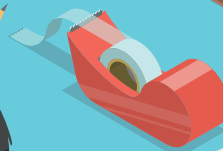


# REFLEXIONES SOBRE LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL



EDICIÓN N° 324 | ENERO 2021

TEMA PRINCIPAL

LA COLUMNA DE

LECTURA RECOMENDADA

Extractos  
del libro  
recientemente  
publicado

Axel Kaiser:  
La cuestión  
constitucional

Adelita Ravanales:  
"Sentencias  
Destacadas 2019"

**SIGUE NUESTROS PODCASTS**



Y ESCÚCHANOS EN #VOZLYD

**BUSCA NUESTRO PERFIL EN SPOTIFY**

**TODAS LAS SEMANAS NUESTROS  
EXPERTOS ANALIZARÁN LOS PRINCIPALES  
TEMAS DE LA AGENDA**





# 05.

## TEMA PRINCIPAL

Extractos del libro recientemente publicado

# 08.

## LA COLUMNA DE

Axel Kaiser:  
La cuestión constitucional



# 18.

## LECTURA RECOMENDADA

Adelita Ravanales:  
"Sentencias Destacadas 2019"

# ÍNDICE

# 20.

## CONGRESO

<b>En Concreto</b>	P. 10
<i>Los cinco importantes logros de la Ley de Presupuestos 2021</i>	
<b>En imágenes</b>	P. 12
<i>Lanzamiento del libro "Sentencias Destacadas 2019"</i>	
<b>Comprobado</b>	P.18
<i>¿Cómo se enfrentará el aumento de las listas de espera en salud post pandemia?</i>	
<b>Actualidad LyD</b>	P.20
<b>Actividades</b>	P.21



# EDITO RIAL

Comienza un nuevo año, que estará teñido principalmente por el debate que se generará en torno a la nueva Constitución que comenzará a gestarse a partir de la elección en abril de los constituyentes. Y en este primer número del 2021, les dejamos la primicia de extractos del nuevo libro Reflexiones sobre la cuestión constitucional, recientemente lanzado por el miembro del Consejo de LyD, Hernán Büchi, y por el Presidente del Directorio de la Fundación para el Progreso, Axel Kaiser.

Precisamente sobre ese tema Kaiser escribe en la sección La Columna de. En ella asegura que con su experimento constitucional, Chile, que había sido la gran excepción en las últimas décadas, está demostrando no ser más que otro país latinoamericano incapaz de proveerse de una institucionalidad sostenible capaz de generar predictibilidad y progreso.

Además, en esta edición mostramos algunas fotos de lo que fue el lanzamiento del Sentencias Destacadas 2019, libro que fue presentado por la Ministra de la Corte Suprema, Adelita Ravanales y cuyo resumen reproducimos en la sección Lectura Recomendada.

En la sección En Concreto presentamos los cinco principales logros alcanzados con la aprobación de la Ley de Presupuestos 2021, entre ellos la creación del Fondo Covid para fomentar el trabajo y la recuperación económica.

Por último, queremos destacar dos importantes actividades que se realizarán este mes: una nueva versión de la Universidad de Verano LyD, esta vez en versión online, y la continuación del Ciclo de Encuentros “Bases para un Acuerdo Constitucional”, realizado en conjunto con otros doce centros de estudios.

## Directora

*Marcela Cubillos*

## Editora

*Alicia Lecaros*

## Comité editorial

*Cristina Cortez | Bettina Horst*

## Diseño y diagramación

*Tregua Agencia*

## Fotografía

*Pablo Rogat*

## Impresión

*Donnebaum*

Alcántara 498, Las Condes  
Santiago, Chile  
F: (56) 2 2377 4800 | M: [lyd@lyd.org](mailto:lyd@lyd.org)

## EXTRACTOS DEL LIBRO

# REFLEXIONES SOBRE LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL



Presentamos algunas citas del libro que consideramos ilustrativas del interesante análisis hecho por sus autores, Hernán Büchi y Axel Kaiser.

LA PUBLICACIÓN YA ESTÁ A LA VENTA EN [WWW.LYD.ORG](http://WWW.LYD.ORG).



## MOTIVACIÓN:

“(…) Esta reflexión busca contribuir a la discusión constitucional desde una perspectiva distinta a la que prima en los medios y en la esfera política, cuestión que en sí misma no demuestra su inviabilidad ni pone en duda el potencial de éxito que la visión aquí planteada ofrece para Chile, lo que se ha probado con creces con su aplicación en otras latitudes”.



### OBJETIVO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN:

“(…) Históricamente, sin embargo, políticos e intelectuales han buscado generar la ilusión de haber cumplido con el deseo de toda la sociedad para, bajo esa excusa, hacer obligatorio y prioritario el cumplimiento de sus visiones particulares. Olvidan convenientemente que el resultado de cualquier proceso de definición de objetivos políticos dependerá de los temas que se logre poner en la agenda y del orden en que estos se planteen”.

