

**Análisis comparativo del Poder Judicial y los órganos autónomos en la Constitución vigente, las reformas constitucionales ingresadas a contar del año 2015, el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet (2018) y la propuesta de Nueva Constitución de la Convención Constitucional (2022)**

Serie Estudios N° 01-23, 24-03-2023

*por Víctor Soto y Blanca Bórquez*

**Resumen**

*Este informe se refiere a los cambios propuestos a nuestra Constitución vigente respecto del Poder Judicial y los principales órganos autónomos constitucionales (el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, el Servicio Electoral, el Tribunal Calificador de Elecciones, la Contraloría General de la República y el Banco Central) por parte de las reformas constitucionales ingresadas a contar del año 2015, por el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet ingresado el año 2018 (Boletín N° 11.617-07) y por la propuesta de Nueva Constitución de la Convención Constitucional, propuesta al país el año 2022. Este trabajo se sustenta en un cuadro comparado, donde se pueden consultar directamente las modificaciones en detalle.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes .....	3
1. Poder Judicial .....	4
1.1. Estructura orgánica .....	4
1.2. Integración, nombramientos y remoción .....	5
1.3. Competencias y atribuciones .....	9
1.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía .....	11
2. Justicia Constitucional .....	12
2.1. Estructura orgánica .....	12
2.2. Integración, nombramientos y remoción .....	13
2.3. Competencias y atribuciones .....	15
2.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía .....	16
3. Justicia Electoral .....	16
3.1. Estructura orgánica .....	16
3.2. Integración, nombramientos y remoción .....	16
3.3. Competencias y atribuciones .....	18
3.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía .....	19
4. Ministerio Público .....	20
4.1. Estructura orgánica .....	20
4.2. Integración, nombramientos y remoción .....	21
4.3. Competencias y atribuciones .....	23
4.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía .....	23
5. Contraloría General de la República .....	24
5.1. Estructura orgánica .....	24
5.2. Integración, nombramientos y remoción .....	24
5.3. Competencias y atribuciones .....	25
5.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía .....	25
6. Banco Central .....	26
6.1. Estructura orgánica .....	26
6.2. Integración, nombramientos y remoción .....	27
6.3. Competencias y atribuciones .....	28
6.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía .....	29
Conclusiones .....	30

## Antecedentes

En el marco del trabajo de la Comisión Experta para la redacción de un anteproyecto de propuesta de nueva constitución (cuyo mandato viene dado por el artículo 145 de la Constitución vigente), la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos ha solicitado a la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional, una serie de estudios comparados que le permitan visualizar y sistematizar la diversidad de configuraciones y propuestas relativas al Poder Judicial y otros órganos de carácter constitucional en: (i) las distintas propuestas constitucionales de los últimos años; (ii) el derecho comparado; y (iii) la historia constitucional chilena. En este primer informe, nos abocaremos al primero de estos puntos.

Así, revisaremos las principales reformas constitucionales ingresadas en los últimos años<sup>1</sup>, el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet ingresado el año 2018 (Boletín N° 11617-07) y la propuesta de nueva constitución de la Convención Constitucional, propuesta al país el año 2022. Respecto de los órganos bajo análisis, la solicitud contempla una comparación de su diseño o estructura orgánica, de la integración y remoción de sus órganos superiores, de sus competencias y atribuciones, y de los mecanismos institucionales de resguardo de su autonomía.

El método de trabajo para llegar a este análisis comparativo consistió en la elaboración de un cuadro comparado (Serie Minutas 36-23, que también se acompaña a este informe) entre todas las variables mencionadas, a partir del texto de la constitución vigente. Sobre dicha base, aquí se plantean nuestros principales hallazgos, en particular aquellas modificaciones que inciden sustantivamente en cuestiones orgánicas y que pueden ser de utilidad para las propuestas de diseño institucional que planteen los comisionados. Por otro lado, quien desee revisar los puntos bajo análisis con mayor detalle puede recurrir directamente al cuadro mencionado.

Se utilizarán las siguientes abreviaturas cuando citemos la normativa analizada: para referirnos a la constitución vigente usaremos la sigla CPR, para indicar el proyecto del gobierno de Michelle Bachelet usaremos la sigla PMB, y para hablar de la propuesta de la Convención, usaremos la abreviatura PCC. Finalmente, en el caso de las reformas constitucionales, consignaremos el número de boletín.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que hemos hecho un barrido de todas las reformas constitucionales ingresadas y que se encuentran en tramitación desde el 1° de enero de 2015 hasta el 16 de marzo de 2023, y que se encuentran en la página del Senado de tramitación de proyectos de ley, pero hemos incorporado en este estudio sólo aquellas que nos han parecido relevantes para apoyar los puntos temáticos requeridos por la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos de la Comisión Experta.

## 1. Poder Judicial

### 1.1. Estructura orgánica

La constitución vigente es relativamente escueta en la definición de la estructura orgánica del poder judicial. Así, la mayor parte de este diseño institucional queda entregado a la ley orgánica constitucional respectiva, actualmente contenida en el Código Orgánico de Tribunales. Sin embargo, es posible entrever dos elementos básicos de este diseño a partir del texto constitucional (y que condicionan cualquier diseño orgánico que se promueva a nivel legal): (i) la distinción entre tribunales superiores de justicia (Corte Suprema y Cortes de Apelaciones) y tribunales inferiores (donde la norma constitucional menciona a los jueces “letrados” en lo civil y lo criminal); y (ii) la radicación de la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación en la Corte Suprema. Esto implica que dicho tribunal superior se encarga de los aspectos económicos, administrativos y disciplinarios del poder judicial, lo que tiene correlato, por lo demás, en sus competencias. Así, por ejemplo, un aspecto fundamental de las competencias de la Corte consiste en su participación en el nombramiento de los jueces.

La propuesta constitucional del gobierno de Michelle Bachelet (en adelante, propuesta de Bachelet) no introdujo modificaciones a este esquema general, aunque planteó un par de modificaciones puntuales, como pasar a hablar predominantemente de la «jurisdicción» en vez del poder judicial, y limitar la atribución de los tribunales superiores de justicia de dictar auto acordados (art. 78, inc. 1º, reforzado por el art. 83, inc. 1º, PMB).

Por el contrario, la propuesta de nueva constitución de la Convención Constitucional sí suponía un cambio sustantivo en la estructura orgánica del poder judicial y en otros aspectos importantes relacionados con la organización de la judicatura. En primer lugar –al igual que en el caso de la propuesta de Bachelet– se evita el concepto de «poder judicial» y se habla, más bien, de **Sistema Nacional de Justicia**. Este sistema estaría integrado por la justicia vecinal, los tribunales de instancia, las cortes de apelaciones y la Corte Suprema (art. 327, PCC). La Corte Suprema se definía como un órgano colegiado con jurisdicción en todo el país (art. 328.1, PCC), mientras que las cortes de apelaciones como órganos colegiados con jurisdicción sobre una región o parte de ella (art. 330.1, PCC). Los tribunales de instancia se dividirían en civiles, penales, de familia, laborales, de competencia común o mixtos, administrativos, ambientales, vecinales y de ejecución de pena (art. 331.1, PCC). La justicia vecinal, en tanto, se compondría de juzgados vecinales (que serían, a lo menos, uno por municipalidad y reemplazarían a los juzgados de policía local) y de centros de justicia vecinal (instancias que buscaban, básicamente, introducir mecanismos de autocomposición en comunidades determinadas por la ley).

Pero el cambio más importante, desde el punto de vista orgánico, era la creación de un órgano autónomo constitucional denominado **Consejo de la Justicia** para hacerse cargo de los nombramientos, gobierno, gestión, formación y disciplina en el Sistema Nacional de Justicia (art. 342.1, PCC). Es decir, la Corte Suprema quedaría a cargo, principalmente, de los asuntos jurisdiccionales –en este sentido, se enunciaba como su principal labor la unificación de la jurisprudencia- mientras que los aspectos administrativos, disciplinarios y económicos quedarían radicados en este nuevo órgano.

Cabe señalar que aquí también encontramos un proyecto de reforma constitucional que busca crear un Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público, con amplias atribuciones en materia de nombramientos, medidas disciplinarias y cuestiones administrativas y económicas (Boletín N° 12607-07/2019).

## **1.2. Integración, nombramiento y remoción**

### **1.2.1. Integración y nombramiento**

En la constitución vigente tenemos una Corte Suprema compuesta por veintiún ministros, nombrados mediante un sistema donde participan los distintos poderes del Estado. Así, el proceso de nombramiento se inicia con la confección de una nómina de cinco jueces<sup>2</sup> por parte de la Corte Suprema. El Presidente de la República elige a uno de los candidatos y lo propone al Senado, quien debe aprobarlo por dos tercios de sus miembros en ejercicio.

El resto de los jueces son designados por el Presidente de la República. Así, los ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones son designados por éste, a partir de una terna propuesta por la Corte Suprema (art. 78, inc. 6º, CPR) y lo mismo ocurre con los jueces de letras, sólo que aquí la terna es propuesta por la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva (art. 78, inc. 7º, CPR).

En el derecho constitucional comparado, se reconoce –por lo general- la existencia de cuatro sistemas de nombramiento<sup>3</sup>. Primero, el sistema autogenerado o profesionalizado, donde los jueces existentes designan a los jueces nuevos. Se ha caracterizado este sistema como de «cooptación formal»<sup>4</sup>. Segundo, los sistemas de nombramiento de órgano único –radicados ya sea en el poder ejecutivo o en el legislativo-, es decir, aquellos donde un órgano externo al poder judicial designa a los jueces sin intervención (relevante) de terceros. Tercero, los sistemas cooperativos,

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que la Corte debe contar con una cuota de cinco abogados extraños a la administración de la justicia, cuyos principales requisitos es tener, a lo menos, quince años de título y haberse destacado en la actividad profesional o universitaria (art. 78, CPR).

