

### DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana<sup>1</sup> el Pleno de la Convención Constitucional ("CC") aprobó dos reformas reglamentarias a través de las cuales se crean dos nuevas comisiones que iniciarán sus funciones una vez que cese el trabajo de las comisiones temáticas. Se trata de la Comisión de Preámbulo y la Comisión de Normas Transitorias, las que sesionarán en conjunto con la Comisión de Armonización. La Comisión de Normas Transitorias, no obstante, deberá constituirse antes que las otras dos puesto que el informe que ella elabore deberá ser conocido también por la Comisión de Armonización. Asimismo, se aprobaron algunas reformas al procedimiento aplicable al trabajo de armonización que detallamos en esta edición.
- A su vez, el Pleno zanjó diversas materias relativas a los derechos sociales, de reparación y derechos colectivos (aun cuando varias de ellas volvieron a la comisión para una nueva propuesta, como la libertad de enseñanza, algunas cuestiones relativas a la libertad de trabajo y algunas materias sobre el derecho a la salud, entre otras), al tiempo que pasaron a formar parte de la propuesta de nueva Constitución ciertas normas sobre derechos de grupos o colectivos (personas mayores y niños y adolescentes), y otras provenientes de la Comisión de Conocimientos y de la Comisión de Medio Ambiente y Modelo Económico, sobre bienes naturales comunes.
- Cabe hacer presente, en todo caso, que en la jornada de ayer el Pleno rechazó en general y por completo (obtuvo 98 votos a favor) el segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente que contenía, entre otras materias, el estatuto constitucional del agua, la minería, la soberanía alimentaria, la atmósfera, el espacio, glaciares y criósfera, algunos principios tributarios y actividad empresarial del Estado, en una polémica sesión que terminó en una dantesca escena en que diversos convencionales "eco constituyentes" trataron de traidores a los convencionales del Colectivo Socialista que no aprobaron o se abstuvieron de aprobar la propuesta de la comisión.
- A la fecha son 272 los artículos los que ya forman parte de la propuesta de nueva Constitución, como da cuenta el [Anexo No. 1](#) que acompaña esta edición.
- En tanto, en las Vicepresidencias Adjuntas, en reemplazo del convencional R. Celis, asumirá el convencional constituyente de Evópoli, H. Larraín, y tras la renuncia al cargo de vicepresidente de la convencional A. Álvez (Apruebo Dignidad, Frente Amplio), la reemplazará la convencional Y. Gómez (Apruebo Dignidad Frente Amplio).

<sup>1</sup> Esta edición incluye lo sucedido en la Convención Constitucional desde la sesión del lunes 18 de abril hasta el jueves 21 de abril (inclusive).

# ¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

## I. COMISIONES TEMÁTICAS

### 1. SISTEMA POLÍTICO

#### ¿Qué pasó en la comisión?

El viernes pasado la comisión sesionó de forma extraordinaria para avanzar en la votación de las normas correspondientes al segundo bloque<sup>2</sup>, y así despachar el informe correspondiente al Pleno el que será debatido hoy. Dentro de las normas aprobadas llama especialmente la atención las relativas a Fuerzas Armadas y Seguridad, que se analizan en el acápite "Por qué es importante", pero, además, las siguientes disposiciones:

**Comisión de Control.** En el ámbito de las normas relativas a los estados de excepción constitucional, se plantea la creación de un organismo dependiente del "Congreso de Diputadas y Diputados", de composición paritaria y plurinacional, integrado por diputados, por representantes regionales y por representantes de la Defensoría de los Pueblos, en la forma que establezca la ley, llamado a fiscalizar las medidas adoptadas bajo el estado de excepción del caso, para lo cual emitirá informes periódicos con un análisis de ellas, su proporcionalidad y la observancia de los derechos humanos y tendrá las demás atribuciones que le encomiende la ley. Los órganos del Estado deberán colaborar y aportar todos los antecedentes requeridos por la Comisión para el desempeño de sus funciones. En caso que tome conocimiento de vulneraciones a lo dispuesto en la Constitución o la ley, la Comisión deberá efectuar las denuncias pertinentes, las cuales serán remitidas y conocidas por los órganos competentes. Será la ley la que regulará la integración y funcionamiento de la Comisión de Control. No deja de llamar la atención la propuesta. La Cámara de Diputados, y no un órgano diverso, ejerce la acción de fiscalización política sobre los actos del Ejecutivo y, respecto de otras actuaciones es la justicia y el Ministerio Público a quienes corresponde actuar, con la colaboración de la eventual institucionalidad nacional de derechos humanos.

**Levantamiento del secreto bancario.** El Partido Comunista incorporó al informe la siguiente norma: "**Artículo 6 bis. El Presidente o Presidenta de la República, los Ministros y Ministras de Estado, los diputados, diputadas, representantes regionales y las demás autoridades y funcionarios que una ley señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, y autorizar al Servicio de Impuestos Internos, la Comisión para el Mercado Financiero y la Unidad de Análisis Financiero el levantamiento de su secreto bancario ante todos los bancos en que mantengan operaciones financieras y captaciones de cualquier naturaleza**". De acuerdo con la actual Ley General de Bancos y la Ley de Cuentas Corrientes y Cheques, la información sobre depósitos y captaciones que reciben los bancos está sujeta a secreto y sólo pueden acceder a ella el titular y quienes hayan obtenido autorización de éste o su representante legal. Los jueces pueden, a su vez, autorizar que se levante el secreto bancario en el marco de una investigación, en un proceso, en que sea necesario conocer las operaciones bancarias relativas a esos depósitos o captaciones. Sin perjuicio de ciertas normas tributarias que obligan a los bancos a entregar cierta información relacionada con operaciones de captación, el secreto bancario se funda en la perspectiva del reconocimiento de un derecho general de cada uno a la intimidad, en línea con la confianza depositada por los clientes en los bancos. El

<sup>2</sup> Buen gobierno, Probidad y Transparencia; Seguridad y Fuerzas Armadas; Relaciones Internacionales y Estados de Excepción Constitucional.

aspecto económico o patrimonial forma parte de la intimidad de las personas que resguardan los derechos de la personalidad. Por cierto, no se trata de un derecho absoluto, en el sentido que admite excepciones que deben, en todo caso, consagrarse en la ley (y, a la fecha, proceder con autorización judicial cuando no se cuenta con la autorización del titular) en aquellos casos que el legislador estima que hay un interés superior vinculado al bien común, y que deben ser tutelados por el Estado, pero no constituyen la regla general.