“(…) La verdadera tarea de un proceso constitucional es posibilitar la existencia de una organización social en la que la mayoría de las decisiones sean tomadas de manera pacífica y voluntaria, permitiendo que florezca la sociedad en su diversidad, limitando de manera precisa las instancias y los asuntos en que se obliga a los individuos a actuar de manera colectiva”.



### ESTADO, DEMOCRACIA Y VIOLENCIA:

“(…) El Estado, en su forma liberal, tiene la ventaja de que permite a un grupo organizado detentar el monopolio de la fuerza y aplicarlo solo en la protección de la libertad y seguridad de los ciudadanos. Perdido el liberalismo, el Estado se convierte en una dictadura, en totalitarismo o tiranía”.

“(…) Ahora bien, ciertamente la democracia es el mejor sistema para deshacerse de gobernantes con aspiraciones a tiranos y en ese sentido instrumental es esencial preservarla. No obstante, sin liberalismo ésta puede ser tan mala como cualquier tiranía, pues el liberalismo es lo que realmente frena los abusos del poder sea como sea que este poder se obtenga”.





## LÍMITES DEL FORMALISMO JURÍDICO

“(…) La historia de los países demuestra que más que ciertos artículos jurídicos, lo que verdaderamente importa son los conceptos o valores que los fundan y que deben ser aceptados en general por los integrantes de cualquier sociedad”.

“(…) La idea según la cual es cosa de cambiar una Constitución para que un país tenga mayores niveles de cohesión, igualdad y prosperidad es simplemente una fantasía”.



## ROL DE LA PROPIEDAD PRIVADA

“(…) La propiedad privada no solo da libertad a las familias sobre su hogar, sino que también a las organizaciones civiles, a las cooperativas, a las empresas familiares y a las grandes corporaciones que muchas veces producen una parte sustancial del bienestar, a los centros de educación, a las colectividades religiosas, a los medios de prensa, etc. Sin ella solo se sobrevive con el beneplácito del Gobierno y la diversidad y el progreso se esfuman”.



## CONCLUSIONES

“(…) Si Chile consigue incorporar estos principios libertarios con suficiente consistencia en una nueva Carta Fundamental, entonces tendrá, al menos, el mínimo necesario para que las fuerzas espontáneas y creativas que se incuban en su seno den lugar a un futuro prometedor que continúe mejorando la calidad de vida de sus habitantes. Si, por el contrario, el dogmatismo democrático y populista que abrazan ciertos sectores intelectuales y políticos se impone como la principal fuerza estructurante de la nueva Constitución, el país acelerará su proceso de decadencia destruyendo las perspectivas de un mejor porvenir.

# LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL

No sería del todo incorrecto afirmar que la Constitución de un país, en última instancia, se encuentra anclada en el conjunto de creencias, tradiciones e instituciones informales que lo caracterizan. Que naciones como Inglaterra o Nueva Zelanda no tengan Constitución escrita no significa que carezcan de ella completamente. Es precisamente porque cuentan con tradiciones que limitan el poder del Estado que logran generar amplios espacios de libertad y elevados niveles de progreso.

Chile carece de similares tradiciones, razón por la cual los textos legales poseen una importancia que no debe ser subestimada. Inmerso en una historia estatista y una cultura hostil al Estado de Derecho, nuestro país precisa de normas escritas que establezcan con mayor detalle los espacios

de libertad individual que el Estado no podrá atropellar. En ese sentido la Constitución de 1980 fue una de tipo defensivo, pues pretendió proteger la democracia chilena de la demagogia y el populismo que la terminó por destruir bajo el régimen de la Unidad Popular. Las normas de protección a la propiedad privada, de disciplina tributaria y fiscal, el régimen minero, de independencia monetaria, entre otras, buscaron frenar explícitamente los abusos del poder en un país en que parece no existir madurez democrática suficiente para evitar que la clase política horade el sistema que ha de representar y defender.

El mejor ejemplo de esta inmadurez es precisamente la creencia que cambiar constituciones resuelve problemas de naturaleza socioeconómica, fantasía que llevó a un porcentaje considera-

ble de ciudadanos a votar Apruebo en el reciente referéndum de octubre. El inicio de este proceso de elaboración de una nueva carta fundamental, requiere de recordar algunos principios elementales de modo de evitar un resultado contraproducente. A explicar estos principios básicos dedicamos el pequeño libro *Reflexiones sobre la cuestión constitucional*, junto con Hernán Büchi. En él recordamos ideas ausentes del debate público, como por ejemplo, que el rol del Estado consiste primeramente en garantizar la paz y el orden social, es decir, en mantener la violencia bajo control. A su vez, el Estado debe ser limitado en su poder de modo de garantizar la libertad individual. Recordamos también que imaginar las soluciones a los problemas de la vida en común mediante el asambleísmo es una utopía, pues la democracia no permite agregar