<sup>3</sup> BULMER, Elliot. "El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales. Guía introductoria N° 4 para la elaboración constitucional", IDEA Internacional, Estocolmo, 2021, pp. 14-16. El autor basa esta clasificación en Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 14.

donde un órgano propone los candidatos y otro se encarga de la designación. Cuarto, los sistemas representativos, donde dos o más órganos nombran cada uno a varios miembros de un tribunal (un ejemplo de esto en nuestro país sería la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, como veremos en el punto 2).

También podríamos agregar un quinto sistema: el sistema de elección popular, donde los jueces son elegidos en elecciones públicas, al igual que los parlamentarios<sup>5</sup> (este sistema se aplica en diversos estados de Estados Unidos<sup>6</sup>).

El sistema chileno que hemos descrito podría clasificarse dentro de los sistemas cooperativos, aunque por lo general ha sido denominado entre nosotros como «sistema de autogeneración incompleta»<sup>7</sup>. Con esta denominación se enfatiza el hecho de que, si bien participan –a lo menos– dos poderes del Estado, la propuesta inicial de candidatos proviene siempre del propio poder judicial. Así, en el caso de los jueces de letras y los jueces de las Cortes de Apelaciones, los candidatos son autogenerados por el poder judicial, pero la decisión final radica en el Presidente. En tanto, en el caso de la Corte Suprema, la propia Corte propone los candidatos, el Presidente elige un nombre y el Senado lo aprueba, concurriendo así los tres poderes del Estado en la designación.

En la propuesta de Bachelet, se mantenía este sistema, con mínimos ajustes. Sin embargo, en la propuesta de la Convención Constitucional se introducía una modificación mayor: el Consejo de la Justicia. En este modelo **era dicho Consejo el que realizaría los nombramientos de todos los jueces y juezas**, desde la Corte Suprema hasta los jueces de instancia (art. 328 y 348 PCC).

Por lo general, los sistemas que cuentan con consejos de la judicatura se clasifican dentro de los sistemas autogenerados (aunque existen también consejos de la judicatura con atribuciones meramente consultivas y que se insertan en sistemas de designación del poder ejecutivo<sup>8</sup>). Su nivel de independencia respecto del poder ejecutivo y el poder legislativo también puede variar, desde modelos más tendientes a la autogeneración, como el italiano, a modelos presididos por el poder ejecutivo, como el francés<sup>9</sup>.

Por otro lado, cabe destacar que en la propuesta de la Convención se homologaban todos los mecanismos de nombramiento, sin mayores distinciones entre

---

<sup>5</sup> DÁVILA, Roberto. "Bases del ejercicio de la jurisdicción", *Actualidad Jurídica*, N° 1, 2000, p. 115.

<sup>6</sup> Hacia el año 1998, aproximadamente el 82% de las cortes de apelaciones estatales y el 87% de los jueces de corte estatales eran seleccionados mediante algún tipo de elección popular. Un caso paradigmático de elección judicial es Texas. Véase: LARKIN, Elizabeth. "Judicial Selection Methods: Judicial Independence and Popular Democracy", *Denver University Law Review*, vol. 79, N° 1, 2001, p. 76 y ss.

<sup>7</sup> DÁVILA, Roberto. Op. Cit., pp. 114-115.

<sup>8</sup> BULMER, Elmer. Op. Cit., p. 21.

<sup>9</sup> DIEZ-PICAZO, Luis. "Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 12, N° 34, 1992, p. 34.

jueces de instancia, jueces de cortes de apelaciones y jueces de la Corte Suprema<sup>10</sup>. Así, los nombramientos venían en cada caso precedidos de concursos públicos y audiencias públicas, y se incorporaba constitucionalmente el requisito de haber aprobado el curso de habilitación de la Academia Judicial para acceder al cargo (art. 348.1 y 348.2 PCC).

En síntesis, la propuesta de la Convención Constitucional apuntaba, desde el punto de vista orgánico, tanto a un reforzamiento de la independencia de la judicatura como a un avance mayor en su profesionalización.

Con todo, cabe señalar que los sistemas tendientes a la autogeneración del poder o sistema judicial son criticados en el derecho comparado por su tendencia a la falta de rendición de cuentas o *accountability*<sup>11</sup>. Otro riesgo que se menciona, también, es que pueden tender eventualmente a una suerte de autarquía donde la judicatura termine vista como un actor político más, afectando el equilibrio con los otros poderes del Estado: "Un poder judicial dócil y dependiente impide controlar a los poderes políticos, debilita la defensa de los derechos individuales y abre la puerta a la corrupción. Por otro lado, un poder judicial demasiado asertivo puede frustrar significativamente el autogobierno y la rendición de cuentas política"<sup>12</sup>.

Por cierto, esto traslada el foco a la composición del consejo de la judicatura y su capacidad de rendir cuenta a los diversos órganos que integran el régimen político y a la ciudadanía. Así, un consejo con excesivo predominio del poder judicial puede ser visto como más tendiente a la independencia extrema, mientras que uno con un predominio absoluto de los otros poderes puede ser visto como un diseño que pone en riesgo la independencia del sistema. En el caso del Consejo de la Justicia propuesto por la Convención Constitucional, se optó por un **sistema de nombramiento representativo**, es decir, donde distintos órganos nombraban a una cantidad determinada de miembros. Así, ocho miembros debían ser juezas o jueces titulares elegidos por sus propios pares (es decir, debían provenir del mismo Sistema Nacional de Justicia); dos miembros debían ser funcionarios o profesionales del Sistema Nacional de Justicia elegidos por sus pares; dos miembros debían ser elegidos por los pueblos y naciones indígenas en la forma que determinaran la Constitución y la ley; y, finalmente, cinco personas debían ser elegidas por el Congreso de Diputadas y

---

<sup>10</sup> La diferencia radicaba en los años de ejercicio de la profesión requeridos en cada caso: así, se exigían tres años para ser juez de instancia, cinco para integrar una corte de apelaciones y veinte años para integrar la Corte Suprema.

<sup>11</sup> GAROUPA, Nuno y GINSBURG, Tom. "Guarding the guardians: Judicial councils and judicial Independence", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 57, N° 1, 2009, p. 105 y ss.

<sup>12</sup> HEDLING, Nora. "Diseño del poder judicial", en: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). *Guía práctica para la elaboración constitucional*, Estocolmo, 2020, p. 255. En este sentido, es famosa la idea de Montesquieu, quien homologaba a los jueces con las "bocas que pronuncian las palabras de la ley", de que "el poder de juzgar" no debía ser "función exclusiva de una clase o de una profesión", sino que debía ser "un poder, por decirlo así, invisible y nulo" (*El espíritu de las leyes*, Libro XI, Capítulo VI). En otras palabras, para Montesquieu no debía concebirse al poder judicial como un poder consciente de sí mismo en tanto poder, ni completamente separado o autónomo del resto del ordenamiento político, ya que aquello era precisamente lo que amenazaba su imparcialidad respecto de la ley.

Diputados y la Cámara de las Regiones en sesión conjunta, previa determinación de las ternas correspondientes por concurso público, a cargo del Consejo de Alta Dirección Pública (art. 344.1, PCC). En suma, había diez miembros provenientes del propio sistema de justicia y siete miembros externos, de los cuales cinco le correspondían al poder legislativo (previa selección de Alta Dirección Pública) y dos a los pueblos indígenas. Una nota curiosa es que, bajo este sistema, se eliminaba totalmente la participación del poder ejecutivo en los nombramientos judiciales, lo que puede ser visto como el punto de mayor contraste con el modelo de la constitución vigente.

### 1.2.2. Remoción

En la constitución vigente las causales de cesación en el cargo de juez son bastante acotadas y estrictas. Así, los jueces cesan en sus funciones al cumplir 75 años, por renuncia, por incapacidad legal sobreviniente, o por dos hipótesis conductuales específicas. Primero, en caso de ser “depuestos de sus destinos, por causa legalmente sentenciada” (esta hipótesis se refiere a la condena por delitos comunes a través de sentencia de término condenatoria). Segundo, en caso de mal comportamiento determinado por la Corte Suprema, por la mayoría del total de sus componentes, previo requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada o de oficio (art. 80, inc. 2º y 3º, CPR). Estas hipótesis estrictas han sido consideradas como un elemento basal de la **inamovilidad de los jueces**<sup>13</sup>.

Por otro lado, en el caso de los tribunales superiores de justicia, es decir, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones, se contempla una causal adicional: el juicio político. Así, estos jueces pueden ser removidos de sus cargos por resolución del Senado en caso de acusación constitucional por notable abandono de sus deberes (art. 52, Nº 2, c) y art. 53, Nº 1, CPR).

La propuesta de la Convención Constitucional mantenía, en general, esta estructura. Así, se consagraba explícitamente el principio de inamovilidad de los jueces (art. 314 PCC), lo que se expresaba en causales acotadas y estrictas de cesación en el cargo. Con todo, se planteaban un par de diferencias: primero, una rebaja de la edad de cesación a los 70 años y, segundo, la radicación del procedimiento de remoción en el Consejo de la Justicia (art. 316 y art. 343, b), PCC). Además, para ejercer el cargo específico de juez de la Corte Suprema, se establecía un período máximo de catorce años, sin posibilidad de reelección (art. 328.3, PCC).

