

BOLETÍN CONSTITUYENTE #21

FEBRERO 2022

SOBRE EL BOLETÍN CONSTITUYENTE

Este es el vigésimo primero de una serie de boletines mensuales que **Sarmiento & Walker** se ha propuesto elaborar con el objetivo de monitorear el debate público en torno al proceso constituyente en Chile. Queremos ofrecer a la comunidad legal y al público en general un balance sobre el estado de la discusión, contribuyendo a sistematizar y difundir los aspectos salientes de la deliberación democrática que estaremos enfrentando como país con miras a arribar a un nuevo arreglo constitucional. A partir de fuentes periódicas, monitoreo directo del proceso constituyente, y nuestra mirada experta en derecho público y regulatorio, ofrecemos una sistematización de información para entender el cambio constitucional y su relevancia para distintas dimensiones de nuestra vida social, económica y política.

PANORAMA GENERAL

El mes de febrero de 2022, así como el mes de enero, han sido meses de plena actividad en la Convención. Sin embargo, febrero ha sido especialmente interesante, puesto que junto con el trabajo sustantivo en comisiones, se inició la votación de las primeras propuestas en el Pleno. Como ha venido ocurriendo hace un tiempo, hubo distintos temas que mantuvieron activa la discusión pública: el régimen político, en especial si acaso el Congreso será unicameral o bicameral; el estado regional; las reglas fundamentales del Sistema de Justicia y el concepto de

pluralismo jurídico; y, el derecho de propiedad. Esta entrega ofrece un breve análisis de estos desarrollos, que fueron solo una parte de los múltiples temas discutidos este mes. Se incluye una selección de actividades de discusión que tuvieron lugar durante febrero.

TEMAS DESTACADOS

Inicio de la discusión en el Pleno

El 15 de febrero comenzó la discusión en el Pleno de las primeras normas aprobadas en comisiones. Los primeros informes remitidos a la Mesa Directiva y Secretaría Técnica, para pasar luego al Pleno, fueron aquellos provenientes de las comisiones de Forma de Estado y Sistemas de Justicia.

¿En qué consiste el proceso de deliberación en el Pleno? A grandes rasgos, se trata de un proceso de aprobación o rechazo de normas, comenzando por una discusión en general de las mismas, tal como ocurre en las comisiones. Aquellas normas aprobadas en general, por dos tercios, pasan a una discusión en particular, lo que supone la posibilidad de introducir indicaciones. Aquellas rechazadas - que no alcanzan los dos tercios- son devueltas a las comisiones para la elaboración de una nueva propuesta en un plazo de quince días corridos. Si son rechazadas en general una segunda vez, son desechadas definitivamente. Solo las normas que lleguen a ser aprobadas en particular por dos tercios pasarán a integrar el texto final.

El umbral de los dos tercios ya ha sido puesto a prueba con distintas normas. Sobre este punto, es interesante observar el

efecto que ha tenido el rechazo en general de algunas normas. Como lo ha observado [LaBot](#), la devolución de algunas normas a comisiones podría estar generando un efecto moderador, poniendo incentivos para el acercamiento entre propuestas. Es lo que se podría observar, quizás, en el efecto que tuvieron los distintos rechazos en general que se produjeron en el Pleno, respecto de propuestas que en un principio habían sido aprobadas con estrecha mayoría, como la iniciativa de Congreso unicameral. Dicha propuesta, aprobada a fines de enero por 13 de 25 convencionales de la Comisión de Sistema Político, fue objeto de recientes negociaciones entre sectores de centro y de izquierda, quienes habrían confluído en una nueva propuesta que crea una especie de segunda cámara de representación regional, el llamado Consejo Territorial. Aunque este es un tema en desarrollo, tratado en el próximo apartado, se ven esfuerzos por arribar a un acuerdo encaminado a lograr los dos tercios en el Pleno.

Avance de la tensión entre unicameralismo y bicameralismo

A comienzos de mes comenzó a desarrollarse la discusión en torno a la composición del poder legislativo. La tensión se producía entonces entre dos modelos: unicameralismo y bicameralismo.