***“Sugerimos que con su experimento constitucional, Chile, que había sido la gran excepción en las últimas décadas, está demostrando no ser más que otro país latinoamericano incapaz de proveerse de una institucionalidad sostenible capaz de generar predictibilidad y progreso”.***



preferencias de manera representativa. De lo que se trata, entonces, es de permitir que las comunidades resuelvan libremente sus asuntos descentralizando el poder que siempre debe ser subsidiario. También recalcamos que ningún texto constitucional puede multiplicar mágicamente los recursos y que avanzar por ese camino en una nueva Constitución es la fórmula para que se desate el populismo. Insistimos en que la legalidad tiene límites cuando se trata de crear una realidad cultural y económica determinada porque no basta con copiar las instituciones formales de un país exitoso en cualquier otro para obtener los mismos resultados.

La experiencia latinoamericana, la región con mayor cantidad de experimentos constitucionales en el mundo, indica que una trayectoria constitucio-

nal convulsionada genera inestabilidad política y males propios del subdesarrollo. Sugerimos que con su experimento constitucional, Chile, que había sido la gran excepción en las últimas décadas, está demostrando no ser más que otro país latinoamericano incapaz de proveerse de una institucionalidad sostenible capaz de generar predictibilidad y progreso.

Como factor final y decisivo, destacamos el rol de la propiedad privada, usualmente una de las instituciones más cuestionadas por sectores ideológicos de izquierda. Una protección efectiva de ella es condición imprescindible para que exista libertad individual, así como los incentivos para que se desarrollen las fuerzas productivas que se incuban en el seno de la vida social. Sin su adecuado reconocimiento en las distintas áreas en que ésta es

aplicable, las fuerzas espontáneas de la sociedad no pueden operar creando prosperidad.

Desafortunadamente, ni siquiera este principio tan básico se entiende lo suficiente por sectores de la clase política e intelectual chilena. Esta falta de compromiso con la propiedad privada, sumada al conjunto de extendidas fantasías constitucionales que forman parte de la agenda ideológica de una izquierda añeja y a la ingenuidad de sectores de derecha que proponen constituciones “mínimas”, permite arribar a conclusión de que probablemente Chile haya entrado en la fase más aguda de un camino de deterioro que lo hundirá en la mediocridad por generaciones. Dependerá de los chilenos evitar que ello efectivamente ocurra preservando la libertad, sin la cual ningún progreso es posible.

# LOS 5 IMPORTANTES LOGROS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS 2021

La Ley de Presupuestos 2021 finalmente aprobada luego de un extenso debate al interior del Congreso, cumple con ciertos objetivos que son altamente valorados. Considerando todo el esfuerzo y la complejidad, tanto del proceso de elaboración, como de aprobación del presupuesto, es necesario institucionalizar estas ganancias para que la experiencia ganada no se diluya en el tiempo.

**EL PRESUPUESTO FINALMENTE APROBADO CUMPLIÓ CON LOS CINCO OBJETIVOS BUSCADOS ORIGINALMENTE:**

## .01

Respetar el **Marco de Entendimiento** para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo entre el Gobierno y la mayoría de los partidos políticos representados en el Congreso donde, entre otras materias, se definió el monto del presupuesto 2021 en torno a US\$ 73.200 millones<sup>1</sup>. Este escenario implicaría pasar desde un balance efectivo, balance estructural y nivel de deuda en 2020 de -8,2%, -3,2 y 33,7% del PIB a -4,3%, -4,7 y 36,4% del PIB, respectivamente en 2021<sup>2</sup>. De esta forma, para el próximo año las necesidades de financiamiento alcanzarían a US\$ 24.010 millones, de los cuales US\$ 11.858 millones se destinarían a financiar el déficit efectivo y el resto a financiar amortización de deuda y otros requerimientos de capital. Estos requerimientos de financiamiento serían financiados a través de US\$ 20.000 millones de deuda y el resto del uso de activos del Tesoro Público.

## .02

**Avanzar hacia un mejor gasto público al elaborar el presupuesto bajo la metodología de presupuesto base cero ajustado**, en un contexto donde el 80% del gasto fiscal está definido por ley. Esta metodología permitió reasignar recursos desde programas con evaluación deficiente y gastos no prioritarios hacia aquellos programas con buenos resultados y acordes con las prioridades ciudadanas. En este ejercicio presupuestario se lograron reasignar US\$ 2.300 millones -equivalentes al 3,1% del gasto de la Ley de Presupuestos 2021- donde US\$ 742 millones provienen de la revisión de programas y US\$ 1.528 millones de ajustes administrativos, priorización y otros. De los US\$ 2.300 millones, el 75% (US\$ 1.691 millones) se destinarán a fortalecer programas bien evaluados y/o prioritarios para la ciudadanía.<sup>3</sup>

## .03

La creación del **Fondo Covid** con el objeto de fomentar el trabajo y la recuperación económica de forma adecuada, rápida y transitoriamente. Los recursos de este fondo incorporados en la Ley de Presupuestos se encuentran destinados a distintos servicios a ser utilizados para hacer frente a esta crisis. Así, se observa que mayoritariamente fueron destinados al Ministerio del Trabajo (41,2%), Ministerio de Obras Públicas (19,3%) y Ministerio de Vivienda (8,8%).