Por otro lado, se mantenía la causal de remoción de las juezas y jueces de la Corte Suprema y de las cortes de apelaciones por notable abandono de sus deberes, sólo que en vez del Senado la acusación constitucional habría sido vista por la Cámara de las Regiones (art. 253, c), Nº 3 y art. 255.3, PCC).

---

<sup>13</sup> Véase: ALARCÓN, Pablo. “Principios constitucionales de la organización judicial”, Revista Chilena de Derecho, vol. 26, Nº 1, p. 126.

En el caso de quienes integraran el Consejo de la Justicia, se establecían como causales de cesación las siguientes (art. 347, PCC):

- a) Al terminar su período de seis años;
- b) Al cumplir 70 años de edad;
- c) Por renuncia, aceptada por el Consejo;
- d) Por incapacidad física o mental sobreviniente, constatada por el Consejo;
- e) Por condena por delito que merezca pena aflictiva;
- f) Por remoción. Con todo, en este punto no se especificaban causales ni procedimiento, los que se remitían a la ley (art. 347.3, PCC).

### 1.3. Competencias y atribuciones

#### 1.3.1. Generales

Para abordar este punto hemos hecho una clasificación de las competencias y atribuciones establecidas en la constitución vigente respecto de los jueces. En primer lugar, encontramos una competencia general, exclusiva de todos los tribunales establecidos en la ley: la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado; es decir, **el ejercicio de la función jurisdiccional** (art. 76, inc. 1º, CPR). En la misma línea tenemos la competencia de impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren para **hacer ejecutar sus resoluciones**, y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que determine la ley (art. 76, inc. 3º, CPR).

Esto no se modifica en la propuesta de Bachelet, pero sí tiene un ajuste en la propuesta de la Convención Constitucional, derivado de su reconocimiento de la plurinacionalidad y del pluralismo jurídico. Así, la función jurisdiccional se otorgaba, además de los tribunales de justicia, a las **autoridades de los pueblos y naciones indígenas** (art. 307.2, PCC), aunque su delimitación concreta quedaba entregada a la ley (art. 309.2, PCC). En cambio, la competencia de impartir órdenes directas a la fuerza pública en esta propuesta se entregaba –constitucionalmente, al menos- con exclusividad a los tribunales de justicia (art. 318.1, PCC).

#### 1.3.2. Corte Suprema

Pasando a las competencias de la Corte Suprema, podemos clasificarlas en diversos grupos temáticos. Así, tenemos, en primer lugar, las competencias que podríamos englobar bajo el **ámbito administrativo** –como la superintendencia directiva y económica de los tribunales de la nación (art. 82, inc. 1º, CPR)-, que en la propuesta de la Convención Constitucional se traspasaban al Consejo de la Justicia. Derivadas de esta superintendencia tenemos las atribuciones relativas a los **nombramientos internos**, en particular lo que guarda relación con los candidatos para integrar la propia Corte y las Cortes de Apelaciones. Este punto también sería tomado por el Consejo de la Justicia en la propuesta de la Convención Constitucional.

Lo mismo ocurre respecto de las **facultades disciplinarias** de la Corte, derivadas de su superintendencia correccional sobre los tribunales de la nación, que se traducen, por ejemplo, en el procedimiento de remoción por mal comportamiento que ya vimos en el punto anterior y en su autorización de los traslados de los jueces (art. 80, CPR). Una vez más, se trata de competencias que asumiría el Consejo de la Justicia (art. 343, b), d) y e), PCC).

Por otro lado, en el actual sistema constitucional, la Corte Suprema tiene injerencia en diversos **nombramientos de otros órganos constitucionales** (Fiscal Nacional, Tribunal Constitucional y Tribunal Calificador de Elecciones) e incluso en su **remoción** (Fiscal Nacional, fiscales regionales y Servicio Electoral). En el caso de la propuesta de la Convención, si bien se eliminan las atribuciones relativas a nombramientos, se conserva su participación en la remoción de miembros de órganos externos. Así, le correspondía remover al Defensor del Pueblo, al Fiscal Nacional y a los fiscales regionales, a los consejeros del Servicio Electoral y a los consejeros del Banco Central.

Por otra parte, en cuanto a sus competencias **jurisdiccionales**, si bien estas se encuentran especificadas con detalle en la ley orgánica, la constitución vigente especifica algunas, como conocer la apelación a las resoluciones de las cortes de apelaciones que declararen previamente haber lugar a la formación de causa respecto de diputados y senadores (art. 61, inc. 2º, CPR). Lo mismo se da respecto de gobernadores regionales, delegados presidenciales regionales o delegados presidenciales provinciales (art. 124, inc. 6º, CPR). También conoce de los reclamos por pérdida de la nacionalidad chilena (art. 12, CPR) y se requiere su intervención para la interposición de una acción indemnizatoria contra el Estado en casos de error judicial (art. 19, N° 7, i), CPR). Por otro lado, actualmente la Corte detenta la competencia para conocer la apelación de dos acciones constitucionales: la acción de protección y la acción de amparo, pero esto en realidad se deriva de su regulación en dos sendos auto acordados, de 2015 y 1932, respectivamente.

¿Qué cambios observamos en este punto en la propuesta de la Convención? En primer lugar, se eliminaban la revisión de la acción de nacionalidad y de indemnización por error judicial, ya que en ambos casos el tema se simplificaba, quedando entregado a los jueces de instancia (arts. 119.7 y 122, PCC). En segundo lugar, se constitucionalizaba su conocimiento de la apelación de la acción de protección, pero aquí la intervención de la Corte sólo tendría lugar cuando existieren interpretaciones contradictorias por parte de las cortes de apelaciones (art. 119.6, PCC). Esto guarda coherencia con la inclusión de una nueva competencia general de este tribunal, que sistematizaba y constitucionalizaba la forma en que actualmente opera la Corte: su principal función pasaría a ser **velar por la correcta aplicación del derecho y uniformar su interpretación** (art. 328.1, PCC). En tercer lugar, se incorporaba la resolución de las impugnaciones deducidas en contra de las decisiones de la jurisdicción indígena (art. 329, PCC), lo cual es coherente con el principio de plurinacionalidad y el pluralismo jurídico reconocido en el art. 307, PCC.

Por último, la Corte Suprema tiene actualmente el deber de pronunciarse sobre cualquier modificación a la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales (art. 77, inc. 2º, CPR), cuestión que en el nuevo diseño habría pasado al Consejo de la Justicia (art. 343, g), PCC).

### **1.3.3. Cortes de apelaciones**

En cuanto a las competencias de las Cortes de Apelaciones, la propuesta de la Convención Constitucional también constitucionalizaba su función general de resolver las impugnaciones de las resoluciones dictadas por los tribunales de instancia (art. 330.1, PCC). Por otro lado, les quitaba el conocimiento de la acción de protección, que pasaría a ser conocida por los tribunales de instancia (art. 119.6, PCC).

En cuanto al resto de sus atribuciones, es decir, aquellas vinculadas con nombramientos internos y externos, y con cuestiones disciplinarias, la nueva propuesta las derivaba completamente al Consejo de la Justicia (art. 343, PCC).

### **1.3.4. Consejo de la Justicia**

Como se habrá podido apreciar, el Consejo de la Justicia habría pasado a acumular todas las atribuciones de corte administrativo, disciplinario, económico, etc., que actualmente detentan los tribunales superiores de justicia, los que habrían quedado encargados básicamente de los temas jurisdiccionales. En esta lógica más administrativa, el Consejo de la Justicia incluso tenía atribuciones novedosas para el sistema judicial chileno, como el hecho de tener una política de formación y capacitación continua de los jueces y funcionarios del Sistema (art. 343, j), PCC) y, particularmente, la función de efectuar una revisión integral de la gestión de todos los tribunales del Sistema Nacional de Justicia, a lo menos cada cinco años, incluyendo audiencias públicas para determinar su correcto funcionamiento (art. 343, c), PCC).

## **1.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía**

Un principio básico que puede mencionarse y que conservan todas las propuestas constitucionales, es que los jueces tienen la **exclusividad de la función jurisdiccional**. Así, ni el Presidente ni el Congreso puede ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos (art. 76, CPR, art. 77, PMB y art. 310.2 PCC). En todos los casos se les entrega a los jueces la competencia para hacer ejecutar lo juzgado y se definen diversas incompatibilidades que buscan asegurar la independencia de cada juez en particular. En los tres casos, también, tenemos un diseño que tiende a la **autogeneración de los jueces**, de carácter incompleto en la constitución vigente, y de carácter completo en la propuesta de la Convención, pero con un Consejo de la Justicia integrado en parte por jueces y en parte por miembros externos.

En todos los casos tenemos, también, el **principio de inamovilidad**, lo que se refleja especialmente en las causales estricta de remoción de los jueces, como ya pudimos analizar.

Finalmente, cabe destacar que la propuesta de la Convención Constitucional añadía a estos resguardos la constitucionalización de la **autonomía financiera** del Sistema Nacional de Justicia (art. 325, PCC).

## 2. Justicia constitucional

### 2.1. Estructura orgánica

De forma preliminar, podemos decir que hay una decisión previa a cualquier planteamiento en pos del aseguramiento de la supremacía constitucional. Se trata de la decisión respecto de contar o no con un órgano externo al sistema político para controlar la constitucionalidad de las leyes. Por ejemplo, un país donde no existe tal control externo es Finlandia, donde el control constitucional es realizado por una comisión del mismo Parlamento<sup>14</sup>. Por tanto, sólo una vez acordada la necesidad de contar con un órgano de este tipo, podemos pasar a revisar los distintos modelos de justicia constitucional.

