solo generan incertezas, al estar condicionada la decisión de la autoridad. En esta línea, el convencional Bernardo Fontaine expresó "los campos valdrían menos por la falta de certeza de agua. ¿Cómo un agricultor se endeudaría con un banco si no puede dar en garantía su campo con agua asegurada? Esta norma entorpecería el desarrollo agrícola".

En el mismo sentido, también se aprobó una norma que dispone que la Constitución reconoce a los pueblos y naciones indígenas los derechos sobre las aguas existentes en sus tierras y territorios, las cuales serán administradas directamente por ellos, de conformidad con su derecho propio y al derecho de libre determinación. Esta norma va más allá de lo que otras constituciones andinas establecen al efecto y no se condice con el principio de igualdad ante la ley, al crear ciudadanos privilegiados por sobre otros. Así, los pueblos originarios tendrán derechos sobre las aguas, mientras que los otros chilenos sólo podrán tener autorizaciones de uso sobre las mismas.

**Estatuto constitucional sobre minerales.** Una de las normas aprobadas en particular relativa a la minería, establece que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas y las sustancias minerales, metálicas, no metálicas, y los depósitos de sustancias fósiles e hidrocarburos existentes en el territorio nacional, sin perjuicio de la propiedad sobre los terrenos en que estuvieren situados. Asimismo, dispone que la exploración, explotación y aprovechamiento de estas sustancias se sujetará a una regulación que considere su carácter finito, no renovable y de interés intergeneracional.

Por su parte, otra norma señala que las autorizaciones mineras se otorgarán de forma temporal, las que no otorgan propiedad. Con esto, un ente administrativo será el encargado de otorgar la autorización minera y no el Poder Judicial, como lo es actualmente. La misma disposición establece que no serán objeto de autorizaciones administrativas las sustancias como el litio, los minerales no metálicos, los hidrocarburos líquidos, sólidos o gaseosos, aquellas sustancias situadas en áreas en que

la Constitución y las leyes consideren de interés nacional, y las demás sustancias que determine la ley, las que serán explotadas por empresas del Estado. Al respecto, esta disposición restringe la actividad de los privados sobre dichas sustancias, las que sólo podrán ser desarrolladas por el Estado. Esto evidentemente reducirá la producción, toda vez que las empresas estatales no tienen las tecnologías, maquinarias ni capacidad requerida para la explotación de dichas sustancias, sobre todo, considerando la importancia mundial de algunas de ellas como, por ejemplo, el litio. Estas normas reducen el rol de los privados en la industria minera, quienes sólo obtendrían autorizaciones administrativas temporales y no renovables, aumentando el poder del Estado en la materia. Al respecto, el Presidente de la Cámara Minera de Chile, Manuel Viera, señaló que, "es incongruente con el nivel de inversión que se debe realizar para sacar adelante un proyecto minero, lo que desincentiva el interés de explorar o desarrollar una nueva faena minera. El mundo hoy requiere cada vez de más cobre y Chile puede aportar con ello para el cambio climático y de paso mantener su liderazgo a nivel mundial, pero con este artículo no será así por cuanto, ¿quién va a invertir millones de millones de dólares exponiéndose a que le quiten su concesión?".

En definitiva, las normas aprobadas por la comisión sobre minería no otorgan ninguna seguridad para invertir en el país, contraría la certeza jurídica y es un grave retroceso a la luz de la regulación actual. El modelo de concesiones vigente, al que se quiere poner término, ha otorgado un marco de certeza jurídica que ha posibilitado un dinamismo sin precedentes, convirtiendo a Chile en líder mundial en el mercado del cobre desde los años 90 en adelante.

**Principios tributarios.** Se establece que todas las personas y entidades que establezca la ley deberán contribuir al financiamiento del gasto público, mediante un sistema tributario fundado en los principios de igualdad, progresividad y solidaridad. Al respecto, preocupa que dicha norma no consagre los principios tributarios de la actual Carta Magna: principio de legalidad tributaria, principio de igualdad tributaria, principio de proporcionalidad tributaria, principio de justicia tributaria y principio de la no afectación específica. Los principios constitucionales en materia tributaria constituyen las bases sobre las cuales se edifica toda la institucionalidad impositiva, constituyendo tanto criterios para organizar e interpretar toda su normativa, como límites jurídicos frente a la potestad tributaria del Estado<sup>12</sup>, otorgando protección a los contribuyentes. La importancia de este límite radica en que el contribuyente no se encuentra en posición de igualdad frente a la autoridad tributaria, sino que aquella siempre tiene una posición de ventaja frente a aquel, por lo que la norma constitucional debe contener principios materiales que establezcan límites al legislador y a la autoridad tributaria en cuanto a su conducta y su actuar para con el contribuyente<sup>13</sup>. Asimismo, estos principios también tratan de evitar la tendencia a un gasto público insostenible, limitando la iniciativa de aumentos de gastos al darle una institucionalidad coherente y certera a los impuestos.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Por "Potestad Tributaria" se entiende la facultad que tiene el Estado para imponer, modificar o suprimir tributos.

<sup>13</sup> (2021). Universidad del Desarrollo. Propuestas Constitucionales.

<sup>14</sup> (2021) Lineamientos y Propuestas para una nueva Constitución, página 97.

