



ACTUALYDAD

CONSTITUCIONAL

INFORME SOBRE EL DESARROLLO DEL NUEVO PROCESO CONSTITUCIONAL

N°19 / 14 DE JULIO

DESTACADOS DE LA SEMANA

- Esta semana¹ las cuatro comisiones del Consejo Constitucional continuaron recibiendo y escuchando exposiciones de especialistas en las diversas materias de sus competencias. Por su parte, el Pleno del Consejo recibió a autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo, quienes dieron a conocer su opinión sobre el Anteproyecto de nueva Constitución de la Comisión Experta.
- Además, el viernes pasado finalizó el “Mes de la Participación” de este proceso constitucional. En cuanto a las iniciativas populares de norma, fueron 31 las que obtuvieron más de 10.000 apoyos y que, por lo tanto, deberán ser debatidas y analizadas en el Consejo Constitucional. La próxima semana las comisiones recibirán a los autores de dichas iniciativas. En la presente edición incorporamos un [Anexo](#) con dichas iniciativas.
- El próximo lunes 17 de julio a las 23:59 horas vence el plazo de 40 días que tienen los consejeros para presentar enmiendas al Anteproyecto de la Comisión Experta. Luego de ello comenzará la discusión y votación de dichas enmiendas en las distintas comisiones.

¹ Incluye lo sucedido en el Proceso Constitucional desde el lunes 10 hasta el jueves 13 de julio, inclusive.

¿QUÉ PASÓ ESTA SEMANA?

1. TRABAJO EN PLENO

1. EXPOSICIÓN DEL MINISTRO SEGPRES, ÁLVARO ELIZALDE

El ministro, que expuso ante el Pleno del Consejo Constitucional el lunes, centró su exposición en tres aspectos del anteproyecto:

- 1) **Estado social y democrático de derecho con responsabilidad fiscal.** El ministro valoró la manera en la que se materializó este tema -en concordancia con las bases institucionales del proceso-, destacando que la responsabilidad fiscal contribuye a que los recursos fiscales sean utilizados de manera eficiente, garantizando que la declaración de derechos no sea letra muerta.
- 2) **Buen gobierno y más participación ciudadana.** Destacó la consagración del principio de transparencia, la incorporación de un listado de derechos y deberes en la administración pública, y el énfasis otorgado a la participación ciudadana.
- 3) **Un sistema político que asegure la gobernabilidad.** En cuanto al fenómeno de la atomización de las fuerzas políticas, destacó los esfuerzos del Anteproyecto para generar incentivos para el trabajo unitario de quienes plantean los mismos principios y valores. En cuanto a la paridad de género establecida como norma transitoria, consideró que el periodo de 2 elecciones parlamentarias es muy acotado para implementar estas medidas -a pesar de ser gradual-. Por último, si bien valoró la regulación de la iniciativa exclusiva presidencial, señaló que debía incluirse al Presidente de la República en la legitimación activa para recurrir ante la Corte Constitucional para que esta resuelva si una determinada moción o indicación a un proyecto de ley es de iniciativa exclusiva presidencial (art. 169 letra b).

2. EXPOSICIÓN DEL PRESIDENTE DEL SENADO, JUAN ANTONIO COLOMA

El presidente del Senado, por su parte, expuso el jueves ante el Pleno del Consejo Constitucional. En su intervención, valoró la mantención de algunos aspectos que ya están arraigados en nuestra tradición constitucional, como lo son el presidencialismo y el Congreso bicameral. En cuanto al sistema electoral, planteó que el umbral es una forma razonable para evitar la fragmentación partidaria, pero que también se debe analizar la posibilidad de disminuir el tamaño de los distritos para efectos de evitar mucha dispersión. Además, en cuanto a las normas sobre disciplina partidaria, señaló que le parecía complicada la pérdida de escaño por la expulsión de un partido, sobre todo por la dificultad de asegurar que existirá un “procedimiento justo y racional”. También, consideró complejo hacer coincidir la segunda vuelta presidencial con las elecciones parlamentarias, pasando estas últimas a ser “apéndices de las presidenciales”, lo que a su parecer podría debilitar la función de quienes debieran servir de contrapeso. Por

último, destacó la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, pero que le preocupaba la iniciativa derogatoria de ley, ya que lo que hace es baipasar la labor de los colegisladores.