Sobre este punto, a su vez, hay diversos modelos en el derecho comparado. Así, de forma muy resumida, podemos caracterizar cuatro grandes modelos<sup>15</sup>:

i) Un modelo **difuso o descentralizado**, donde todo juez tiene competencia para ejercer el control de constitucionalidad. Este se suele caracterizar como un modelo de control represivo o *a posteriori*, ya que se aplica respecto de leyes ya promulgadas, y de carácter concreto, es decir, que trata de casos que se ventilan durante un juicio principal que tiene una causa y un objeto distintos. El ejemplo paradigmático es Estados Unidos.

ii) Un modelo **concentrado**, donde el control de constitucionalidad se encuentra reservado a un órgano especialmente constituido para tal efecto. También se suele e suele caracterizar como un modelo de control represivo o *a posteriori*, pero en este caso de control abstracto, porque consiste en analizar la conformidad a la Constitución de una norma de ley independientemente de la existencia de una causa judicial. Su paradigma es el modelo austríaco, conceptualizado por Hans Kelsen.

iii) Un modelo de **control «político»**. Se trata del modelo aplicado en Francia. Su carácter político se vincularía con la composición del Consejo Constitucional, que incorpora a los expresidentes de la república de manera vitalicia. A diferencia de los otros modelos, este era un control exclusivamente *preventivo* de las leyes orgánicas y los reglamentos parlamentarios (es decir, se aplicaba antes de que dichas leyes y

---

<sup>14</sup> Véase: TUSSEAU, Guillaume. "Enfrentar el panjudicialismo epistémico: la escotomización de formas políticas de control de constitucionalidad", Parlamento y Constitución. Anuario, N° 18, 2017.

<sup>15</sup> Véase sobre este punto, en general: DÍAZ, Enrique. "Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes", Opinión Jurídica, vol. 15, N° 30, 2016.

reglamentos fueran promulgados). Según Amaya, la razón de este diseño fue “frenar el excesivo poder que la Asamblea Nacional tuvo en el período de 1946-1958”<sup>16</sup>. Sin embargo, sucesivas reformas lo han ido acercando cada vez más al modelo concentrado.

iv) El modelo **mixto o incidental**. La verdad es que, en la práctica, no existen los modelos puros, sino que a lo largo de los años se han ido dando procesos cada vez más agudos de hibridación de modelos. Sin embargo, dentro de los llamados “modelos mixtos”, vale la pena detenerse en el modelo incidental que se estableció en Alemania, Italia y España, debido al impacto que estos sistemas han tenido en América Latina. En general, podemos decir que las constituciones de postguerra establecieron modelos híbridos o intermedios, donde el órgano llamado a ejercer la justicia constitucional era único y especializado, como en Austria, pero donde, al igual que en Estados Unidos, cada juez estaba interesado en el ejercicio del control de constitucionalidad del caso concreto. Así, se constituye un sistema difuso, en el sentido de que todo juez tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad de una norma, pero concentrado, en el sentido de que sólo el tribunal o corte constitucional tiene competencia para dirimir el conflicto en caso de duda. Por otra parte, en muchos de estos países se combinan el control concreto con el control abstracto. En algunos ordenamientos, incluso, se incorpora el control preventivo de estilo francés, en su variante obligatoria y facultativa<sup>17</sup>.

En cuanto al modelo establecido en la constitución vigente, se trata de un **modelo concentrado**, donde el control constitucional queda radicado en un **órgano autónomo constitucional ubicado fuera del poder judicial**, de carácter colegiado, denominado Tribunal Constitucional, pero donde el control no abarca solamente el control represivo de la ley, sino también su **control preventivo**, como en Francia.

La propuesta de Bachelet conservaba en lo esencial este modelo, pero limitaba algunas de sus atribuciones. Lo mismo hacía la propuesta de la Convención Constitucional, aunque aquí las modificaciones eran, como veremos, mayores, e incluían un cambio en su denominación, que pasaba a ser «Corte Constitucional».

## 2.2. Integración, nombramiento y remoción

### 2.2.1. Integración y nombramiento

Si seguimos la clasificación de los sistemas de nombramiento que ya vimos a propósito del poder judicial, es evidente que en la constitución vigente rige en este punto un **sistema representativo**, ya que tres de sus miembros son designados por el Presidente de la República, tres son elegidos por la Corte Suprema y cuatro son elegidos por el Congreso Nacional, dos por el Senado y dos por la Cámara, con la aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en

<sup>16</sup> AMAYA, Jorge. *Control de constitucionalidad*, 2º edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2015, p. 104.

<sup>17</sup> Véase: PEGORARO, Lucio. “La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de justicia constitucional”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, N° 6, 2002.

ejercicio, según corresponda (art. 92, CPR). Está compuesto, por tanto, por diez miembros.

Los miembros del tribunal duran nueve años en sus cargos y se renuevan por parcialidades cada tres años. Entre los diversos requisitos que se establecen, cabe destacar que deben tener a lo menos quince años de título de abogado y haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública (art. 92, inc. 2º, CPR).

La propuesta de Bachelet introducía aquí una modificación importante. Así, se pasaba del sistema de nombramiento representativo a un **sistema cooperativo**, donde participaban los tres poderes del Estado. Así, la Corte Suprema debía convocar a un concurso público para formar una terna que luego elevaba al Presidente de la República. Posteriormente, éste proponía a uno de los integrantes de dicha terna a las dos cámaras del Congreso Nacional. El candidato propuesto debía formular una exposición de su postulación al cargo en una sesión especial y pública ante la Sala de la Cámara respectiva. Finalmente, cada una de las dos Cámaras, con el respaldo afirmativo de dos tercios de sus miembros en ejercicio, daban su conformidad al candidato (art. 93, inc. 1º, PMB).

En cambio, la propuesta de la Convención Constitucional conservaba el sistema representativo, pero modificaba el número de miembros que le correspondía a cada poder del Estado, estableciendo una composición de once miembros. Así, cuatro de sus integrantes eran elegidos en sesión conjunta del Congreso de Diputadas y Diputados y de la Cámara de las Regiones, por la mayoría de sus integrantes en ejercicio; tres eran elegidos por la Presidenta o el Presidente de la República, y cuatro por el Consejo de la Justicia a partir de concursos públicos (art. 378.3, PCC). No se introducían cambios importantes respecto de su duración y renovación.

Finalmente, el boletín N° 14.206-07, de 2021, propone un cambio aparentemente menor, pero incidente: que los miembros del Tribunal pasen a ser nueve en vez de diez, quitándole el voto dirimente a su presidente. De paso, este mecanismo disminuiría a dos los miembros del Tribunal nombrados por el poder ejecutivo.

### **2.2.2. Remoción**

En lo esencial, se trata de causales estrictas (art. 92, inc. 2º y 3º, CPR), como el término del período de nombramiento, haber cumplido 75 años de edad, la incompatibilidad sobreviniente, e incurrir en ciertas inhabilidades (art. 60, inc. 2º y 3º, CPR). Aquí no hay mayor innovación en la propuesta de la Convención, excepto en el hecho de que se agregaban y se explicitaban inhabilidades. Sin embargo, la propuesta de Bachelet incorporaba una importante causal de remoción adicional: que el Senado declare su culpabilidad al ser acusados constitucionalmente por notable abandono de deberes (art. 52, N° 2, c) y art. 53, N° 1, PMB).

### 2.3. Competencias y atribuciones

El punto crítico de los cambios en las propuestas constitucionales recientes radica, por tanto, en las competencias y atribuciones del órgano. Para entender a cabalidad estos cambios, hemos clasificado sus actuales atribuciones en cinco grandes grupos:

(i) aquellas referidas al control preventivo de constitucionalidad, donde tenemos el control obligatorio de las leyes orgánicas constitucionales y el control facultativo de los proyectos de ley en tramitación (art. 93, N° 1 y 3, CPR);

(ii) las vinculadas con el control represivo de constitucionalidad, donde se cuentan conocer de la acción de inaplicabilidad y de constitucionalidad de un precepto legal, entre otras (art. 93, N° 6 y 7, CPR);

(iii) las relacionadas con la resolución contiendas de competencia, conflictos y/o reclamos entre poderes del Estado (art. 93, N° 8 y 12, CPR);

(iv) los pronunciamientos sobre inhabilidades e incompatibilidades de ciertas autoridades, como, por ejemplo, la resolución de las inhabilidades para ser ministro de Estado o para ser parlamentario (art. 93, N° 13 y 14, CPR);

(v) finalmente, hemos ordenado como "otras" la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos (art. 93, N° 10, CPR).

Como se adelantó, en este punto la propuesta de Bachelet introducía importantes modificaciones. Así, se eliminaba el **control preventivo facultativo** de los proyectos de ley y, si bien se conservaba el control preventivo obligatorio, se elevaba el quórum para declarar un proyecto de ley como inconstitucional, obligando a que existiera un consenso de 4/5 de sus integrantes (art. 94, N° 1, PMB). Se trata evidentemente de una medida que apuntaba a aumentar la deferencia del Tribunal Constitucional hacia el órgano legislativo<sup>18</sup>. Por otro lado, se le otorgaba la atribución de resolver la acción de protección (art.94, N° 16, PMB).