### **¿Qué pasó en el Pleno?**

Hoy viernes el Pleno conocerá el informe sobre el segundo bloque temático: Fuerzas Armadas, relaciones exteriores, estados de excepción constitucional y buen gobierno, transparencia y probidad.

## **2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

### **¿Qué pasó en la comisión?**

La comisión sesionó hacia el final de la semana para votar las indicaciones del informe de segunda propuesta del bloque II (democracia) y III (nacionalidad y ciudadanía). La comisión volvió a aprobar, en términos muy similares, instituciones como la participación especial indígena y tribal, la iniciativa popular de derogación de ley, referéndum ratificatorio de reforma constitucional, referéndum revocatorio de mandato, entre otras. En relación al referéndum revocatorio de mandato, afecta al Presidente de la República, Gobernadores Regionales y Alcaldes. La solicitud de revocatoria exige el apoyo del 25% del padrón electoral vigente a la última elección. En el caso del Presidente de la República, se requiere el 35% del padrón. Sólo se puede activar luego del primer año del mandato de la autoridad y no puede tener lugar el último año. Una vez celebrado el referéndum, se entenderá revocado el mandato si alcanza la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos y se procederá con las reglas de reemplazo que la Constitución o la ley señalen. Se entrega a una ley general de participación definir el proceso de revocatoria de mandato. La nueva propuesta de la comisión está redactada en términos muy similares a lo ya rechazado por el Pleno, poniendo en riesgo, en situaciones de crisis política, la estabilidad de la democracia. La alteridad en el cargo y asegurar mecanismos de mayor gobernabilidad (hoy ausentes en las propuestas en general) debieran ser garantía suficiente. Agregar estas variables durante el tiempo intermedio del mandato implican no sólo mermar la capacidad de la autoridad de sortear la crisis -pues frente a una crisis, exigir la renuncia de quien está a cargo suele ser la respuesta más rápida -, sino que también incorpora grandes cuotas de inestabilidad a todo el sistema político.

### **¿Qué pasó en el Pleno?**

Esta semana el Pleno votó las normas contenidas en el tercer informe, cuyas materias corresponden al Bloque IV sobre Derechos Fundamentales. Se aprobaron derechos de las personas mayores, derecho a una vida libre de violencia de género, derechos de las personas con discapacidad, derecho al asilo y derechos de niñas, niños y adolescentes. Una materia que sigue preocupando son las normas sobre migraciones en que por ahora sólo se aprobó el derecho al asilo, de acuerdo con el cual todo extranjero tiene derecho a buscar y recibir asilo en Chile, debiendo la ley regular el derecho y establecer las garantías y protecciones para estas personas. Cabe destacar que la posibilidad de refugio ya está regulada en la Ley N°20.430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados, con las importantes diferencias de que no se conceptualiza el asilo como un derecho y

que se menciona en forma expresa que excepcionalmente se puede expulsar del territorio nacional al solicitante de refugio, cuando razones de seguridad nacional o de orden público así lo justifiquen, cuestión que falta en la norma constitucional aprobada por el Pleno.

El resto de las normas constitucionales sobre migración volvieron a la Comisión para Segunda Propuesta. En estas radica la mayor complejidad de la normativa, especialmente considerando que estas normas no alcanzaron a ser aprobadas por muy pocos votos del Pleno, lo cual es una importante señal para la Comisión de que no haría falta una modificación sustancial de lo ya redactado. La primera de estas normas consagra un derecho a migrar de toda persona, desde y hacia Chile y prohíbe las expulsiones colectivas. La segunda consagra el Principio de No Devolución, de acuerdo con el cual todo extranjero que solicite refugio no será regresado a las fronteras de territorios donde su vida y libertad puedan verse amenazadas e impide al Estado deportar, expulsar, extraditar o devolver a cualquier persona solicitante de asilo. Por otro lado, se aprecia que en las normas aprobadas por el Pleno hay una injustificada fijación en consagrar derechos colectivos, como si no fuéramos todas las personas iguales en dignidad y derechos y ante la ley.

Preocupa, asimismo, el empeño por la politización de los menores de edad. En efecto, una de las normas aprobadas por el Pleno obliga al Estado a promover y garantizar la participación e influencia de los niños y adolescentes en todos los asuntos que les afecten en el grado que corresponda a su nivel de desarrollo, así como la autonomía progresiva de los menores de edad. Lamentablemente, esta redacción pasa por alto el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos y el reconocimiento de la familia como núcleo esencial de la sociedad.

### 3. FORMA DE ESTADO

#### ¿Qué pasó en la comisión?

El jueves venció el plazo para que los convencionales presentaran indicaciones a las normas del 3er - y último- informe<sup>3</sup> que no alcanzaron los 2/3 en su votación particular en el Pleno.

Asimismo, esta semana la comisión votó las indicaciones a las normas del 2do informe que no alcanzaron los 2/3 en su votación particular en el Pleno<sup>4</sup>. Con ello, dio origen al informe de segunda propuesta de norma, el cual consta de 19 artículos -o incisos de artículos- que vienen a reemplazar los 23 originalmente rechazados. Este informe ya fue despachado para su conocimiento por el Pleno la próxima semana. Entre los aspectos más relevantes que este informe contiene, destacamos:

**Creación o supresión de las Comunas Autónomas:** establece que la creación, división o fusión de ellas se determinará por ley, respetando criterios objetivos y lo dispuesto en el artículo 2° ya aprobado<sup>5</sup>. Asimismo, señala que existirá iniciativa popular para dicha ley.