2. TRABAJO EN COMISIONES

1. SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y FORMA DE ESTADO

Esta semana la comisión recibió a diversos especialistas en las materias de su competencia, quienes tuvieron la oportunidad de exponer sus visiones sobre el Anteproyecto, así como algunas propuestas de mejora. Las exposiciones de los distintos invitados por los consejeros que integran esta comisión² versaron sobre sistema político, sistema electoral, derechos y reconocimiento de pueblos indígenas, descentralización, modernización del Estado, Fuerzas Armadas, Antártica Chilena, entre muchos otros temas. Entre ellas, destacó la exposición del ex parlamentario y ministro de Estado, **José Antonio Viera Gallo**, quien, valorando el diseño del sistema político alcanzado por los expertos, propuso algunas modificaciones. Por ejemplo, tratándose de las causales para la acusación constitucional a ministros, sugirió eliminar la que hace referencia a haber dejado las leyes “sin ejecución”, por considerarla excesivamente vaga y, en consecuencia, mal utilizada por las distintas oposiciones, desvirtuando el sentido de la herramienta. Por otra parte, en materia de descentralización, se mostró contrario a la facultad de los gobiernos regionales y nacionales para contratar empréstitos (previa autorización legal), y propuso incorporar a la Antártica Chilena como territorio especial.

La ex subsecretaria de desarrollo regional y administrativo, **María Paz Troncoso**, por su parte, valoró la regulación contenida en el capítulo VI del Anteproyecto, sobre Gobierno y Administración Regional y Local, proponiendo profundizar y precisar una serie de materias, tales como la regulación del traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, o, respecto a las normas sobre descentralización fiscal, delimitar el alcance del endeudamiento y la facultad de establecer sobretasas. En esta misma línea, **Heinrich Von Baer**, representante de la “Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado”, celebró los “significativos avances” del Anteproyecto en materia de descentralización, proponiendo también algunas modificaciones, tales como reconocer al Gobernador Regional como máxima autoridad de la región, en los mismos términos que se reconoce a los alcaldes respecto de las comunas; incluir la participación del Presidente de la República en el Consejo de Gobernaciones; y ampliar las restricciones de los gobiernos regionales para contratar empréstitos. Además, se manifestó en contra de la idea (contenida en la disposición transitoria vigésimo séptima del

² Estuvieron presentes en la Comisión esta semana: Raquel Yrigoyen, José Aylwin, José Antonio Viera-Gallo, Andrés Tagle (en representación del SERVEL), María Paz Troncoso (USS), Arturo Valenzuela, Heinrich Von Baer, José Ramón Ugarte, Ricardo Díaz, Esteban Szmulewicz, Luis Ferrada, Arturo Fernandois, Pedro Pierry, Julio Leiva, John Griffiths, Enrique Bassaleti, Ignacio Briones, Jorge Guzmán, Jorge Correa Sutil, José Francisco Cali, Marcelo Villagrán, José Pérez (ANEF) y Eugenio Guzmán (UDD).

Anteproyecto) de condensar en un mismo año electoral las elecciones territoriales (regionales y comunales) y las nacionales.

El académico constitucionalista, **Arturo Ferrandois**, por su parte, expuso sobre el sistema político en el Anteproyecto, abordando, entre otras cosas, la división competencial entre el Ejecutivo y el Legislativo. En su exposición, destacó que la Constitución vigente tiene 11 referencias al Estado en cuanto a “deberes”, mientras que el Anteproyecto de la Comisión Experta tiene 37, lo cual, a su juicio, es importante por la presión normativa sobre el Estado en general -y no sólo sobre la ley- para ser activo respecto a los derechos sociales. Advirtió, en este sentido, un preocupante “relajo” en el principio de reserva legal, manifestado principalmente en los verbos rectores que acompañan a dichos deberes o a la regulación de los derechos, abriendo la puerta para que se limiten ciertos derechos por instrumentos infralegales. Quien también expuso sobre sistema político fue el abogado y ex subsecretario del interior, **Jorge Correa Sutil**, haciendo una serie de comentarios al Anteproyecto. Criticó, por ejemplo, la iniciativa derogatoria de ley, encontrando problemático que se pase directamente de la recolección de firmas a un referéndum popular, sin deliberación alguna del órgano representativo (el Congreso). En consecuencia, propuso que se asimile a la regulación de las iniciativas populares de ley, que deben ser resueltas en última instancia por dicho órgano. Además, si bien valora la búsqueda de hacerse cargo del denominado “discolaje”, consideró excesiva la sanción de pérdida del escaño parlamentario por expulsión de un partido. Por último, en cuanto al diseño electoral, se mostró favorable a disminuir el número de escaños por distrito y a prohibir los pactos electorales *ex ante*, y defendió el sistema de listas abiertas.

2. FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Esta semana la comisión recibió a diferentes invitados³ con el objeto de conocer su opinión sobre las normas relativas a los capítulos de Poder Judicial, Corte Constitucional (CC), Ministerio Público y Contraloría General de la República del Anteproyecto.

La investigadora del Núcleo Constitucional de la Universidad Alberto Hurtado, **Miriam Henríquez**, se refirió al control preventivo de constitucionalidad en el marco de las atribuciones de la Corte Constitucional. Al respecto, sostuvo que se debe precisar y uniformar el objeto del control previo, circunscribir el parámetro de control a los vicios de constitucionalidad, excluyendo los vicios de legalidad, y subsumir la infracción de la iniciativa exclusiva presidencial en el denominado control formal. Por otro lado, sostuvo que los vicios de forma deben recaer sobre un vicio relevante, dado que no todo incumplimiento de una forma o regla relativa a la tramitación de la ley debería ser declarada inconstitucional por la CC. En este sentido, señaló

³ Asistieron Juan José Romero; Roberto Peralta; Andres Bordalí; Carlos Tenorio; y Alejo Aparaz.

que sólo serán relevantes las infracciones a normas constitucionales, no así las infracciones a las normas de la ley institucional del Congreso Nacional o a los reglamentos de las Cámaras.

A nuestro juicio, más que restringir el control formal, como lo propone la académica, se debe reponer el control sustantivo de constitucionalidad en un sentido amplio, estableciendo un control limitado de constitucionalidad de las leyes. En esta línea, son tres los elementos relevantes a considerar siguiendo el modelo francés: i) restringir la oportunidad para presentar el requerimiento de inconstitucionalidad al tiempo después de despachado el proyecto o tratado por alguna de las cámaras y, en todo caso, antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional, de manera de no intervenir durante la tramitación legislativa; ii) en cuanto a los efectos de su interposición, además de establecer la suspensión automática de la tramitación del proyecto de ley, es necesario indicar los límites temporales que tendría que observar la Corte Constitucional para resolver el asunto; y iii) que la decisión adoptada tenga eficacia de cosa juzgada. Por su parte, y tal como se ha sostenido en ediciones anteriores, la evidencia internacional nos arroja que el 59% de los Tribunales Constitucionales del mundo ejercen control de constitucionalidad preventivo de las leyes⁴, es decir, no se trata de una cuestión particular en nuestro sistema ni de casos aislados en el mundo.

3. PRINCIPIOS, DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Esta semana la Comisión continuó recibiendo invitados⁵ sobre los distintos temas de su competencia, siendo el turno de analizar las normas relativas a nacionalidad y ciudadanía, incluido el derecho a sufragio de adolescentes, así como también derechos y libertades fundamentales, en específico, la protección de la vida del que está por nacer; la libertad de pensamiento, conciencia, religión y enseñanza; los derechos propios de niños, niñas y adolescentes; y los derechos frente a los órganos de la Administración del Estado.

Respecto al estatuto de la persona frente a la Administración, expuso el abogado y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad del Desarrollo y de la Pontificia Universidad Católica de Chile, **Nicolás Enteiche**, valorando el derecho a un trato digno, deferente, transparente, oportuno y objetivo por parte de los órganos de la Administración (Artículo 16.9 del Anteproyecto). Considera un avance que se reconozcan estos derechos de forma explícita y reunida en un solo inciso dentro de la numeración de los derechos, y que se constitucionalicen

⁴ Del total de países que tienen control preventivo, un número significativo de ellos (el 42%) contempla, además, un control obligatorio. Disponible en: [CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD: ANÁLISIS EMPÍRICO DESDE EL DERECHO COMPARADO](#)