# VOCES DE LA SEMANA

## 1. EXPERTOS COINCIDEN EN PROBLEMAS DE LAS NORMAS QUE REGULAN LAS CARGAS TRIBUTARIAS Y ORGANIZACIÓN FISCAL

En el Pleno de este martes, previo a la votación del tercer informe de la Comisión de Forma de Estado, el convencional y economista Bernardo Fontaine advirtió sobre la desarticulación de la propuesta en materia tributaria y fiscal: **“se percibe una construcción abstracta, demasiado compleja y confusa, con insuficiente preocupación por la estabilidad fiscal y macroeconómica. No basta con declarar la responsabilidad fiscal, es necesario un diseño para ello. Propongo sustituir estas normas por principios que den un mandato al legislador para llegar a un sistema práctico y aterrizado”**. Con ello, Fontaine se suma a las advertencias hechas por otros especialistas, como es el caso de los académicos **Ignacio Irrázaval** (Centro de Políticas Públicas UC) y **Rodrigo Valdés** (Escuela de Gobierno UC), quienes, mediante una columna publicada el mismo día en el diario La Tercera, destacan como preocupante -entre varios otros aspectos- “la desarticulación de la propuesta”, señalando que “no es posible ver un modelo global, sino más bien una colección de instrumentos, algunos que pueden ser contraproducentes y otros contradictorios entre sí. Un ejemplo: un territorio puede decidir dentro de su autonomía rebajar ciertos impuestos, y luego optar a ser compensado por tener baja recaudación. Asimismo, hay distintos instrumentos que parecen apuntar a los mismos fines, por ejemplo, para compensar externalidades ambientales negativas”.

El convencional Fontaine, en su intervención ante el Pleno y en línea con los académicos referidos, planteó, además, que “habilitar el endeudamiento (de las entidades territoriales) es un peligro innecesario”. Los profesores señalan en su columna que los resguardos al endeudamiento son débiles, y “que se debe eliminar la posibilidad de endeudamiento por parte de las Entidades Territoriales (ET), ya que es altamente probable que con el tiempo alcance el máximo de los niveles establecidos (5% del presupuesto de la ET), que dicha deuda pueda ser utilizada con fines electorales, y que finalmente sea el Gobierno Central el que deba acudir a solventar la situación de un ET en quiebra”.

## 2. MARCELA CUBILLOS Y LA REPRESENTACIÓN DE LOS ELECTORES

El día lunes se votaron y aprobaron dos reformas al Reglamento General de la CC que buscan aumentar el número de convencionales necesarios para renovar enmiendas en el Pleno de la CC de 16 a 32, y que impiden a los mismos renovar indicaciones que busquen suprimir artículos o incisos. En este contexto, la convencional Marcela Cubillos señaló lo siguiente: **Con cada una de estas medidas no dejan fuera a un grupo de convencionales sino en el caso nuestro, a más de un millón de chilenos que nos eligieron a nosotros para representarlos en este debate (...) Y afuera, al menos un millón de chilenos que eligió estar acá a través de nosotros, sabrá que nuevamente fue excluido.**

La presentación y aprobación de enmiendas como las señaladas al Reglamento, constituyen una señal preocupante considerando que afectan la representación y acotan los espacios de debate, dificultando el poder llevar ideas al Pleno y la posibilidad de hacer correcciones a los informes elaborados por las comisiones. Considerando que estamos hablando del órgano mandatado para redactar una Constitución que ampare y reconozca todas las sensibilidades políticas, reformas de este orden van en el sentido contrario, restringiendo los acuerdos y la deliberación de ideas novedosas y constructivas para el país.



# ¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

## COMISIONES TEMÁTICAS: ¿QUÉ OCURRIRÁ LA PRÓXIMA SEMANA?

	COMISIÓN TEMÁTICA	¿QUÉ OCURRIRÁ LA PRÓXIMA SEMANA?
1	<b>Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral</b>	La próxima semana está citado el Pleno de la CC para votar el informe correspondiente al segundo y último bloque temático de la comisión, relativo a FF.AA., estados de excepción, relaciones internacionales y buen gobierno. Por su parte, a pesar que aun no hay citaciones, la comisión debiera sesionar para hacerse cargo de la segunda propuesta de sistema político.
2	<b>Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía</b>	El día lunes 18 de abril, el Pleno votará el tercer informe de la Comisión. La comisión está pendiente de confirmar sus citaciones para la semana entrante.
3	<b>Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal</b>	Los convencionales tienen plazo hasta el 21 de abril para presentar indicaciones a las normas rechazadas en particular en el Pleno del martes (tercer informe). Asimismo, la próxima semana se deberían votar en la comisión las indicaciones presentadas a las normas rechazadas en el Pleno del segundo informe, para dar origen a su informe de segunda propuesta de norma.
4	<b>Derechos Fundamentales</b>	El día martes se votará en el Pleno de la CC el informe correspondiente a los bloques 3 y 4 que contienen Derechos Sociales y Reparación y Derechos Colectivos respectivamente.
5	<b>Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico</b>	La comisión tiene pendiente despachar su segundo informe, el cual contiene normas relativas a los Bloques B sobre bienes naturales comunes, C sobre modelo económico y D sobre derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual se votará por el Pleno el día jueves 21 de abril. Además, el informe que contiene la nueva propuesta de norma sobre bienes comunes naturales y acceso responsable a la naturaleza, se votará el lunes 18 de abril en el Pleno.
6	<b>Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional</b>	La comisión estará abocada a elaborar una segunda propuesta de norma respecto de aquellos artículos rechazados en particular por el Pleno de la CC, cuyas materias dicen relación con órganos autónomos y reforma constitucional.
7	<b>Comisión sobre Sistemas de Conocimientos</b>	La comisión se abocará a la votación de las indicaciones para elaborar el informe de reemplazo y el de segundas propuestas (segundo bloque).