Aquí la propuesta de la Convención implica una modificación más radical, ya que eliminaba completamente el control preventivo obligatorio. Por otro lado, y de forma consistente con la creación de órganos decisorios en el nivel regional, así como con otros cambios derivados de la definición de la forma de Estado como Estado regional, la propuesta enfatizaba el rol de la Corte Constitucional en la resolución de las contiendas de competencias entre los distintos niveles (art. 381, PCC).

---

<sup>18</sup> La deferencia se ha entendido como la "actitud de respeto que deben observar entre sí los diversos órganos que ejercen potestades públicas, lo que conlleva reconocerse mutuamente las competencias que corresponden a cada uno de ellos y las limitaciones derivadas de esto". En el caso de la deferencia del Tribunal Constitucional hacia el legislador la deferencia se entiende actualmente reforzada "por el reconocimiento de su autonomía y de la presunción de legitimidad de la ley". MARTINEZ ESTAY, José Ignacio. "Auto-restricción, deferencia y margen de apreciación: breve análisis de sus orígenes y de su desarrollo". *Estudios constitucionales*, 2014, vol. 12, n. 1, p. 387.

## 2.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía

El principal mecanismo establecido en la constitución vigente para resguardar la autonomía de este órgano, además de su naturaleza autónoma constitucional, es la inamovilidad de sus miembros, debido a la existencia de causales estrictas para su remoción (art. 92, inc. 2º y 3º, CPR). En general, los jueces constitucionales cuentan con las mismas protecciones con las que cuentan los jueces ordinarios. Esta situación se mantiene tanto en la propuesta de Bachelet como en la propuesta de la Convención. Sin embargo, en esta última se agrega un resguardo adicional: para evitar que los jueces y juezas de la Corte desarrollen una agenda política propia, se les prohibía optar a cargos de elección popular o de exclusiva confianza de autoridad pública alguna durante los dieciocho meses siguientes al término de su período (art. 380.3, PCC).

## 3. Justicia electoral

### 3.1. Estructura orgánica

Bajo la constitución vigente existen dos estructuras, una administrativa y otra judicial. La primera es el Servicio Electoral, un órgano autónomo constitucional, cuya dirección superior le corresponde a un Consejo Directivo, compuesto por cinco miembros (art. 94 bis, CPR). La segunda está compuesta por el Tribunal Calificador de Elecciones, ubicado fuera del Poder Judicial, constituido por cinco miembros, y dieciséis tribunales electorales regionales, compuestos por tres miembros cada uno (arts. 95 y 96, CPR).

El proyecto de Bachelet no introduce modificaciones a este respecto. La propuesta de la Convención tampoco altera este diseño en lo esencial, conservando la estructura orgánica bipartita que veíamos. Con todo, se introduce una modificación menor: aunque no se lo menciona explícitamente en el art. 327, PCC, referido a los tribunales que componen el Sistema Nacional de Justicia, es evidente que se ha querido ubicar al Tribunal Calificador de Elecciones directamente en el ámbito judicial, lo que implica que sus miembros se someten a las reglas comunes para el resto de los jueces que integran dicho Sistema.

### 3.2. Integración, nombramiento y remoción

#### 3.2.1. Integración y nombramiento

Como vimos, el Servicio Electoral es dirigido por un Consejo Directivo. Éste se encuentra integrado por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio (art. 94 bis, inc. 2º, CPR). Se trata, por tanto, de un **sistema de nombramiento por cooperación**. Los consejeros duran diez años en sus cargos, no pueden ser designados para un nuevo período y se renuevan por parcialidades cada dos años (art. 94 bis, inc. 2º, CPR).

El proyecto de Bachelet mantenía esta estructura de nombramiento, pero establecía una regla para que, antes de la votación del Senado, los candidatos propuestos por el Presidente formularan una exposición de su postulación al cargo respectivo en una sesión especial y pública ante la Sala del Senado (art. 96, inc. 2º, PMB). La propuesta de la Convención también mantenía esta estructura, pero la aprobación de los candidatos propuestos por el Presidente pasaba a ser hecha por el Congreso de Diputadas y Diputados y de la Cámara de las Regiones, en sesión conjunta y por la mayoría de sus integrantes en ejercicio (art. 164.3, PCC). Además, los consejeros pasaban a durar ocho años en sus cargos, sin posibilidad de reelección.

Por otro lado, bajo la constitución vigente el Tribunal Calificador de Elecciones está constituido por cinco miembros designados por la Corte Suprema. Cuatro son ministros de la propia Corte, designados por ésta mediante sorteo, mientras que el miembro restante es un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado también por sorteo (art. 95, inc. 2º, CPR). Por cierto, aquí se establece una importante inhabilidad, ya que esta última designación no puede recaer en parlamentarios, candidatos a cargos de elección popular, ministros de Estado ni dirigentes de partidos políticos. Los miembros del Tribunal duran cuatro años en sus funciones y se les aplican las incompatibilidades de los parlamentarios (arts. 58 y 59, CPR).

Aquí el proyecto de Bachelet no introducía cambios, mientras que el proyecto de la Convención establecía que sus cinco miembros serán designados por el Consejo de la Justicia, y remitía el resto del procedimiento a la ley respectiva.

Finalmente, los tribunales electorales regionales están constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años (art. 96, inc. 2º, CPR). También duran cuatro años en sus funciones y tienen las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley (art. 96, inc. 3º, CPR). La propuesta de la Convención aplicaba aquí los mismos cambios vistos en el Tribunal Calificador de Elecciones.

### **3.2.2. Remoción**

Actualmente, los consejeros del Servicio Electoral tienen un sistema bastante estricto de causales. Así, además del cumplimiento de su período (diez años), cesan en sus cargos por remoción, la que sólo puede ocurrir en los siguientes casos (art. 94 bis, inc. 3º, CPR):

- a) Infracción grave a la Constitución o a las leyes;
- b) Incapacidad; y

c) Mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

El procedimiento de remoción sólo puede ser iniciado a requerimiento del Presidente de la República o de un tercio de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. Es conocido por la Corte Suprema en pleno, la que debe tomar la decisión con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio (art. 94 bis, inc. 3º, CPR). La propuesta de la Convención mantenía a grandes rasgos este sistema, haciendo sólo un par de ajustes al procedimiento de remoción, para guardar coherencia con su rediseño del sistema político (véase el art. 164.4, PCC).

En tanto, la propuesta de Bachelet sólo incorporaba una causal de remoción adicional para el presidente del Consejo, en caso de notable abandono de deberes mediante acusación constitucional (art. 52, N° 2, c) y art. 53, N° 1, PMB).

Respecto del Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales, ni la constitución vigente ni las dos propuestas de cambio constitucional revisadas establecen causales específicas de cesación en el cargo más allá del término del período, pero se pueden colegir causales vinculadas con incompatibilidades e inhabilidades para ejercer el cargo. La gran diferencia es que en la propuesta de la Convención, estos aspectos quedaban entregados al Consejo de la Justicia y no a la Corte Suprema.

### **3.3. Competencias y atribuciones**

El Servicio Electoral se encarga actualmente de la administración, supervigilancia y fiscalización:

- a) De los procesos electorales y plebiscitarios;
- b) Del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral;
- c) De las normas sobre los partidos políticos (art. 94 bis, inc. 1º, CPR).

También le compete registrar la nómina de militantes de los partidos políticos (art. 19, N° 15, párrafo 5º, CPR).

Por otro lado, a su Consejo Directivo le corresponde requerir al Tribunal Calificador de Elecciones que declare si un diputado o senador ha infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (art. 60, inc. 5º, CPR).

La única innovación relevante al respecto en la propuesta de la Convención radicaba en la incorporación de mecanismos de democracia directa y participativa que también estarían a cargo del Servicio Electoral. Así, se le encomendaba promover la información, educación y participación ciudadana o electoral en relación con la democracia participativa y los mecanismos participativos consagrados en la Constitución, así como velar por la implementación y la recta ejecución de estos mecanismos (art. 164.5, PCC).

En cuanto al Tribunal Calificador de Elecciones, sus principales atribuciones actuales son:

- a) Conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores;
- b) Resolver las reclamaciones a que diere lugar dichas elecciones (art. 96, inc. 1º) ;
- c) Proclamar a los que resulten elegidos;
- d) Conocer de los plebiscitos; y
- e) Conocer las apelaciones a las resoluciones de los tribunales electorales regionales (art. 96, inc. 1º, CPR).

También cuenta con una serie de atribuciones vinculadas con las cesaciones en el cargo de diversas autoridades, a raíz de incompatibilidades e inhabilidades sobrevinientes (arts. 60 y 125, CPR).

La propuesta de la Convención mantenía estas competencias en lo esencial, pero ampliaba el ámbito de sus atribuciones vinculadas con inhabilidades e incompatibilidades de autoridades, lo que es consecuencia directa de su rediseño del sistema político y de la configuración del Estado regional. Lo mismo acontecía respecto de los tribunales electorales regionales.

Destacamos, por último, lo planteado por el boletín N° 14461-07, de 2021, que busca entregarle al Tribunal Calificador de Elecciones la superintendencia directiva, correccional y económica de los tribunales electorales regionales.

### **3.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía**

Además de la autonomía constitucional del Servicio Electoral y del Tribunal Calificador de Elecciones, en las diversas instituciones revisadas en la constitución vigente podemos observar la inamovilidad de los cargos directivos (en el caso del Servel) o de los jueces (en el caso del Tricel y los tribunales regionales), derivada de causales estrictas de remoción o incluso de la ausencia de causales, como en el caso de los jueces (aunque aquí se hace referencia a incompatibilidades e inhabilidades). Estos elementos se mantienen esencialmente en la propuesta de Bachelet y de la Convención, sólo que en esta última el Tribunal Calificador de Elecciones pareciera entendido bajo una lógica de independencia judicial más que de autonomía constitucional.