⁵ Organizaciones: Oficina Nacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), Centro de Estudios de Ideas Republicanas, Instituto de Estudios de la Sociedad y Fundación Tremendas. Personas: Nicolás Enteiche.

principios que hoy se encuentran a nivel legal, como la eficacia y transparencia, siendo especialmente favorable que se explicita la necesidad de motivación de las decisiones administrativas y su impugnación. Ahora bien, levantó la interrogante sobre por qué si incluyeron algunos principios, excluyeron otros -como los principios de responsabilidad, coordinación, probidad, publicidad administrativa, gratuidad, servicialidad y juridicidad-.

Respecto a las sanciones administrativas, expresó la novedad de que sean reconocidas a nivel constitucional, cuestión que no es común en otros ordenamientos jurídicos. La potestad sancionadora se recoge con límites, a diferencia de la propuesta de la Convención Constitucional que no los establecía, siendo positivo que se establezcan ciertos criterios específicos. Sin embargo, consideró preocupante que no se consideren en este contexto -con los matices correspondientes- las garantías penales mínimas -culpabilidad, tipicidad, *non bis in ídem*- como límite al ejercicio de los poderes correctivos y sancionadores, lo que va en contracorriente de la tradición constitucional chilena. Lo mismo sucede con la ausencia de referencia al debido proceso -conocer los cargos que se le formulan, efectuar descargos, aportar pruebas, cuestionar la prueba de la contraria e impugnar-. Por ello, propuso que se hagan extensivas las garantías penales mínimas y el derecho al debido proceso en el ejercicio de las potestades sancionadoras administrativas.

4. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Durante esta semana los consejeros integrantes de la comisión escucharon las exposiciones de los especialistas invitados, quienes se refirieron al derecho al trabajo y libertad sindical, derecho a la seguridad social, propiedad intelectual, océanos e insularidad en Chile, derecho a la protección de la salud, derecho a la cultura, agricultura, importancia de un Estado solvente y eficaz, derecho a los cuidados y al orden público económico⁶.

Respecto al derecho al trabajo, el abogado y académico, **Alfonso Canales**, sostuvo que el tipo de trabajo que debe consagrarse a nivel constitucional es el derecho al trabajo digno, y no solo el trabajo decente. *“Este último, es todavía un concepto en evolución, al que le falta la suficiente certidumbre que sí da el concepto de trabajo digno. Digno es todo trabajo compatible con el hecho de que quienes lo realizan y quienes lo contratan son personas humanas, libres e iguales, merecedoras, por tanto, de un trato compatible con su naturaleza”*. Además, señaló que el término digno es utilizado en otra norma del Anteproyecto, particularmente, en el artículo 16 inciso 9, al referirse al trato que debe darse a las personas, por parte de los órganos de la Administración. En esta línea, propuso que el encabezado de la norma debiera ser “el derecho al trabajo digno, a su libre elección y contratación”.

⁶ Se trata de Alfonso Canales, Eric Campos y Francisco del Río; Cecilia Cifuentes e Ingrid Jones; Christian Schmitz; Álvaro Montaña; Jorge Acosta; Gastón Soublette; Antonio Walker; José Pablo Arellano; Victoria Martínez y Arturo Fermandois, respectivamente.

En materia de seguridad social, la economista de Libertad y Desarrollo, **Ingrid Jones**, señaló que el principio de progresividad, la responsabilidad fiscal y la satisfacción a través de instituciones públicas y privadas, son conceptos fundamentales para que el Estado pueda otorgar responsablemente beneficios previsionales financiados con recursos públicos de manera permanente y sin poner en riesgo las finanzas públicas. Asimismo, sostuvo que la coexistencia del Estado y mundo privado es fundamental en materia de pensiones y que es necesario introducir mejoras al sistema. *“Los bajos montos de las pensiones responden a distintos factores del mercado del trabajo y a parámetros del sistema actual que no fueron actualizados. Es necesario introducir modificaciones que son necesarias para mejorar el sistema, como aumentar la competencia de la industria y hacer más eficiente algunos procesos”*.