---

<sup>3</sup> Recordemos que el 3er informe regulaba las materias del tercer bloque temático de esta Comisión: (1) Cargas tributarias y organización fiscal; (2) Participación ciudadana en entidades regionales y locales; (3) Administración pública y modernización del Estado; (4) Ruralidad; (5) Ordenamiento territorial; y (6) Normas rezagadas.

<sup>4</sup> Recordemos que el 2do informe regulaba las materias del segundo bloque temático de esta Comisión: (1) Comunas Autónomas; (2) Autonomías Territoriales Indígenas; y (3) Territorios Especiales.

<sup>5</sup> Dicho artículo establece que: "La creación, modificación, delimitación y supresión de las entidades territoriales deberá considerar criterios objetivos en función de antecedentes históricos, geográficos, sociales, culturales,

**Estatuto Comunal:** señala que cada Comuna Autónoma tendrá un Estatuto Comunal, el cual será elaborado por el Concejo Municipal respectivo y establecerá *“la organización administrativa y funcionamiento de los órganos comunales, los mecanismos de democracia vecinal y las normas de elaboración de ordenanzas comunales”*, sin perjuicio de los *“mínimos generales que establezca la ley respectiva para todas las Comunas Autónomas”*. Si bien es valorable que se reconozca la existencia de mínimos generales a establecerse por ley; se echa de menos, por un lado, la posibilidad de la existencia de un Estatuto Común o General -creado por ley-<sup>6</sup>; y, por otro lado, garantías mínimas en cuanto a que dicho Estatuto deba ser aprobado por una mayoría calificada de dicho Concejo.

**Empresas Públicas Municipales:** establece que estas pueden ser establecidas por las Comunas Autónomas, *“previa autorización por ley general o especial”*. No queda claro a qué se refiere dicha distinción entre ley general o especial, pero interpretamos que implica que la autorización podría ser genérica o para cada caso. Con todo, consideramos que es importante que ello se esclarezca en el debate en el Pleno, toda vez que, de permitirse que una ley habilite a las Comunas en términos genéricos, en la práctica ello conllevaría a una proliferación de empresas públicas, toda vez que eximiría para su creación la necesidad de una ley que delimite su órbita de acción y el proceso deliberativo que la caracteriza -o debiese caracterizar-. Por otro lado, tampoco queda claro si su creación -previa autorización legal- será de iniciativa exclusiva del Alcalde o Alcaldesa, ni el quorum que requerirá por parte del Concejo Municipal para su aprobación. Por último, cabe destacar como algo positivo que la propuesta establezca que dichas empresas *“se regirán por las normas del derecho común”*.

**Reconocimiento de las Provincias:** como *“una división territorial establecida con fines administrativos”* que está compuesta por *“una agrupación de comunas autónomas”*.

**Nueva regulación de las Autonomías Territoriales Indígenas (ATI):** tras el rechazo íntegro por parte del Pleno de las normas que regulaban esta materia, se formuló<sup>7</sup> una nueva redacción que si bien es más minimalista que la original, aún presenta aspectos problemáticos. Entre ellos, destacamos:

- a) **Constitución de las ATI:** si bien esta nueva propuesta ya no deja la creación de las ATI al arbitrio de una autoridad administrativa, sino que a un *“procedimiento oportuno, eficiente y transparente”* regulado en una ley, ello sigue constituyendo una excepción a la regla general aplicable a las entidades territoriales, esto es, que su creación es por ley y en base a criterios objetivos. En cuanto a este último punto, la propuesta insiste en que la ley, a la hora de determinar un *“mecanismo de delimitación territorial”*, deberá atender a criterios *“geográficos, culturales e históricos”*, los que difícilmente serán objetivos. Por lo tanto, si bien es positivo -y lógico- que su regulación más minuciosa esté entregada a una ley, sigue preocupando que su creación no sea entregada también necesariamente a una ley, como es la regla para las otras entidades territoriales.
- b) **Competencias y Financiamiento de las ATI:** si bien ya no se hace un listado exhaustivo de competencias (sino que se las deja a la ley), llama la atención que la propuesta sentencie que las ATI *“deberán tener las competencias y el financiamiento necesario para el adecuado ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos y naciones indígenas”*. Lo anterior, además de ser una consagración sumamente ambigua, abre la puerta a que el Estado central se vea

---

ecosistémicos y económicos, garantizando la participación popular, democrática y vinculante de sus habitantes, de acuerdo con la Constitución y la ley.”

<sup>6</sup> Los Convencionales de Vamos por Chile habían presentado una indicación en esta línea, pero fue rechazada.

<sup>7</sup> Por parte de los Convencionales de izquierda de la Comisión.

comprometido unilateralmente para con las ATI, sin ninguna potestad de control sobre ellas y el uso que hace de ese financiamiento.

#### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana el Pleno no conoció informe de esta Comisión.

### 4. DERECHOS FUNDAMENTALES

#### ¿Qué pasó en la comisión?

La comisión votó la primera mitad de las indicaciones al segundo informe de reemplazo de los bloques 1 (Definiciones Generales) y 2 (Libertades y Derechos Clásicos), última instancia en la que la comisión conocerá estos textos, puesto que sólo restará la votación en el Pleno. En cuanto al Financiamiento de los Derechos Fundamentales, se establece que se propenderá a la progresividad, reconociendo así la normativa de la Convención Americana de los Derechos Humanos, pero se incorpora que, para asegurar la satisfacción de los derechos, se deberá destinar el máximo de los recursos disponibles, sin limitarlo a criterios de sostenibilidad fiscal.

#### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana el Pleno votó el primer informe de la comisión de Derechos Fundamentales, sobre los bloques temáticos 3 y 4, es decir, los Derechos Sociales y Reparación y los Derechos Colectivos respectivamente. En dicha instancia fueron aprobados algunos artículos o incisos de artículos por 2/3 de los convencionales en ejercicio y, por lo tanto, serán parte de la propuesta constitucional; en tanto, algunos artículos volvieron prácticamente íntegros a la comisión para una segunda propuesta, como el caso de educación y la libertad de enseñanza.

En cuanto a los **Derechos Laborales**, genera preocupación la norma aprobada sobre la participación de los trabajadores y trabajadoras en las decisiones de la empresa, a través de las organizaciones sindicales. Posteriormente, en relación al **Derecho a la Libertad Sindical**, fue incorporado al texto constitucional la posibilidad de constituir organizaciones sindicales de extensión nacional e incluso internacional, asumiendo los riesgos que las mismas implican para la independencia política de los sindicatos. Asimismo, en el contexto del derecho a la negociación colectiva, se aprobó que corresponderá a los trabajadores elegir el nivel en que se desarrollará dicha negociación, incluyendo la negociación ramal, sectorial y territorial lo que puede tener un fuerte impacto en empresas medianas y de menor tamaño, así como en el funcionamiento del mercado y las prácticas anticompetitivas que de ahí pueden derivar.

En cuanto al **Derecho a la Seguridad Social**, se incorporó al texto de nueva Constitución que éste se sustentará en los principios de universalidad, solidaridad e igualdad, además de otros principios de difícil cumplimiento y de probable judicialización, tales como la participación y la suficiencia. El sistema aprobado será único y de carácter público. En la vereda contraria, encontramos aquellos incisos que fueron devueltos a la comisión para una segunda propuesta, tales como el que reconoce que las organizaciones sindicales y de empleadores participarán en la administración del sistema público de seguridad social, y el inciso que proponía que el sistema de seguridad social garantizara prestaciones definidas, oportunas y suficientes. Finalmente fueron rechazadas por el Pleno las indicaciones que

buscaban establecer en el texto constitucional que el Estado no puede expropiar, confiscar ni nacionalizar los ahorros de los trabajadores. Misma suerte tuvieron las indicciones que pretendían reconocer la propiedad de los ahorros previsionales, siendo además heredables, y aquella norma que permitía la participación de entidades privadas en la administración de los ahorros previsionales.

En cuanto al **Derecho a la Vivienda**, varios incisos fueron devueltos a la comisión, los que, de no experimentar cambios importantes, podrían afectar en gran medida el acceso a la vivienda de la población, al afectarse la certeza jurídica y la acción de los privados en la materia. Sólo a modo de ejemplo, una de esas normas establece que el Estado garantizará la disponibilidad de suelo necesario para la provisión de vivienda digna y adecuada. Conjuntamente a la indefinición de dichos adjetivos, sujetos a interpretación, preocupa el posible escenario de expropiación de inmuebles, ante la no resolución de esa materia a la fecha en que no ha sido resuelto el pago al contado, ni previo, ni que la indemnización sea por la pérdida patrimonial efectiva.

Similar escenario es el que presenta el **Derecho a la Educación**, en cuanto a los artículos devueltos, en específico, sobre la libertad de enseñanza. Si bien se reconoce en el texto el deber del Estado de respetarla, luego se establece que los docentes tendrán libertad de cátedra sin circunscribirla al proyecto educativo en que la ejerzan y que las comunidades educativas gozarán de facultades vinculantes sobre las decisiones relativas a éste. Es decir, tendrán la potestad de adecuarlo a los fines circunstanciales, restando estabilidad al mismo y erradicando la necesaria mirada de largo plazo. Además, si bien no se prohíbe expresamente la posibilidad de financiar a quienes optan por una alternativa educativa privada, no se deja margen para ello al establecer el deber de dar financiamiento directo y pleno a la educación estatal. Esta lamentable inequidad choca con la preferencia de las familias chilenas, en que el 69% de ellas elige hoy como primera preferencia un colegio particular subvencionado, por lo que la libertad de enseñanza podría traducirse en una mera declaración de voluntad.

Sobre esta materia cabe relevar que, de acuerdo a la evidencia que arroja el "*Comparative Constitutions Project*" con el "*Democracy Index*", los países que más garantizan derechos sociales no están rankeados dentro de las 10 mejores democracias del mundo. Los datos también muestran que no por consagrar más derechos sociales las naciones tienen mejores niveles de desarrollo humano, según da cuenta el Índice de Desarrollo de las Naciones Unidas de 2020. Codificar derechos sociales no mejora la calidad de vida de las personas, sino que para ello se requiere de una institucionalidad democrática robusta, con pesos y contrapesos, progreso y crecimiento económico y responsabilidad fiscal, entre otras condiciones.

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

### ¿Qué pasó en la comisión?

Esta semana no hubo sesiones de la Comisión de Medio Ambiente y Modelo Económico.

## ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana, el Pleno aprobó normas relativas a "bienes comunes naturales" (destacado en el [Actualidad Constituyente N°37](#)) y "acceso responsable a la naturaleza", provenientes de la segunda propuesta de norma, los que ya forman parte de la propuesta de nueva Constitución ([Anexo](#)).

Además, el Pleno, en una jornada muy polémica marcada por fuertes recriminaciones efectuadas por los eco convencionales contra convencionales del Colectivo Socialista, en que los primeros calificaron de "traidores" a estos últimos, se rechazó en general el segundo informe de la comisión, que contenía normas relativas a bienes naturales comunes, modelo económico y derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Dicho informe contiene un sinfín de materias relativas al estatuto constitucional del agua; del territorio marítimo; de la tierra y el territorio; de la energía; de los minerales; la 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. Las normas de dicho informe afectaban severamente la certeza jurídica, de manera que vuelven a la comisión para ser nuevamente discutidas en un ambiente muy complejo políticamente.