## .05

Un **presupuesto flexible** que permita adaptarse oportunamente al escenario de incertidumbre que enfrentaremos el 2021. En particular, destaca que en la partida del Tesoro Público éste concentra el 19,4% de los Fondos Covid contemplados en la Ley de Presupuestos para el próximo año, donde el 6,7% (US\$ 359 millones) se destinarán hacia otros programas previamente definidos, mientras que el 12,7% (US\$ 680 millones) restante no tiene cometido determinado, a la espera de ser destinados a contingencias nuevas que se deban enfrentar<sup>4</sup>.

Hay que destacar que esta mayor flexibilidad que envuelve el Fondo Covid viene acompañada de mayores necesidades de transparencia. Al respecto, en la tramitación de la LP2021 se acordó finalmente que: i) el Ministerio de Hacienda deberá dar cuenta escrita mensual sobre la ejecución del Fondo y del presupuesto regular, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado por medios electrónicos; ii) se informará de forma desagregada de las solicitudes específicas de asignación de recursos por órganos e instituciones públicas, y el desglose de los recursos autorizados; iii) se enviarán copia de los decretos de modificación presupuestaria respectiva; iv) los Ministros a cargo de la ejecución de iniciativas deberán dar cuenta mensual y escrita ante las respectivas Subcomisiones Mixtas de Presupuestos y a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado. Además, deberán publicar esta información en sus sitios web; v) se sanciona la omisión o la falta de actualización de acuerdo con la LOC del Congreso; vi) los órganos que reciban aportes del Fondo deberán entregar toda la información que sea requerida por el Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, la que además ejercerá el control y fiscalización.

## .04

Alcanzar un **acuerdo amplio en el Congreso dentro de los límites establecidos y con un impulso fiscal transitorio** (por 24 meses), que se pueda retirar una vez superada la emergencia. Ello es necesario para acotar el crecimiento de la deuda pública, la cual se habrá multiplicado por 9 en algo más de una década -al pasar de 3,9% del PIB en 2007 a 36,4% en 2021- por una política fiscal en donde los gastos han estado permanentemente por sobre los ingresos.

<sup>1</sup> Correspondiente a un crecimiento de 9,5% respecto de la Ley de Presupuestos 2020 ajustada (presupuesto inicial + reajustes + leyes especiales + ajustes). Comparado con el gasto estimado para el 2020, el crecimiento del presupuesto del 2021 sería de 0%.

<sup>2</sup> Escenario contenido en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre de 2020.

<sup>3</sup> Los programas más fortalecidos son: a) Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado (+\$ 126.777 millones); b) Aporte Previsional Solidario (+\$ 116.847 millones); c) Rebaja tarifa adulto mayor Transantiago y regiones (+\$ 68.003 millones); d) Gratuidad-Universidades (+\$ 52.847 millones); e) Ingreso Ético Familiar (+\$ 46.173 millones); f) Bonificación de Reconocimiento Profesional Docente (+\$ 33.403 millones); g) Gratuidad IP CFT (+\$ 29.207 millones); y h) Aplicación Ley Ricarte Soto (+\$ 27.446 millones).

<sup>4</sup> Para más detalle de la asignación de los recursos del Fondo Covid ver Temas Públicos 1472-2, 6 de noviembre de 2020.

# LANZAMIENTO DE SENTENCIAS DESTACADAS 2019

LyD lanzó la décimo sexta versión del anuario de doctrina y jurisprudencia, "Sentencias Destacadas 2019: una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas".

La publicación, editada por Arturo Fernandois y Josefa Echeverría, analiza los fallos más importantes de la Corte Suprema, del Tribunal de Defensa de la libre Competencia, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Ambiental. La Ministra de la Corte Suprema, Adelita Ravanales, fue la encargada de comentar el texto.

En la presente versión de Sentencias Destacadas participaron 12 abogados y académicos: José Miguel Aldunate, Milenko Bertrand-Galindo, Pablo Castillo, Cristóbal Caviedes, Luciano Cruz, Carolina Helfmann, María Francisca Labbé, Luis y Diego Lizama, Christian Rojas, Cristián Olavarría y Lucas Sierra, quienes realizaron el análisis de 11 sentencias, que contribuyen al debate político y jurídico en orden a enriquecer las políticas públicas existentes o concebir aquellas que se requieran para tal efecto, promoviendo un debate constructivo.