Por otro lado, la actual constitución les asegura a los tribunales electorales, en la Ley de Presupuestos, los fondos necesarios para su organización y funcionamiento (art. 97, CPR), lo que contribuye a su independencia respecto del poder de turno. Esta norma no se conservó en el proyecto de la Convención Constitucional, probablemente porque se entendía subsumida en la norma de autonomía financiera del Sistema Nacional de Justicia, que ya revisamos.

## 4. Ministerio Público

### 4.1. Estructura orgánica

En el derecho comparado se reconocen diversos modelos de organización del Ministerio Público, pero hay una tendencia hacia dos grandes grupos: aquellos países donde el Ministerio Público depende en mayor o en menor medida del poder ejecutivo (en particular del Ministerio de Justicia) y aquellos que establecen un organismo independiente o autónomo<sup>19</sup>. Con todo, la independencia del Ministerio Público es un concepto distinto de la independencia judicial, ya que se suele entender como la inadmisibilidad del ejecutivo para dar instrucciones en casos *individuales* al Fiscal General (y, por supuesto, directamente a cualquier otro fiscal), pero puede admitir instrucciones generales, para reforzar la persecución de ciertos tipos de delitos de alta connotación pública<sup>20</sup>. Esto es evidente porque, además, la Fiscalía y el gobierno comparten objetivos de persecución penal y requieren de una permanente coordinación. Por el contrario, la imparcialidad judicial no admite este tipo de objetivos generales. Tampoco se entiende esta independencia del Ministerio Público como una independencia "interna" de los fiscales individuales, ya que se trata, por su propia naturaleza, de organizaciones jerárquicas<sup>21</sup>.

Entendido esto, veamos qué dice la constitución vigente sobre el tema. Aquí el Ministerio Público es definido como un organismo autónomo constitucional, ubicado fuera del poder judicial y del poder ejecutivo, organizado jerárquicamente (art. 83, inc. 1º, CPR). Se compone de un Fiscal Nacional, a la cabeza, y de un fiscal regional en cada una de las regiones en que se divide administrativamente el país, excepto en el caso de las regiones donde la cantidad de la población o la extensión geográfica han hecho necesario nombrar más de uno (art. 86, inc. 1º), como ocurre con la Región Metropolitana (que tiene cuatro fiscales). De esta forma, en la actualidad existen, en total, diecinueve fiscalías regionales. Asimismo, existen fiscales adjuntos (art. 88). La Constitución no lo especifica, pero la ley orgánica constitucional del Ministerio Público indica que son encargados de las fiscalías locales, dependientes a su vez de las fiscalías regionales (art. 38 de la ley N° 19.640).

Tanto el proyecto de Bachelet como el de la Convención mantenían la estructura orgánica de la constitución vigente. El único cambio relevante en este punto es que esta última propuesta incorporaba un Comité del Ministerio Público, integrado por las y los fiscales regionales y la o el fiscal nacional, quien lo presidía, con funciones asesoras y propositivas (art. 369, PCC).

---

<sup>19</sup> COMISIÓN DE VENECIA. *Report on european standards as regards the independence of the judicial system: part II – The prosecution service*, CDL-AD (2010)040, 2010, pp. 6-7.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

## 4.2. Integración, nombramiento y remoción

### 4.2.1. Integración y nombramiento

En la actualidad el Fiscal Nacional es designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema (previo concurso público de antecedentes), y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto (art. 85, inc. 1º, en relación con el art. 87, inc. 1º, CPR). Siguiendo los diversos modelos de nombramiento que hemos tenido a la vista, es evidente que se trata de un nuevo caso de **nombramiento cooperativo** entre los tres poderes del Estado.

En cuanto a los requisitos para ser Fiscal Nacional, éste debe tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. También se le aplican las inhabilidades para ser juez (art. 84, CPR). Dura ocho años en el ejercicio de sus funciones y no puede ser designado para el período siguiente (art. 85, inc. 2º, CPR).

Sobre este punto, la propuesta de Bachelet no innovaba, mientras que la de la Convención introducía ciertos ajustes de relevancia. Así, se rebajaba la edad del Fiscal de cuarenta a treinta y cinco años, se acortaba su período a seis años y se introducían modificaciones al sistema de nombramiento. Este seguía siendo cooperativo, pero se eliminaba la participación de la Corte Suprema y cambiaba el flujo del procedimiento. Así, en esta propuesta era el Presidente el que elegía una terna de candidatos con la asistencia técnica del Consejo de Alta Dirección Pública. Luego, a partir de esa terna, el Congreso de las Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones designaban al Fiscal, en sesión conjunta y por mayoría absoluta de votos (art. 368.2, PCC).

Un caso interesante lo representa una reciente reforma constitucional que busca convertir al Fiscal Nacional en un cargo electo, como ocurre en Estados Unidos (boletín N° 15596-07/2022).

En cuanto a las fiscalías regionales, en la constitución vigente estas son nombradas por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la respectiva región, previo concurso público de antecedentes (art. 86, inc. 2º, en relación con el art. 87, inc. 1º, CPR). Los fiscales regionales deben tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido treinta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. También se les aplican las inhabilidades para ser juez (art. 84, CPR). Duran ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público (art. 86, inc. 3º, CPR).

Aquí el proyecto de Bachelet sólo elevaba el requisito de edad para ser fiscal regional a treinta y cinco años (art. 87, inc. 3º, PMB), pero el proyecto de la

Convención sí introducía algunos cambios significativos: así, la terna de candidatos era elaborada por la asamblea regional y no por la Corte de Apelaciones respectiva. Por otra parte, se establecía como requisito que los fiscales regionales se hubieran desempeñado previamente como fiscales adjuntos durante cinco años o más, que no hubieran ejercido antes como fiscal regional, y que hubieran aprobado cursos de formación especializada (art. 367.2, PCC). Asimismo, se rebajaba su período a cuatro años y se disponía que, una vez concluida su labor, pudieran retornar a la función que ejercían en el Ministerio Público, pero con el impedimento de ser reelectos o postular nuevamente al cargo de fiscal regional (art. 367.3, PCC).

Finalmente, de los fiscales adjuntos sólo se dice en la constitución vigente que son designados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna del fiscal regional respectivo, la que debe formarse previo concurso público (art. 88, CPR). Deben tener el título de abogado y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. También se les aplican las inhabilidades para ser juez (art. 84, CPR). El proyecto de Bachelet mantenía este sistema, mientras que la propuesta de la Convención le asignaba la confección de la terna al Comité del Ministerio Público (art. 368.4, f), PCC). Como ya se indicó, este último Comité está compuesto por el Fiscal Nacional, quien lo preside, y por los fiscales regionales.

#### **4.2.2. Remoción**

En la actualidad, el Fiscal cesa en sus funciones al cumplir 75 años de edad (art. 85, inc. 3º, en relación con el art. 80, inc. 2º, CPR). Por otra parte, en virtud del resguardo de la autonomía de la que hablábamos al principio, se establecen causales estrictas para su remoción, la que sólo procederá en caso de:

- a) Incapacidad; y
- b) Mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones.

Este procedimiento es llevado a cabo por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros. La Corte debe conocer del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y acordar la remoción con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio (art. 89, CPR).

En este punto, la propuesta de Bachelet –al igual que en otros órganos autónomos que hemos visto– incorporaba una causal adicional: el notable abandono de deberes, previa declaración de culpabilidad del Senado en caso de ser acusado constitucionalmente por (art. 52, Nº 2, c) y art. 53, Nº 1, PMB). Por otro lado, la propuesta de la Convención reemplazaba la causal de mal comportamiento por “falta grave a la probidad” y adaptaba el procedimiento al nuevo diseño del sistema político (art. 372.1, PCC). Asimismo, rebajaba la edad de cese de funciones del Fiscal a 70 años (art. 366.3, PCC).

En el caso de los fiscales regionales, la constitución vigente reitera las mismas causales y el mismo mecanismo de remoción del Fiscal Nacional (sólo que en este caso el Fiscal Nacional se encuentra habilitado para requerir el procedimiento), mientras que las propuestas de Bachelet y de la Convención no innovan.

Finalmente, en el caso de los fiscales adjuntos la constitución vigente remite la definición de las causales de remoción a la ley orgánica constitucional del Ministerio Público (así, actualmente están especificadas en el art. 43, de la ley N° 19.640). Ni la propuesta de Bachelet ni la propuesta de la Convención presentan innovaciones sobre este punto.

### **4.3. Competencias y atribuciones**

Aquí debemos distinguir entre las competencias generales del Ministerio Público y las específicas de las autoridades y órganos que lo componen. Así, dentro de las primeras, se encuentran dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado; ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley; adoptar medidas para proteger a las víctimas y a los testigos; e impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación (art. 83, inc. 1° y 3°, CPR). Tanto la propuesta de Bachelet como la de la Convención mantenían estas competencias.

Las propuestas tampoco difieren sustantivamente respecto de las atribuciones del Fiscal Nacional. Así, la propuesta de la Convención las ampliaba, pero sin alterar la estructura actual. En cuanto a las atribuciones de las fiscalías regionales, ya vimos que diferían en cuanto a su rol en las designaciones de los fiscales adjuntos. Así, en el caso de la propuesta de la Convención, esta función pasaba al Comité del Ministerio Público (art. 368.4, f), PCC).