La idea del unicameralismo -eliminando el Senado- [se impuso](#) en su momento al interior de la Comisión de Sistema Político, por solo un voto. Se anticipaba, sin embargo, que no se alcanzarían los dos tercios necesarios para aprobarla en el Pleno de la Convención.

A esta norma se le realizaron más de 700 indicaciones, las que comenzaron a ser votadas el 28 de febrero. Dentro de estas indicaciones, tomó fuerza la idea de eliminar el Senado y crear un Consejo Territorial, de representación regional. Dicha cámara ejercería un rol revisor en ciertas materias, respecto de la deliberación legislativa encomendada a un Congreso Plurinacional, que [se definió](#) como “el órgano deliberativo, paritario y plurinacional que representa a los pueblos reunidos y nacimientos que coexisten al interior del Estado”. Se ha dicho que este esquema supondría el [triumfo](#) de la posición a la que finalmente arribó el FA y el PC.

Algunos han llamado a este modelo “unicameralismo corregido”, mientras otros consideran que “bicameralismo asimétrico” es más adecuado. De cualquier modo, la propuesta que estaría imponiéndose es la de un Congreso Plurinacional que opera como el principal órgano de representación política, combinado con el ya aludido Consejo Territorial. No habría continuidad ni de la Cámara de Diputados ni del Senado, tal como los conocemos hoy.

Actualmente se siguen discutiendo las 760 indicaciones presentadas a la norma.

La introducción del estado regional

Durante enero, la Comisión de Forma de Estado ya había aprobado la iniciativa de que Chile pase a convertirse en un Estado Regional. Claudio Gómez, convencional por el distrito 6, [indicó que](#) “el Estado Regional es un mecanismo, una forma intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal, cuya finalidad es entregar autonomía a las entidades territoriales con el

objetivo de terminar con históricas inequidades territoriales que hemos tenido en nuestro país”.

El [18 de febrero](#), el Pleno de la Convención aprobó la iniciativa de pasar del Estado unitario actual, a un Estado Regional, plurinacional e intercultural. Además, se aprobó la iniciativa de crear entidades territoriales. Así, el Estado se organizará en regiones y comunas autónomas, con autonomías territoriales indígenas. Por último, durante la misma jornada se rechazaron las asambleas legislativas que algunos buscaban introducir en cada región.

Sistema de Justicia: debate sobre el pluralismo jurídico y el enfoque de género.

En nuestra última entrega mencionamos la tensión que se produjo entre la Convención y el Poder Judicial, especialmente por una norma que afectaba la inamovilidad de los jueces. Si bien aquella iniciativa fue aprobada en general, fue posteriormente rechazada y tuvo que volver a la Comisión respectiva para ser reescrita y votada nuevamente en particular, por lo que sigue en suspenso su contenido definitivo.

A lo anterior se suma el revuelo que ocasionaron dos propuestas específicas. La primera iniciativa que generó polémica es la incorporación del pluralismo jurídico. Dicha norma [indicaba](#), en un comienzo, que “el Sistema Nacional de Justicia coexiste, en un plano de igualdad, con los Sistemas Jurídicos Indígenas. Es deber del Estado garantizar una adecuada coordinación entre ambos, con Pleno respeto al derecho a la libre determinación y los estándares internacionales de derechos humanos interpretados interculturalmente”.

La crítica que se le hace por un sector de los convencionales es que aquello se trataría de un sistema paralelo de justicia, como lo consigna [El Mostrador](#).

El constituyente Luis Aymara aclaró el sentido de esta idea, señalando, en el mismo medio, que “La justicia indígena viene a complementar en un diálogo intercultural y en igualdad a la justicia chilena. La justicia propia de los pueblos indígenas no se está pensando en que deba resolver violaciones, homicidios, más que nada se está pensando en resolver temas territoriales, sanciones o infracciones que no están tipificados en el derecho, como daños a cerros sagrados”.