# SENTENCIAS DESTACADAS 2019



**“El libro que se presenta conjuga la riqueza del trabajo final de los tribunales respectivos, las sentencias, con opiniones traducidas en críticas y aciertos de profesores y abogados que en la especialidad que les compete, entregan su visión sobre los diferentes tópicos tratados en cada caso”.**

Soy de la vieja escuela judicial, aquella que sostiene que los jueces hablan a través de sus sentencias, por eso aplaudo iniciativas cómo estás que con una perspectiva definida, en términos respetuosos, examinan si el supuesto correlativo a dicha afirmación se cumple, esto es, que las sentencias se entiendan, se expresen en términos claros, fundados, sean coherentes, consistentes y que lo que se diga sea funcional a la decisión.

Los textos que componen este volumen parecen particularmente valiosos y oportunos.

Cómo no serlo en un contexto de reforma constitucional el “choque de trenes”, que refiere el Profesor Lucas Sierra cuando comenta la sentencia de la Corte Suprema que se pronuncia en una acción de protección interpuesta en contra de una sentencia de inaplicabilidad dictada por el TC, que deja de manifiesto -en su concepto- un problema de la reforma constitucional del año 2005, donde “la existencia de dos cortes que pueden apelar directamente a la Constitución como premisa

normativa de sus decisiones, las pone frente a frente de una manera que puede ser especialmente conflictiva.

Enseguida, el profesor Milenko Bertrand Galindo, en su comentario, releva la urgente necesidad de un procedimiento de rango legal/constitucional que regule la forma en que el Estado de Chile pueda y deba dar cumplimiento a sentencias de los tribunales internacionales a los que se les ha otorgado competencia, evitando así la posible responsabilidad internacional del Estado, el surgimiento de mecanismos ad hoc y la implementación de decisiones eventualmente inconstitucionales”.

El profesor Christian Rojas analiza críticamente la sentencia que se pronuncia sobre 12 recursos de protección intentados a partir de los eventos de contaminación y emergencia ocurridos en el complejo industrial Quintero- Ventanas- Puchuncaví.

En quinto lugar se comenta el fallo recaído en el recurso de protección presentado por varias organizaciones sindicales en contra de la Dirección del

Trabajo fundado en el Ordinario dictado por esa repartición que concluye que el acuerdo entre el empleador y un grupo negociador constituye un instrumento colectivo y por lo tanto, conforme con lo dispuesto por el artículo 320 del Código del Trabajo, debe ser registrado ante la Inspección del Trabajo. El profesor Cristian Olavarría, señala que si bien la Corte Suprema rechaza la acción cautelar sobre la base de argumentos formales, declara que la titularidad sindical no constituye un derecho indubitado ni preexistente de los sindicatos.

El abogado José Miguel Aldunate estima correcta la decisión de la CS al acoger el recurso de queja presentado en contra de la decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago, que confirmó las multas aplicada por el CNT a Canal 13, por los dichos en pantalla del humorista Daniel Alcaíno, Yerko Puchento, que se referían en términos groseros al dogma católico de la Inmaculada Concepción. Opina que las expresiones humorísticas deben entenderse protegidas por la libertad

**Título** *Sentencias Destacadas 2019*  
**Autor** *Varios Autores | Año 2020*  
**Editorial** *Ediciones LYD*  
*305 páginas*



de expresión, pero sin embargo, las razones utilizadas por la Corte Suprema para llegar a tal conclusión le parecen confusas y no ofrecen mucha guía para casos futuros.

Es la profesora Francisca Labbé, quien analiza las principales consideraciones jurídicas expuesta por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Corte Suprema en el caso conocido como “Colusión de Supermercados”, que representa el primer caso sancionado en Chile, por una colusión tipo *Hub & Spoke*.

Carolina Helfmann analiza dos sentencias de la Corte Suprema que inciden en el derecho urbanístico, en relación con Guetos Verticales concluyendo que más allá del ámbito urbanístico, se trata de sentencias que permiten reflexionar en torno a importantes aspectos de la actuación administrativa, interpretación, control, competencia, así como el rol de principios tales como la coordinación, la motivación, la congruencia, la coherencia y la confianza legítima.

Por último, se comentan cinco senten-

cias del Tribunal Constitucional, a cargo de los profesores Cristóbal Caviedes, Luis y Diego Lizama, Luciano Cruz y Pablo Castillo.

Dos se refieren a la parte final del artículo 126 del Código Sanitario que prohibía a médicos oftalmólogos y a los técnicos con mención en oftalmología –óptometras- funcionar al interior de una óptica. Otra se refiere a la constitucionalidad de la prohibición del abandono del procedimiento y la nulidad del despido en materia laboral, específicamente en una causa de cobranza laboral donde se concluye –correctamente en concepto de los autores- su inaplicabilidad por inconstitucionalidad. La siguiente sentencia que se comenta se titula “DL 2695”. El profesor Cruz –quien la comenta- considera que la sentencia aborda el problema de la constitucionalidad de los preceptos del DL 2695 tomando como punto de partida la naturaleza misma del procedimiento de saneamiento contenida en él, considerándolo en primer lugar como un procedimiento irregular, para luego

abordar aspectos relativos a la privación inconstitucional del derecho de propiedad.