## 6. SISTEMAS DE JUSTICIA

### ¿Qué pasó en la comisión?

El jueves pasado el pleno de la CC rechazó en general el tercer informe emanado de la comisión, cuyo contenido se refiere normas relativas a órganos autónomos de control y reforma constitucional. En consecuencia, la comisión deberá elaborar un informe de reemplazo al efecto. Sin perjuicio de lo anterior, preocupan ciertas temáticas. Así, encontramos la **"acción de tutela de derechos fundamentales"** bajo la cual toda persona que por causa de un acto u omisión sufra una amenaza, perturbación o privación en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, podrá concurrir por sí o por cualquiera a su nombre ante el tribunal de instancia que determine la ley. Por otro lado, la apelación en contra de la sentencia definitiva sería conocida por la Corte de Apelaciones respectiva. No obstante, el recurso sería conocido por la Corte Suprema si respecto a la materia de derecho objeto de la acción existían interpretaciones contradictorias sostenidas en dos o más sentencias firmes emanadas de los tribunales del Sistema Nacional de Justicia. Adicionalmente, esta acción también procedería cuando por acto o resolución administrativa, se prive o desconozca la nacionalidad chilena y, finalmente, se reconocía que este tipo de acción sería de naturaleza cautelar. La norma en comento adolece de una serie de problemas y presenta diversas interrogantes:

- El actual recurso de protección establece que debe tratarse de un acto u omisión ilegal o arbitrario, cuestión que se omite en esta propuesta, posiblemente pues en su órbita de aplicación se incorporan los derechos sociales.
- En segundo lugar, el actual recurso de protección se tramita ante la Corte de Apelaciones respectiva. La CC traslada la competencia desde la Corte de Apelaciones a un tribunal de instancia que determinará la ley, disminuyendo la jerarquía del tribunal que será competente para conocer de la acción sobre vulneración de derechos fundamentales, pasando el conocimiento de un tribunal colegiado a uno de carácter unipersonal. Ello implicaría además una posible tramitación más extensa, lo que resulta contradictorio puesto que debe tratarse de un procedimiento expedito y sin dilaciones para garantizar en tiempo y forma la protección de los derechos fundamentales afectados, evitando una resolución tardía.



- En tercer término, la Constitución vigente consagra un catálogo taxativo de derechos que son protegidos a través del actual recurso de protección, excluyendo los derechos de contenido social-económico (que guardan relación con la acción prestacional y financiera del Estado). La comisión no estableció un catálogo taxativo de derechos, de manera que se entienden incorporados todos los derechos fundamentales que se consagren en el ámbito de esta acción. Los jueces, no obstante, no son los llamados ni tienen las atribuciones y competencias para ponderar cuestiones propias de la política pública ni sobre la cantidad de recursos públicos disponibles y su utilización y las consecuencias que de ahí derivan. Por otro lado, los tribunales de justicia se construyen principalmente para la defensa de derechos individuales; en otras palabras, es una institución construida desde la lógica adversarial, la cual resuelve pretensiones contrapuestas: uno gana, el otro pierde (demandante versus demandado). Al contrario, la provisión de bienes básicos y escasos como la educación o la salud exigen una perspectiva más bien de conciliación, donde se busca equilibrar las distintas necesidades de la forma más justa y racional posible. Por su parte, en el artículo *The Reality of Social Rights Enforcement* publicado en la revista *Harvard International Law Journal*, el profesor David Landau desarrolla un estudio empírico en los países –especialmente Colombia– en que los tribunales han asumido un papel relevante en la provisión de derechos sociales. Luego de analizar los datos y evidencia, su conclusión es que la injerencia de los tribunales tiene un efecto marginal en mejorar las condiciones de vida de las clases pobres y, por el contrario, beneficia a las clases medias y altas. En consecuencia: la judicialización de los derechos sociales es ineficaz y regresiva<sup>8</sup>.
- En cuarto lugar, la CC innova al establecer que el recurso será conocido por la Corte Suprema si respecto a la materia de derecho objeto de la acción existen interpretaciones contradictorias sostenidas en dos o más sentencias firmes emanadas de los tribunales del Sistema Nacional de Justicia. En la actualidad existe un tratamiento similar respecto del recurso de nulidad en materia penal, dado que es competente la Corte Suprema cuando en la materia objeto del juicio existen diversos criterios sostenidos en fallos, pero, en este caso, emanados de los tribunales superiores de justicia. Es decir, la CC, al considerar la generalidad de las interpretaciones de cada uno de los tribunales del Sistema Nacional de Justicia, extiende innecesariamente su aplicación. En este contexto, tal como el recurso de nulidad, sería deseable que la divergencia en interpretaciones provenga de los tribunales superiores, comprimiendo la aplicación.
- Por último, la CC subsume la acción de reclamación de nacionalidad en la acción de tutela de derechos fundamentales, confundiendo la naturaleza de ambos tipos de acciones. Mientras la acción de tutela de derechos fundamentales es eminentemente cautelar, es decir, impide que pueda ser empleada para declarar o constituir situaciones jurídicas o reafirmar hechos que no han podido ser adecuadamente acreditados o probados, la acción de reclamación de nacionalidad es meramente declarativa, pues está destinada a obtener la declaración acerca de una situación jurídica (nacionalidad) que, en el hecho, aparece incierta. Por otro lado, se traslada el conocimiento de la acción de nacionalidad desde la Corte Suprema, la cual conocía de forma exclusiva y excluyente, a un tribunal de instancia, existiendo un evidente retroceso en lo que se refiere a tiempo y certeza.

Finalmente se adjunta a esta edición un **Anexo No.2** con un esquema sobre la estructura institucional de los sistemas de justicia ya aprobados por la CC.

<sup>8</sup> Disponible en: <https://observatoriojudicial.org/2-5-derechos-sociales-son-exigibles/>

### ¿Qué pasó en el Pleno?

Esta semana el Pleno no conoció informe de esta Comisión.