El abogado y académico, **Arturo Fernandois**, se refirió al orden público económico del Anteproyecto. Señaló que la incerteza jurídica produce un deterioro en las garantías económicas, relevando la importancia de recuperar la confianza y la certeza jurídica. En este sentido, sostuvo que, si bien hay ciertos avances aislados en el Anteproyecto, hay aspectos en que la certeza jurídica se ve afectada, cuestión que como se vio anteriormente, también relevó en la Comisión de Sistema Político. Así, por ejemplo, en materia ambiental, el artículo 16 inciso 20 letra b) dispone que *“de acuerdo a la ley, se podrán establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.”*. La expresión *“de acuerdo a la ley”* podría ser interpretada como un espacio a la potestad reglamentaria para limitar derechos en razón del medio ambiente, que no está previamente definido por el legislador. Por esto, enfatizó en la importancia de modificar dicha norma a *“la ley podrá establecer”*⁷.

3. FINALIZA EL “MES DE LA PARTICIPACIÓN”

El viernes pasado finalizó el “Mes de la Participación” del Proceso Constitucional, instancia organizada por la Secretaría de Participación Ciudadana (SPC) en que la ciudadanía pudo hacerse parte de este proceso mediante cuatro mecanismos de participación.

Cifras “Mes de la Participación” de la SPC ⁸	
Iniciativas Populares de Norma (IPN)	1.309 IPN presentadas 637.612 apoyos

⁷ Tal como está reconocido en el artículo 19 N°8 de la Constitución vigente, que señala en su inciso segundo que **“la ley podrá establecer** restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

⁸ Fuente: [Mes de la Participación termina con más de 680 mil acciones en todas las regiones – Proceso Constitucional](#)

	31 IPN admitidas a tramitación
Consulta Ciudadana	37.837 ingresos
Diálogos Ciudadanos	11.940 participaciones
Audiencias Públicas	1.842 solicitudes

Ahora, la SPC deberá sistematizar la información recopilada a través de estos mecanismos, con el objeto de entregar, el 21 de julio, un informe al Consejo Constitucional para que esta información pueda ser utilizada como insumo en su debate.

En cuanto a las IPN, esta semana los representantes de la SPC le hicieron entrega a la mesa directiva del Consejo Constitucional de un documento con toda la información respecto a las 31 IPN que alcanzaron las 10 mil firmas requeridas para ser debatidas en el Consejo Constitucional. Luego, la secretaria del Consejo distribuyó las IPN admitidas a tramitación entre las cuatro comisiones del Consejo, según las materias tratadas por cada una de ellas (en el [Anexo](#) damos cuenta de dicha distribución). 14 IPN serán conocidas por la Comisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; 14, por la Comisión de Principios y Derechos Civiles y Políticos; y 3, por la Comisión de Sistema Político, Reforma a la Constitución y Forma de Estado.

¿QUÉ ES LO QUE VIENE?

1. VENCE EL PLAZO REGLAMENTARIO PARA PRESENTAR ENMIENDAS

De acuerdo al artículo 70 del Reglamento del Proceso Constitucional, “los consejeros tendrán el plazo de cuarenta días, contado desde la recepción del anteproyecto de propuesta de nueva Constitución, para formular enmiendas para aprobar, aprobar con modificaciones o incorporar nuevas normas al anteproyecto de nueva Constitución o solicitar votación separada de sus normas (...)”. Dicho plazo de cuarenta días vence este lunes 17 de julio a las 23:59 horas, por lo que los consejeros han estado trabajando intensamente estas últimas semanas con miras a lograr acuerdos en las materias a enmendar.

2. LAS COMISIONES RECIBIRÁN EXPOSICIONES DE LOS AUTORES DE LAS INICIATIVAS POPULARES DE NORMA (IPN) ADMITIDAS A TRAMITACIÓN

La próxima semana las cuatro comisiones del Consejo recibirán a los autores de las IPN admitidas a tramitación conforme a la distribución hecha por la secretaría del Consejo. Ello, con el objeto de que expliquen su contenido a los consejeros, previo a su discusión y votación en conjunto con las enmiendas presentadas por los mismos consejeros⁹.

⁹ Cabe recordar que, según el artículo 100.6 del Reglamento, “el Consejo deberá **debatir** y **resolver** sobre las iniciativas populares de norma”.