Por último, se comenta la decisión del TC que declaró la inaplicabilidad de los artículos 248 c) y 259 inciso 3 del Código Procesal Penal, relativos a la imposibilidad de forzar acusación en investigaciones no formalizadas, al concluir que la aplicación de tales normas de procedimiento impide al querellante el acceso a un proceso racional y justo, vulnerando el derecho de la víctima a ejercer la acción penal consagrado en el artículo 83 inciso 2 de la CPR.

Así, el libro que se presenta conjuga la riqueza del trabajo final de los tribunales respectivos, las sentencias con opiniones traducidas en críticas y aciertos de profesores y abogados que en la especialidad que les compete, entregan su visión sobre los diferentes tópicos tratados en cada caso.

Se trata de un insumo que no sólo permite una discusión de altura, sino que la fomenta año a año.

# INDICACIONES SUSTITUTIVAS AL PROYECTO DE GLACIARES

Indicación del Ejecutivo: ●●●●●

Indicación de la Oposición: ●●●●●

La Comisión de Minería y Energía del Senado retomó la discusión del proyecto de ley sobre protección de glaciares ingresado en julio de 2018, encontrándose actualmente abocada al estudio de las indicaciones presentadas al proyecto. Al respecto, cabe señalar que tanto el Ejecutivo, como senadores de oposición ingresaron indicaciones que sustituyen el texto original del proyecto que fue aprobado en general por el Senado el año pasado en primer trámite constitucional.

La indicación del Ejecutivo constituye un avance significativo en relación al texto original de la moción, ya que define como objeto de protección a los glaciares dentro del territorio nacional, con el propósito de conservar sus servicios ecosistémicos en cuanto a reservas de recursos hídricos. De este modo, se centra en la contribución hídrica de los glaciares y no incluye como objeto directo de protección al ambiente periglacial ni al permafrost, como lo hace el texto original. Asimismo, dicha propuesta busca dar mayor certeza jurídica al no ser retroactivo el cambio en la normativa, incluye definiciones más adecuadas y acordes con los estándares internacionales y permite la posibilidad de realizar actividades en el permafrost y entorno glaciar con los resguardos del caso y exigiendo permisos adicionales. Pese a lo anterior, dicha propuesta aún tiene espacios que admiten mejoras. A modo de ejemplo, es cuestionable que se dejen aspectos tan cruciales como la inclusión o desafectación de glaciares en el Inventario Público de Glaciares a un reglamento que depen-

da exclusivamente del MOP, teniendo en consideración que dicho inventario definirá a los glaciares que serán objeto de protección de la iniciativa legal.

Por su parte, la indicación presentada por algunos senadores de oposición persevera en los errores conceptuales y legales graves que tenía la moción original, junto con mantener un amplio objeto de protección, poniendo en serio entredicho la realización de importantes proyectos de inversión sostenibles. En efecto, la nueva propuesta de la oposición mantiene dentro del objeto de protección del proyecto de ley a los glaciares, al ambiente periglacial y permafrost, desconociendo, por tanto, las diferencias existentes entre estos tipos de rocas en cuanto a su contribución hídrica. A diferencia de la moción original, sólo establece una prohibición absoluta cuando se trate de actividades que afecten a los glaciares, prohibición que resulta reprochable dado el concepto amplio de glaciar que considera dicha propuesta y es incompatible con el desarrollo sostenible y el derecho fundamental del artículo 19 N°21 garantizado por la Constitución. Tratándose del ambiente periglacial y el permafrost, en cambio, la indicación plantea un sistema de protección diferente. Sin embargo, estas normas de protección especiales desconocen los conceptos técnicos que están involucrados e imponen exigencias muy elevadas y presunciones que son inconsistentes con el objeto de una Evaluación de Impacto Ambiental. Por último, en cuanto a las normas transitorias,



estas también establecen la aplicación retroactiva para actividades que ya cuentan con permisos vigentes, afectando gravemente la certeza jurídica y el derecho de propiedad de los titulares de los proyectos garantizado en el artículo 19 N°24 de la Constitución.

Finalmente, y sin perjuicio de los comentarios que se formulan a ambas indicaciones, consideramos que más que una ley especial de protección de glaciares que puede desincentivar innecesariamente la inversión, tal como sucedió en Argentina, debe procurarse perfeccionar los instrumentos de gestión ambiental que hoy existen en nuestra legislación. Asimismo, la pronta creación del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas será un gran avance en lo que respecta a la protección de glaciares, así como de otros sitios prioritarios, sin perjuicio de ciertos perfeccionamientos que deben hacerse a dicho proyecto de ley actualmente en tramitación.

# REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS DIGITALES

A raíz de la pandemia por Covid-19, el número de personas que se han inscrito para ofrecer sus servicios a través de plataformas digitales de servicios ha aumentado significativamente, dada la mayor demanda. Efectivamente durante los tiempos de cuarentena total, estas plataformas de servicios permitieron cubrir algunas necesidades básicas de la población al mismo tiempo, se consolidaron como una fuente de ingresos en tiempos tan complejos económicamente. Pero ese mismo factor de auge de las plataformas en su desarrollo y crecimiento durante este 2020, también llamó la atención de nuestros parlamentarios, quienes, tanto desde el Senado como desde la Cámara de Diputados, han propuesto diferentes proyectos de ley que buscan regular la situación laboral de este tipo de “trabajadores”.

Por una parte, la iniciativa promovida en el Senado busca el reconocimiento expreso de un piso de derechos y garantías laborales para quienes presten servicios a través de plataformas digitales. Para esto busca crear una nueva ley autónoma que defina “Empresas de Plataforma Digitales de Servicios” y “Persona que presta servicios”, creando una relación entre ambas, cuyo alcance es ambiguo. Asimismo, establece reglas de pago de remuneraciones y de seguridad social, exige la emisión de boletas por parte de los trabajadores y consagra sanciones para casos de incumplimiento. El proyecto originado en la Cámara de Diputados, por su parte, define “Plataformas Digitales de Servicios (PDS)” y “trabajadores que presten servicios a

estas empresas”, creando una relación laboral entre ambos que supone vínculo de subordinación y dependencia. En efecto, esta iniciativa establece la existencia de un contrato de trabajo, de una jornada laboral, el derecho a sindicalizarse y a tener seguridad social, además de fijar reglas de pago de remuneraciones. La regulación de las plataformas digitales ha generado un intenso debate a nivel internacional, en donde países más desarrollados que el nuestro aún no logran determinar ni definir qué tipo de relación existe en estos casos. La tendencia ha sido más bien que el Derecho del Trabajo, tal como lo conocemos, no es la herramienta más adecuada para abordar la problemática y que, por lo tanto, nuevas soluciones deben ser creadas desde el ingenio y la innovación. Sin embargo, nuestros parlamentarios proponen regulaciones totalmente arraigadas en nuestro actual Código del Trabajo, sin considerar el caso a caso de las diferentes plataformas, la realidad de quienes las utilizan y por qué lo hacen, la total falta de homogeneidad entre ellas y la tremenda necesidad de lograr mantener la flexibilidad que ofrecen en cuanto horarios, posibilidad de conexión a diferentes plataformas, entre otros.

Al respecto, es importante tener en cuenta que las plataformas digitales en sí mismas no son un modelo laboral, sino que más bien corresponden a una tecnología creada en base a algoritmos, *software*, infraestructura digital, entre otros, por lo que no corresponde tratarlas como un empleador, pues, en sí mismas, no tienen la capacidad

de contratar como lo tienen las personas naturales y/o jurídicas que operan por medio de ellas. Adicionalmente, el universo de plataformas existentes es sumamente variado y diverso, por lo que una regulación común para todas es poco adecuado. Cada una opera bajo sus propios términos y condiciones, lo que dificulta establecer criterios comunes para definir cuándo efectivamente se reúnen aspectos de una relación laboral y cuándo no. Por otro lado, poner trabas al desarrollo de plataformas digitales, se traduce en poner dificultades para el avance de la innovación y la correcta incorporación de Chile a la llamada “revolución tecnológica”.

Finalmente, resulta pertinente que la opinión de los directamente involucrados (empresas que operan por medio de plataformas y quienes prestan servicios a través de ellas) sea escuchada en el debate de manera transversal. En este punto vale la pena exponer la situación que ocurrió en California, en donde la Ley AB 5, que reconocía a los trabajadores de plataforma como trabajadores dependientes, salvo excepcionales situaciones, fue inicialmente celebrada como un triunfo para esos trabajadores, pero que después de un par de meses de ser aprobada, y tras sentir los efectos adversos de la norma, un segmento de los mismos trabajadores involucrados comenzaron a organizarse para promover su derogación, la cual finalmente consiguieron en el referéndum del día 3 de noviembre del presente año (junto con las elecciones presidenciales) con el 58% de los votos en contra de la normativa.

**Cinco círculos:** digno de aprobación sin modificaciones · **Cuatro círculos:** digno de aprobación con modificaciones menores · **Tres círculos:** requiere mejoras sustanciales · **Dos círculos:** debe ser reformulado íntegramente · **Un círculo:** no debiera ser aprobado (idea de legislar objetable).