## 7. SISTEMAS DE CONOCIMIENTO

### ¿Qué pasó en la comisión?

El martes la comisión terminó con la votación de las 70 indicaciones ingresadas para el informe de segunda propuesta, correspondiente a materias pertenecientes al segundo bloque temático. Incluye iniciativas relacionadas con los sistemas de conocimientos, rol del Estado en materia de conocimientos, derechos digitales, derechos de los pueblos originarios en materia de propiedad intelectual y sobre derechos de autor.

### ¿Qué pasó en el Pleno?

El miércoles se votó el tercer -y último- informe de esta comisión. De las 30 normas que propuso la comisión fueron aprobadas sólo 7, mostrando una vez más la eventual irrelevancia de la comisión del ramo, pudiendo sus temáticas haber sido abordadas, con rasgos más acotados, por otras comisiones como la de derechos fundamentales o de principios. En concreto, y entre otras, se aprobaron las siguientes materias: (a) **Medios de comunicación públicos:** indica que existirán medios de comunicación públicos en distintos soportes tecnológicos, que respondan a las necesidades informativas, educativas, culturales y de entretenimiento de los diversos grupos de la población; (b) **Derecho a la muerte digna:** establece que todas las personas tienen derecho a una muerte digna. El Estado garantiza el acceso a los cuidados paliativos a todas las personas portadoras de enfermedades crónicas avanzadas, progresivas y limitantes de la vida, en especial a grupos vulnerables y en riesgo social. Es preocupante la aprobación de este artículo puesto que se orienta hacia la eutanasia y regulándola de manera deficiente, puesto que se plantea de manera amplia y no la considera como una medida de ultima ratio; y (c) **Infraestructura y gestión de redes y servicios de conectividad: la infraestructura de telecomunicaciones es de interés público, independientemente de su régimen patrimonial.** El problema principal sobre esta disposición es el efecto que produce de cara a abrir la posibilidad de una expropiación futura al señalar que "la infraestructura de telecomunicaciones es de interés público independiente de su régimen patrimonial".

## II. OTRAS MATERIAS

### 1. REFORMA AL REGLAMENTO GENERAL

#### I. Creación de la Comisión de Preámbulo y la Comisión de Normas Transitorias

En la sesión del Pleno del miércoles se aprobaron dos reformas al Reglamento General de la CC que establecen la creación de 2 nuevas comisiones: **la Comisión de Normas Transitorias y la Comisión de Preámbulo.** La **Comisión de Preámbulo** se abocará a la redacción de una propuesta de preámbulo una vez redactada la propuesta de nueva Constitución. Se integrará por un máximo de 15

convencionales constituyentes, 1 de los cuales deberá corresponder a miembros de los escaños reservados. Para integrar esta comisión se utilizará el sistema de patrocinios y cada convencional deberá contar con un suplente. Se debe cumplir, además, con el criterio de paridad. Por otro lado, la **Comisión de Normas Transitorias (CNT)** estará integrada por 33 convencionales constituyentes, de los cuales 4 corresponderán a miembros de los escaños reservados (instancia en la que nuevamente existe una sobre representación de los mismos, al igual como sucede con la Comisión de Armonización). A su vez, también se integrará por medio del sistema de patrocinios. ¿Cómo será el procedimiento relativo a las normas transitorias?

**1. Definición de unidades temáticas.** La coordinación de cada una de las comisiones temáticas propondrá a la respectiva comisión una propuesta que enumere las unidades temáticas susceptibles de requerir normas constitucionales transitorias. Dicha propuesta se someterá a la aprobación de la comisión conforme a las reglas generales. La definición de las unidades temáticas por cada comisión, se hará a partir de las normas constitucionales permanentes ya aprobadas en particular por el Pleno; aquellas contenidas en informes evacuados por la misma comisión y que aún no hayan sido votadas en particular por el Pleno; y, aquellas que hayan sido rechazadas por el Pleno y esté pendiente la formulación y presentación de una segunda propuesta.

**2. Presentación de propuestas de normas constitucionales transitorias.** Definidas las unidades temáticas, los convencionales presentarán propuestas de normas transitorias, en forma de articulado, indicando los fundamentos de la presentación y la unidad temática a la que se refiere. Tales propuestas deben patrocinarse por, al menos, 32 convencionales constituyentes (cada convencional podrá patrocinar sólo 1 propuesta de norma constitucional transitoria por cada unidad temática).

**3. Sistematización de las propuestas.** Las propuestas de normas constitucionales transitorias serán sistematizadas por la secretaria de la comisión temática respectiva, en un único documento, haciendo referencia a la unidad temática correspondiente de las propuestas.

**4. Deliberación y votación en comisiones temáticas.** Luego de la remisión del texto sistematizado a los convencionales de la comisión respectiva, la coordinación citará a debatir y votar en general las propuestas de normas constitucionales transitorias. En caso de haberse presentado una o más propuestas de normas transitorias a normas que se encontraban pendientes de votación por el Pleno y que éste las hubiese definitivamente rechazado, dicha propuesta no será tramitada por la comisión respectiva. Tanto las normas constitucionales transitorias que sean aprobadas, como las rechazadas serán remitidas a la Secretaría de la Convención con un certificado del secretario respectivo en que se indique la o las fechas de las sesiones en que se debatieron y votaron.

**5. Informe de normas transitorias.** Recibidos los certificados de las comisiones temáticas, se incorporarán las propuestas aprobadas en un único informe, que además contendrá las propuestas de normas constitucionales transitorias que se hayan aprobado previamente por las comisiones y que no hayan sido votadas por el Pleno. Dicho informe será remitido a la Comisión de Normas Transitorias.

**6. CNT.** Se constituirá en la fecha que determine la Mesa Directiva y que estará integrada por 33 convencionales constituyentes, de los cuales 4 corresponderán a representantes de los escaños reservados de los pueblos originarios. Los convencionales constituyentes requerirán 5 patrocinios para poder integrar la comisión, y en el caso de los escaños reservados, 2 patrocinios.