Este es, por tanto, el punto clave donde difieren las propuestas. Así, la propuesta de la Convención le otorgaba a este órgano asesores importantes competencias, como evaluar y calificar permanentemente el desempeño de fiscales y funcionarios del Ministerio Público, ejercer la potestad disciplinaria respecto de las funcionarias y los funcionarios del Ministerio Público, en conformidad con la ley, y designar al director ejecutivo nacional, entre otras (art. 369.3, PCC). Con esto se buscaba, probablemente, dotar de un mayor poder e injerencia a las fiscalías regionales, morigerando el carácter jerárquico y vertical del diseño actual.

### **4.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía**

Además de la autonomía constitucional, podemos señalar la inamovilidad del Fiscal Nacional y los fiscales regionales, ya que sólo pueden ser removidos mediante un procedimiento con causales estrictas (art. 89, CPR).

Probablemente también apunta a esta autonomía la norma que establece que el Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos no podrán ser aprehendidos sin orden del tribunal competente, salvo el caso de delito flagrante y sólo para ponerlos inmediatamente a disposición del tribunal competente (art. 90 en relación con el art. 81, CPR).

Ni la propuesta de Bachelet ni la de la Convención innovan en relación con la autonomía del Ministerio Público.

## **5. Contraloría General de la República**

### **5.1. Estructura orgánica**

La constitución vigente es relativamente escueta respecto de la estructura orgánica de la Contraloría. Así, se la define como un órgano autónomo constitucional, dirigido por una autoridad unipersonal denominada Contralor General de la República (art. 98, CPR). Tanto la propuesta de Bachelet como la de la Convención mantienen este modelo, pero esta última le incorporaba, además, un Consejo de la Contraloría, con funciones asesoras y resolutivas, cuya conformación y funcionamiento se entregaba a la ley (art. 353.3, PCC). Asimismo, se constitucionalizaba una cuestión que actualmente está regulada en la ley orgánica de la Contraloría (ley N° 10.336): su desconcentración. Así, se indicaba que se desconcentraría en contralorías regionales, dirigidas por el contralor o contralora regional respectiva, cuyas atribuciones específicas determinaría la ley (art. 355, PCC). Esta mención explícita se vincula, probablemente, con el aumento de las competencias de los órganos regionales en la propuesta constitucional, lo que va en línea con la configuración de un Estado regional.

### **5.2. Integración, nombramiento y remoción**

#### **5.2.1. Integración y nombramiento**

En la constitución vigente, el Contralor es designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio (art. 98, inc. 1°, CPR). Debe tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio (art. 98, inc. 1°, CPR) y dura en su cargo un período de ocho años y no puede ser designado para el período siguiente (art. 98, inc. 2°, CPR).

En la propuesta de Bachelet se mantenían estos elementos, pero –de forma consecuente con el mecanismo empleado en diversos órganos autónomos– se establecía que, previo a la votación del Senado, el candidato propuesto debía formular una exposición de su postulación al cargo respectivo en una sesión especial y pública ante la Sala del Senado (art. 100, inc. 3°, PMB). La propuesta de la Convención

también introducía ajustes menores en el nombramiento. Así, el acuerdo pasaba a ser del Congreso de Diputadas y Diputados y de la Cámara de las Regiones en sesión conjunta, por la mayoría de sus integrantes en ejercicio (art. 353.1, PCC).

### **5.2.2. Remoción**

Sobre este punto, la constitución vigente sólo indica que cesa en sus funciones al terminar su período o en caso de cumplir 75 años de edad (art. 98, inc. 2º, CPR), o previa declaración de culpabilidad del Senado en caso de ser acusado constitucionalmente por notable abandono de deberes (art. 52, N° 2, c) y art. 53, N° 1), CPR). En este punto las propuestas de nueva constitución no innovan.

### **5.3. Competencias y atribuciones**

La constitución vigente establece, como sus principales atribuciones, ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración; fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; y llevar la contabilidad general de la Nación (art. 98, CPR).

La propuesta de la Convención no innovaba en lo sustantivo, pero le agregaba la función general de velar por el cumplimiento del principio de probidad en la función pública (art. 351, PCC), además de otros ajustes menores vinculados con los cambios introducidos al sistema político y la forma de Estado. Sí vale la pena señalar que el Consejo de la Contraloría tenía como principal función aprobar anualmente el programa de fiscalización y auditoría de servicios públicos, determinando los servicios o programas que, a su juicio, debían necesariamente ser incluidos en el referido programa y, además, debía opinar sobre los dictámenes que modificaran la jurisprudencia administrativa de la Contraloría (arts. 353.3 y 353.4, PCC).

Más disruptiva respecto del esquema actual, nos parece la reforma constitucional que busca incorporar a la Contraloría a las entidades que pueden ser interpeladas por la Cámara de Diputados (boletín N° 12220-07/2018), así como aquella que busca que los parlamentarios pasen a ser fiscalizados por ella (boletín N° 14780-07/2022).

### **5.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía**

Además de su carácter de órgano autónomo constitucional, la Constitución no contempla ningún mecanismo adicional de resguardo de la autonomía. Por otro lado, se puede citar la prohibición de regular materias que afecten a la organización, atribuciones y régimen de sus funcionarios mediante decreto con fuerza de ley (art. 64, inc. 3º, CPR). Las propuestas de nueva constitución revisadas no innovan en la materia.

## 6. Banco Central

### 6.1. Estructura orgánica

Rubén Martínez Dalmau advierte, en la sección de su estudio dedicado a los tipos de banco central en el derecho comparado, que las clasificaciones en esta materia son complejas, ya que dependen de múltiples factores, y bastante subjetivas. Con todo, llega a agrupar los bancos centrales en tres categorías: dependientes, autónomos e independientes.

Los primeros serían aquellos “que vienen directamente condicionados por los poderes públicos —en particular, el Ejecutivo— en la composición de sus órganos directivos y su funcionamiento habitual, y guardan estrecha relación con éstos durante el ejercicio de sus actividades, bien de dirección, orientación o instrucción como de control de sus políticas. Su estatuto sería, por lo tanto, asimilable al de una administración del Estado —incluso a algunas de las denominadas independientes—, con mayor o menor grado de descentralización”<sup>22</sup>.

Los segundos, en tanto, serían aquellos “que, en el ejercicio de sus funciones, no mantengan una relación de dependencia inmediata con los poderes públicos —en particular, el Ejecutivo—, pero se prevean institucionalmente los suficientes mecanismos de coordinación, responsabilidad y control democráticos que permitan una evaluación pública e institucional de su funcionamiento”<sup>23</sup>.

Finalmente, los bancos centrales independientes serían, a su juicio, aquellas instituciones “responsables de la política monetaria en determinado ámbito que, dotadas de un estatuto de autonomía agravado, no se conforman como sujetos del suficiente control público institucional, aun cuando cumplan con el origen democrático. En estos casos, los estatutos jurídicos no sólo prevén todo tipo de garantías a favor de la independencia; además, no establecen verdaderos mecanismos institucionales de control democrático por parte de los órganos habitualmente legitimados para desarrollar esta función en el Estado constitucional”<sup>24</sup>.

Como se ve, los modelos de banco central irían en un continuo desde una mayor dependencia del poder ejecutivo hasta un régimen de ausencia de control democrático. Tal como vimos respecto del poder judicial, aquí se aprecia la tensión entre la necesidad de independencia —para evitar que el órgano termine “tomado” por

---

<sup>22</sup> MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Constitución, legitimidad democrática y autonomía de los bancos centrales, el Banco Central Europeo*, Tesis Doctoral, Universitat de València, Facultad de Derecho, Valencia, 2002, p. 357.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp. 357-358.

la política del gobierno de turno- y la necesidad de una adecuada rendición de cuentas política que asegure el control democrático del órgano.

En la constitución vigente el Banco Central se define como un órgano autónomo constitucional, con patrimonio propio (art. 108, CPR), lo cual ya lo aleja del modelo dependiente. Con todo, para evaluar si se trata de un órgano autónomo o de un órgano independiente en los términos planteados por Martínez Dalmau, habría que indagar con mayor detalle en su sistema de nombramiento y en sus competencias y atribuciones y, como veremos, la constitución es relativamente escueta en la materia.

Incluso respecto de su estructura orgánica, la actual constitución no especifica mucho más, pero en su ley orgánica constitucional se establece que su dirección superior le corresponde a un órgano colegiado denominado Consejo del Banco Central, integrado por cinco miembros (art. 6, ley N° 18.840). Tampoco vemos cambios en la propuesta de Bachelet. En tanto, la propuesta de la Convención constitucionaliza la existencia del mentado consejo (art. 362.1, PCC).

## **6.2. Integración, nombramiento y remoción**

### **6.2.1. Integración y nombramiento**

La constitución vigente omite este punto, que queda entregado a la respectiva ley orgánica constitucional. En tanto, en la propuesta de Bachelet esto no se establece constitucionalmente de manera directa, pero se incorporan ciertos elementos procedimentales que reconocen implícitamente la forma de integración establecida por la ley orgánica vigente. Así, los candidatos propuestos para componer el Consejo del Banco Central, deberán formular, de forma previa a la votación respectiva, una exposición de su postulación al cargo en una sesión especial y pública ante la Sala del Senado (art. 110, inc. 2°, PMB).