Finalmente, la propuesta sobre pluralismo jurídico, al igual que la inamovilidad de los jueces, se rechazó en particular, por lo que volvió a discutirse en la Comisión correspondiente. Recientemente se arribó a un acuerdo con respecto a los temas más controversiales, para que pase nuevamente a votación en el Pleno. El acuerdo en detalle puede revisarse [aquí](#).

Una segunda iniciativa especialmente discutida fue aquella que incorpora el enfoque de género entre los principios del nuevo Sistema de Justicia. La norma propuesta dispone que “los tribunales, cualquiera sea su competencia, deben resolver con enfoque de género”. Entre las distintas críticas, se ha señalado que esta innovación rompe con la igualdad ante la justicia, opinión que, debe decirse, se ha basado a veces en una confusión respecto de lo que el enfoque de género significa.

Lo cierto es, como lo ha explicado recientemente la profesora [Yanira Zúñiga](#), que

no se trata de la introducción de un principio “pro mujer” en la labor jurisdiccional. Se trata, en cambio, de un método de análisis, cuyo principal objetivo es prestar atención a los distintos “roles sociales” así como a las “generalizaciones exageradas” que se suele hacer tanto de hombres como de mujeres, con resultados discriminatorios. No es un principio para favorecer a las mujeres, sino que una perspectiva que llama a que jueces y juezas sean conscientes de la existencia de estereotipos y expectativas culturalmente construidas sobre los géneros, que pueden dar lugar a diferencias injustificadas.

Esta norma fue aprobada en general por el Pleno de la Convención.

Devenir del derecho de propiedad

Finalmente, un debate especialmente intenso se dio en torno a la propuesta de norma para consagrar el derecho de propiedad en la nueva constitución.

Una tensión se identificó entre quienes promovían la norma original -sosteniendo que ésta no distaba sustantivamente de múltiples referencias comparadas, como el caso alemán, italiano o español- y quienes insistían en que un estatuto detallado como el de la Constitución del 80 debería mantenerse en atención a lo que se calificó como un “trauma histórico” del constitucionalismo chileno (haciendo referencia a la experiencia de la reforma agraria).

La norma dio lugar a 83 indicaciones referidas a la ampliación de la protección a

bienes incorpóreos y títulos administrativos, ajustes en torno a los fines de la propiedad, reposición en el texto de la posibilidad de reclamar ante tribunales ordinarios y la garantía explícita de que la indemnización en casos de expropiación equivalga al daño patrimonial efectivamente causado, que se pague al contado, en dinero efectivo y previo a la toma de posesión material del bien por parte del Estado.

Finalmente, tras la discusión de todas las indicaciones, el día 24 de febrero se aprobó en particular la norma que pasará al pleno, haciéndose cargo de casi todos los nudos críticos que fueron planteados. Mayor detalle sobre el texto que pasará al Pleno puede revisarse [aquí](#).

ACTIVIDADES DESTACADAS

- El día 2 de febrero se realizó el seminario "Empleo Público, Servicio Civil y Nueva Constitución" en el cual se discutió las primeras propuestas de normas presentadas en la Convención Constitucional para regular el empleo público y la eventual creación de un servicio civil independiente. El encuentro contó con la participación de Enrique Rajevic, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, Hernán Larraín y Tammy Pustilnick, ambos convencionales constituyentes. El registro de la actividad puede ser consultado [aquí](#).

- El Centro de Estudios Públicos (CEP) realizó el 28 de febrero un seminario titulado “¿Cómo regular los derechos sociales en la futura Constitución?”. La actividad contó con la participación de Sergio Verdugo y Marisol Peña, Director y Profesora Investigadora del CEP, respectivamente; Rosalind Dixon Profesora de Derecho en University of New South Wales; Miriam Henríquez, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado; y el moderador Eugenio García-Huidobro, Investigador del Centro de Estudios Públicos. Al registro de la actividad puede accederse [aquí](#).