Tendrá como función la tramitación de las normas contenidas en el informe referido en el punto 5, conforme al siguiente procedimiento: **a. Indicaciones:** dentro del plazo que determine la Mesa

Directiva, se podrán presentar indicaciones a las propuestas de normas constitucionales transitorias contenidas en el informe señalado en el punto 5 de este artículo, ante la secretaría de la misma comisión. Dichas indicaciones requerirán del patrocinio de al menos 32 convencionales constituyentes. Cada convencional podrá patrocinar como máximo hasta 1 indicación por inciso, letra o numeral de inciso de cada propuesta de norma transitoria contenida en el informe; **b. Quorum de votación:** el quorum de votación para aprobar las propuestas de normas constitucionales transitorias en la comisión será de 3/5 de sus integrantes en ejercicio; y **c. Informe de la CNT:** una vez terminado el proceso de votación en la comisión, la coordinación de la CNT deberá elaborar un único informe con el apoyo de la secretaría de la misma, el cual será remitido a la Secretaría de la Convención.

**7. Pleno especial de deliberación y votación de normas transitorias.** La Mesa Directiva citará a un Pleno especial de deliberación y votación de las propuestas de normas constitucionales transitorias contenidas en el único informe de la Comisión de Normas Transitorias. Se podrán renovar indicaciones rechazadas por la Comisión de Normas Transitorias con el patrocinio de al menos 32 convencionales. Cada convencional podrá patrocinar la renovación de hasta máximo una indicación por cada propuesta de norma constitucional transitoria contenida en el informe respectivo. Las propuestas de normas transitorias que sean aprobadas por los 2/3 de los convencionales en ejercicio, serán remitidas a la Comisión de Armonización mediante un informe para que sean incluidas en el proceso de armonización del proyecto de texto constitucional. Las propuestas que fueren rechazadas por no alcanzar el antedicho quorum volverán a la comisión de Normas Transitorias para que elabore una segunda y última propuesta. Dicho eventual segundo informe se tramitará conforme a las reglas del presente artículo, y en todo lo demás, por las reglas generales y protocolos dictados por la Mesa Directiva.

Es importante tener presente que un mismo convencional no podrá integrar la Comisión de Armonización, la Comisión de Preámbulo y la Comisión de Normas Transitorias, sobre todo considerando que está pronosticado que las 2 primeras sesiones de forma paralela. Por su parte, la tercera comisión se constituirá cuando la Mesa Directiva lo señale.

## II. Normas relativas al proceso de armonización

De acuerdo a lo señalado en el cronograma general de la CC, está presupuestado que la Comisión de Armonización deba constituirse el día 17 de mayo del año en curso. Sin perjuicio de lo anterior, el día miércoles se modificó el artículo 101<sup>9</sup> del Reglamento General, estableciendo las normas relativas al proceso de armonización, entre ellas que las indicaciones de armonización deberán contar con el patrocinio de al menos 32 convencionales constituyentes y que el quorum para aprobar las indicaciones de armonización será de 2/3 de los integrantes en ejercicio de la comisión.

---

<sup>9</sup> **Artículo 101.-Indicaciones de armonización.** Desde el momento en que se dé cuenta al Pleno del informe de la Comisión de Armonización, correrá un plazo de cinco días para que las y los constituyentes presenten indicaciones de armonización adicionales o alternativas a las propuestas contenidas en dicho informe. Estas indicaciones sólo podrán tener por objeto los establecidos en el inciso segundo del artículo anterior y deberán ser presentadas por escrito y patrocinadas por al menos dieciséis constituyentes. Vencido este plazo, la Mesa incluirá en la Tabla del Pleno el informe de armonización y las indicaciones de armonización que hayan sido presentadas.

# ¿POR QUÉ ES RELEVANTE?

## ASPECTOS PREOCUPANTES SOBRE LAS NORMAS RELATIVAS A SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO

El viernes de la semana pasada, la comisión sobre Sistema Político finalizó la votación en particular de las normas relativas al segundo y último bloque temático, esto es, seguridad, buen gobierno, relaciones exteriores, Fuerzas Armadas y estados de excepción constitucional. El Pleno conocerá de este informe el día de hoy.

De acuerdo a la regulación aprobada por la comisión, toda la institucionalidad policial queda a regulación legal (mayoría simple), aumentando la politización y afectando su estabilidad. Por otro lado, ya forma parte del proyecto de nueva Constitución el que el Presidente de la República **"ejerza la jefatura máxima de las fuerzas de seguridad pública"**. Dicha norma no tiene un antecedente en la Constitución vigente. El ámbito de esta atribución necesariamente tendría que ser interpretado por la ley simple respectiva, y preocupa las dimensiones que ésta podría asumir. Es dable entender que implica un mando jerárquico explícito, a todo evento, con las responsabilidades políticas y administrativas que conlleva cualquier jefatura. Claramente esta función así definida permite la intromisión de la autoridad política en materias propias del quehacer policial. Lo anterior, por cierto, puede abrir la puerta a una peligrosa incidencia de la política en las tareas de seguridad. Aún más, en la norma aprobada en Comisión sobre la conducción de la Seguridad Pública, es incierto **qué se entenderá por "conducción y mantención"** cuando el artículo señala que "al Presidente o Presidenta de la República le corresponde la conducción y mantención de la seguridad pública". Lo anterior hace necesaria su precisión para corregir los riesgos de politización.