Más detallado es lo que expone la propuesta de la Convención, donde se indica que el consejo estará integrado por siete consejeras y consejeros (actualmente son cinco) designados por la Presidenta o el Presidente de la República, con el acuerdo del Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones en sesión conjunta, por la mayoría de sus integrantes en ejercicio (art. 362.2, PCC).

También se indica que los consejeros deben ser profesionales de comprobada idoneidad y trayectoria en materias relacionadas con las competencias de la institución (art. 362.4, PCC) y que duran en el cargo un período de diez años, no son reelegibles, y se renuevan por parcialidades en conformidad con la ley (art. 362.3, PCC).

### **6.2.2. Remoción**

Ni la constitución vigente ni la propuesta de Bachelet se refieren a este punto, aunque la segunda incorporaba al presidente del Banco Central dentro de las

autoridades acusables constitucionalmente por notable abandono de deberes (art. 52, N° 2, c) y art. 53, N° 1, PMB).

Sin embargo, la propuesta de la Convención, como vimos, constitucionalizaba elementos que actualmente se encuentran regulados en la ley orgánica respectiva, con los ajustes del caso. Así, en este modelo los consejeros del Banco Central sólo podían ser removidos en caso de que:

a) El consejero hubiera realizado actos graves en contra de la probidad pública (art. 363.2, PCC).

b) El consejero incurriera en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades establecidas en la Constitución o la ley (art. 363.2, PCC). Aquí es importante notar que se establecía una inhabilidad para integrar el Consejo para quienes en los doce meses anteriores a su designación hayan participado en la propiedad o ejercido como director, gerente o ejecutivo principal de una empresa bancaria, administradora de fondos, o cualquiera otra que preste servicios de intermediación financiera (art. 364.1, PCC).

c) El consejero hubiera concurrido con su voto a decisiones que afectaren gravemente la consecución del objeto del Banco Central (art. 363.2, PCC).

En tanto, el procedimiento de remoción sólo podía llevarse a cabo mediante resolución de la mayoría de los integrantes del pleno de la Corte Suprema, previo requerimiento de la mayoría de quienes ejercieran como consejeros, de la Presidenta o el Presidente de la República o por la mayoría de diputadas y diputados o de representantes regionales en ejercicio (art. 363.1, PCC).

### **6.3. Competencias y atribuciones**

La constitución vigente no establece constitucionalmente competencias específicas para este órgano. Sólo se indican ciertos límites a sus decisiones, como, por ejemplo, financiar gasto público o un préstamo con créditos directos o indirectos (art. 109, inc. 3°, CPR).

Sin embargo, en la propuesta de la Convención se incorporaban las siguientes funciones y atribuciones:

a) Formular y conducir la política monetaria (art. 357.1, PCC).

b) Velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos (art. 358.1, PCC).

c) Regular la cantidad de dinero y de crédito en circulación (art. 359, PCC).

d) Ejecutar operaciones de crédito y cambios internacionales (art. 359, PCC).

e) Dictar normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales (art. 359, PCC).

Se reiteraban, además, los límites a sus decisiones establecidos en la Constitución vigente (art. 360, PCC).

Aquí cabe mencionar un proyecto de reforma ingresado recientemente que amplía las atribuciones del Banco Central, con el objeto de que este pueda actuar en caso de crisis inflacionarias, estableciendo un control acotado de precios (boletín N° 15019-07/2022).

Finalmente, y en línea con la preocupación planteada por Martínez Dalmau respecto de la excesiva independencia de este tipo de órganos, se añadían dos normas dignas de mención:

(i) el deber del Banco Central de tener presente, para adoptar sus decisiones, la orientación general de la política económica del gobierno (art. 358.3, PCC); y

(ii) el deber de rendir cuenta periódica al Congreso de Diputadas y Diputados y a la Cámara de las Regiones en sesión conjunta, sobre la ejecución de las políticas a su cargo, las medidas y normas generales que adoptare en el ejercicio de sus funciones y atribuciones y los demás asuntos que se le solicitaren (art. 361, PCC).

#### **6.4. Mecanismos institucionales de resguardo de la autonomía**

En la constitución vigente no se establecen mecanismos de resguardo, más allá de su carácter autónomo constitucional, mientras que en la propuesta de la Convención se podría señalar, también, la inamovilidad de los consejeros, ya que sólo podían ser removidos mediante un procedimiento con causales estrictas (art. 363, PCC).

Otro punto que cabe destacar aquí son las causales de inhabilidad que resguardan la independencia de los consejeros y se aplican tanto para integrar el Consejo como para volver a desenvolverse luego en el sector privado. Esto es importante, porque la independencia de este tipo de entidad no debiera ser sólo respecto de los poderes públicos, sino también respecto de los poderes privados. Así, los consejeros, una vez que cesaran en su cargo, eran inhábiles por un período de doce meses para participar en la propiedad o ejercer como director, gerente o ejecutivo principal de una empresa bancaria, administradora de fondos, o cualquiera otra que prestare servicios de intermediación financiera (art. 364.2, PCC).

## Conclusiones

Teniendo a la vista la constitución vigente, las propuestas de reforma constitucional que se han presentado en los últimos años, y las propuestas de cambio constitucional integral presentadas por el gobierno de Michelle Bachelet (2018) y la Convención Constitucional (2022), podemos esbozar algunas conclusiones generales.

En primer lugar, es evidente que en las cuestiones orgánicas la propuesta de Bachelet no se alejó demasiado del molde constitucional actual. Con todo, notamos en general la introducción de normas que pretendían aumentar la rendición de cuentas de los diversos órganos autónomos y, en algunos casos, profesionalizar su nombramiento (lo que se ejemplifica en la introducción de concursos y audiencias públicas en el proceso).

En cuanto a los proyectos de reformas constitucionales, cabe mencionar que, en su mayoría, corresponden a iniciativas parlamentarias. Su principal énfasis, según observamos, es la mejora de los estándares en transparencia, probidad y profesionalización en estas instituciones, mejorando sus mecanismos de nombramiento, integrando a otros organismos, ampliando o restringiendo funciones, disponiendo de mejores o más amplias herramientas de control de todos los poderes (resguardando su independencia), fundamentalmente a través de figuras como la acusación constitucional o la interpelación. En general, se denota un alto interés en promover medidas de prevención de conflictos de interés y corrupción, ampliando o disponiendo nuevas inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos en estas instituciones (preferentemente en los altos cargos).

En cuanto a las reformas mismas, la existencia de tantas iniciativas parlamentarias con propuestas diversas –y muchas de ellas bastante distintas a la configuración institucional actual, como la elección democrática del Fiscal Nacional- dan cuenta del interés desde el propio Congreso de superar por la vía institucional la crisis de credibilidad y confianza ciudadana que afecta a todas las instituciones analizadas.

Por otro lado, la propuesta de la Convención Constitucional, si bien mantuvo la estructura actual en muchas de estas instituciones, también introdujo diversas normas que implicaban una reforma profunda. La reforma más notoria en este punto es la modificación al sistema judicial. Así, se pasaba del actual poder judicial de estructura piramidal a un Sistema Nacional de Justicia, administrado por un Consejo. Desde el aspecto de los nombramientos, esta innovación implicaba el paso de un sistema de autogeneración incompleta a un sistema prácticamente autogenerado (lo que venía reforzado por la composición mayoritariamente judicial del Consejo). Por lo demás, al igual que en el caso de la propuesta de Bachelet, notamos aquí diversas normas orientadas a la profesionalización y a la transparencia de los nombramientos.

Otro punto interesante a resaltar es que, tanto la propuesta de Bachelet como la propuesta de la Convención, modificaban las competencias del Tribunal Constitucional. El elemento crítico era, en ambos casos, el control preventivo, que en la propuesta de Bachelet sobrevivía, pero con menor preponderancia, mientras que en la propuesta de la Convención se eliminaba del todo, con lo que el tribunal pasaba a convertirse en un modelo de control incidental, como en Alemania o España<sup>25</sup>.

Si bien en los demás órganos podemos observar más continuidad que diferencias, cabe destacar que, en muchos casos, las propuestas de cambio constitucional analizadas constitucionalizan normas o instituciones que actualmente se encuentran incorporadas en la ley. En el caso particular de la Convención, se aprecia además un interés por introducir modificaciones en la gobernanza de los órganos, incorporando consejos asesores con menor o mayor incidencia, para ciertas materias.

En cuanto a los mecanismos de resguardo de la autonomía, notamos grandes continuidades entre todas las propuestas. Así, en todos los casos la autonomía constitucional viene apoyada por un sistema de inamovilidad de los cargos, sujetos a causales estrictas de remoción. Una vez más, la mayor innovación sobre el punto corresponde a la Convención, que introduce constitucionalmente la autonomía financiera en el Sistema de la Justicia.

Con todo, es preciso volver sobre la tensión que veíamos al principio entre independencia y rendición de cuentas (o control democrático). Un importante correlato del resguardo de la autonomía es la capacidad de las instituciones de insertarse en un sistema de controles mutuos, y de estar abiertas a la ciudadanía (punto básico de todo el entramado constitucional). Así, por ejemplo, notamos una preocupación especial por este tema en la propuesta de la Convención, lo que se refleja en la incorporación de nuevas inhabilidades y/o normas vinculadas con la rendición de cuentas en órganos como la Corte Constitucional o el Banco Central.

---

<sup>25</sup> Véase, para más detalles, el siguiente informe: SOTO, Víctor. *Tribunales Constitucionales en el derecho comparado*, Serie Informes N° 01-21, Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: [https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle\\_documento.html?id=79222](https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=79222)