Sin perjuicio de lo anterior, el aspecto de mayor relevancia sobre las normas aprobadas por la comisión, es que **se termina con el carácter militar de Carabineros de Chile. La comisión no ha dado razones claras y precisas que justifiquen este cambio. Se aduce la necesidad de terminar con su "carácter militar", pero no se explica cómo esa desmilitarización mejoraría la institucionalidad y no se han hecho cargo del argumento consistente en que el** que hoy sea una policía militarizada no se traduce ni significa que se militariza la seguridad interior del Estado. La aprobación de esta disposición aparece como respondiendo una intención refundacional, una más de aquellas que ha tenido la CC en este proceso. Una policía militarizada se traduce finalmente en la utilización de un uniforme, en una historia y una tradición y medidas como la señalada, que no responden a fundamentos concretos, podrían terminar por debilitar la institución. Los tipos de cuerpos policiales en el mundo se pueden conceptualizar en dos grandes modelos, uno de organización jerárquica, centralizada y de tipo militar (Brasil, Perú, Italia, Carabineros, etc.); y, por otro lado, un modelo de policías que se definen como civiles (Policía Federal Argentina, Policía Nacional de Uruguay, PDI, etc.). El concepto de organización interna militar de las policías facilita la mantención de la disciplina al interior de ellas y no tiene mayor relevancia a la hora de introducir modificaciones con miras a la modernización de las policías.

Por último, se omite en el articulado cualquier referencia al Orden Público como función esencial de Carabineros y sólo se definen las funciones de seguridad y de dar eficacia al derecho para ambas policías, lo que implica necesariamente que la acción de Carabineros en orden público no tendrá respaldo constitucional.

# VOCES DE LA SEMANA

## RUGGERO COZZI Y LA PROVISIÓN MIXTA DE LOS DERECHOS SOCIALES

En la sesión del Pleno del martes se votó en general y en particular el segundo informe de la comisión de Derechos Fundamentales, en torno al debate sobre quién será el llamado a proveer a los gobernados dichos derechos y mediante qué sistema se realizará. Considerando que ya se aprobó por el Pleno de la CC una norma que establece que el Estado de Chile será un Estado Social de Derechos, era de esperar que la tónica se mantuviese en esta misma línea. Sin perjuicio de lo anterior, en el marco de la discusión del informe en comento, el convencional Ruggero Cozzi (RN) intervino destacando la importancia que tienen los privados y la sociedad civil en la correcta provisión de los bienes y servicios asociados a los derechos sociales.

"Los derechos sociales no son patrimonio de un solo sector político, la preocupación por las condiciones sociales es, a esta altura, un anhelo universal. ¿Por qué? **Porque es una condición indispensable para el ejercicio material de la libertad y eso es una premisa del bien común.** La pregunta que nos hacemos y que deben hacerse todos los chilenos y chilenas es la siguiente: si resulta suficiente hacer una larga lista de supermercado en la Constitución para creer que la realidad cotidiana de los chilenos y chilenas va a cambiar; y por cierto que no y espero que en eso estemos de acuerdo porque es un mínimo de realismo y responsabilidad. **Para llevar el papel a los hechos hace falta mucho más que un texto constitucional.** Hace falta presupuesto público, hace falta gestión, hace falta infraestructura, entre innumerables factores. Y una de las preguntas claves en educación, en pensiones, en vivienda, en salud es quién debe proveer los derechos sociales ¿sólo el Estado? **Me parece que el Estado no debe ser el proveedor exclusivo de las prestaciones a las que están relacionadas los derechos sociales.**

La provisión de derechos sociales incumbe tanto al Estado, como a los particulares. Creo que debemos optar en esta Constitución por un **modelo mixto de cooperación público-privada, con un Estado eficiente para el aseguramiento de los mínimos de subsistencia, sin duda, y al mismo tiempo fiscalizador, regulador, sancionador a veces de los privados que complementan o suplementan al Estado en la provisión de bienes y servicios asociados a derechos sociales.** Ese es el modelo alemán y ese es el modelo de muchos países desarrollados. Excluir a los prestadores privados y a la sociedad civil sería un error. Provocaría menor cobertura, mala calidad, endeudamiento y, en definitiva, muchas promesas que no se van a cumplir. Sobre todo, los chilenos quieren tener **derecho a elegir si el Estado o un particular le da educación, vivienda, salud o pensiones.** Además de lo anterior, me parece que es importante poner sobre la mesa la importancia de que los derechos sociales no sean justiciables directamente ante los tribunales, salvo excepciones".

# ¿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>	Los convencionales tienen plazo hasta el lunes para presentar indicaciones a la segunda propuesta de informe de reemplazo (Congreso, Sistema de Gobierno, y materias legislativas) que deberá despacharse al Pleno de la CC.
2	<b>Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía</b>	Se espera que la comisión inicie la votación del informe de segunda propuesta sobre el bloque temático 4, esto es, las normas provenientes de la comisión de Derechos Fundamentales (Migraciones y otros derechos de grupos)
3	<b>Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal</b>	El lunes la comisión debiese votar las indicaciones a las normas del 3er informe rechazadas previamente por el Pleno. Asimismo, el martes debiese votarse en el Pleno el Informe de 2da Propuesta de Norma de los artículos del 2do informe que no alcanzaron los 2/3 en su votación en el Pleno.
4	<b>Derechos Fundamentales</b>	La comisión debe terminar de votar el 2do informe de reemplazo de los bloques 1 y 2, relativos a Definiciones Generales y Libertades y Derechos Clásicos respectivamente, para posteriormente enviar este último documento al Pleno. A su vez se aumentó el plazo, hasta el 29 de abril, para la presentación de indicaciones al texto devuelto por el Pleno sobre los de los bloques 3 y 4, sobre Derechos Sociales y Reparación y Derechos Colectivos.
5	<b>Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico</b>	La comisión estará abocada a elaborar un informe de reemplazo, por haberse rechazado en general el segundo informe por el Pleno de la CC.
6	<b>Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional</b>	La comisión deberá elaborar el informe de reemplazo el cual fue rechazado –en general– por el Pleno de la CC con las normas relativas a los órganos autónomos de control y reforma constitucional (Bloque III).
7	<b>Comisión sobre Sistemas de Conocimientos</b>	La comisión estará abocada a elaborar el informe de reemplazo (normas rechazadas en general) y el de segunda propuesta de norma constitucional (normas rechazadas en particular) relativas al Bloque III, esto es, televisión pública, espectro radioeléctrico, regulación cinematográfica, entre otras temáticas.