# COM PRO BADO

## ¿CÓMO SE ENFRENTARÁ EL AUMENTO DE LAS LISTAS DE ESPERA EN SALUD POST PANDEMIA?

### SE DICE QUE

La pandemia de Covid-19 ha significado un aumento explosivo en las listas de espera GES y en los tiempos de espera de patologías No-GES, tanto porque las personas posponen atenderse por miedo a contagiarse, como porque el sistema de salud ha debido reorientar sus recursos hacia pacientes Covid-19.

### LO CIERTO ES QUE

En el corto y mediano plazo tendremos que enfrentar un desafío enorme para reducir las listas de espera por prestaciones de salud, tanto para el caso de las enfermedades que cuentan con Garantías Explícitas de Salud (GES) como para las patologías No-GES. Durante los últimos dos años las listas de espera habían disminuido considerablemente.

Sin embargo, la **lista de espera GES** aumentó considerablemente luego del estallido de violencia de octubre de 2019 y el posterior efecto de la pandemia de Covid-19, **pasando de 9.258 en octubre del año 2019 a 74.466 en octubre del 2020.**

La lista de espera para patologías No-GES se ha mantenido más estable que para las patologías GES, pero sigue siendo significativa. El registro a fines de octubre de 2020 era de

**2.947.701 personas esperando por una cirugía, una consulta médica de especialidad o un procedimiento relacionado a patologías sin garantías explícitas de salud, es decir, un aumento de casi 80 mil casos en comparación a fines de 2019.**

En el caso de las esperas significativas (más de 1 año para el caso de cirugías y más de 6 meses para las consultas y procedimientos), a octubre 2020, el **60% de los casos en espera por una cirugía (171.313) corresponden a una espera significativa de más de 1 año. Además, el 88% de los inscritos para acceder a una consulta de especialidad (1.719.200) y el 91% (648.561) de los casos con un procedimiento No-GES pendiente deben esperar más de 6 meses.**

**SE  
DICE  
QUE**

Para hacer frente a este desafío, la Ley de Presupuestos 2021 incluye recursos para un Fondo de Emergencia Transitorio para poder enfrentar las repercusiones económicas de una crisis sanitaria inédita.

**LO  
CIERTO  
ES QUE**

El también denominado “Fondo Covid” contempla los siguientes recursos para el sector salud:

•**Fondo para Listas de Espera:** se contemplan recursos por **\$ 115 mil millones (US\$ 150 millones)** para acelerar las resoluciones más urgentes de las listas de espera acumuladas producto de la emergencia del Covid-19. Si bien no es fácil calcular el aumento de recursos que ello significa respecto a años anteriores debido a que nunca se habían asignado recursos explícitamente a este fin, no cabe duda que el Fondo representa un esfuerzo de magnitud importante.

•**Fondo para vacunas Covid:** el monto estimado de este fondo alcanza los **\$ 153 mil millones (US\$ 200 millones)** con el objetivo de provisionar recursos para el financiamiento de vacunas para el Covid-19 que eventualmente puedan desarrollarse en 2021.

•**Fondo programa de salud mental:**

este fondo considera hasta **\$ 10 mil millones (US\$ 13 millones)** con el objeto de fortalecer los programas de salud mental en la atención primaria, secundaria y terciaria, así como el programa “Saludable-Mente”.

Va a ser muy difícil que el sector público de salud pueda resolver por sí solo las largas listas de espera que se están acumulando, por eso **la colaboración público-privada es fundamental**. Si no hay capacidad de oferta suficiente por parte de los prestadores del Sistema Nacional de Servicios de Salud, Fonasa debe poder realizar contratos o convenios, previo proceso competitivo de licitación por calidad y costo, para que sus beneficiarios puedan ser atendidos por otros prestadores universitarios, institucionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, sin fines de lucro y del sector privado. Una lección aprendida durante la pandemia es que la colaboración entre el sector público y el sector privado redundará en beneficios para todo el país.

# .01

## UNIVERSIDAD DE VERANO LYD 2021

Entre el 11 y el 12 de enero se realizará nuestra tradicional Universidad de Verano LyD. Esta vez, debido a la contingencia, se hará en formato online.

Entre los temas que serán abordados destacan corrección política, medio ambiente, discriminación positiva, sociedad civil, seguridad y obviamente, el proceso constitucional y el electoral que se tomarán la agenda durante el 2021 y 2022.

Esta instancia está dirigida a jóvenes entre 18 y 28 años, con interés en las políticas públicas y en las ideas de la libertad. Entre los expositores destacamos a los miembros de nuestro Comité Ejecutivo, Marcela Cubillos, Natalia González, Bettina Horst y Rodrigo Ubilla; la Coordinadora del Programa Sociedad Civil de LyD, Pía Greene, y nuestra Consejera, Lucía Santa Cruz.

Más información en [www.lyd.org](http://www.lyd.org)



# .02

## CICLO DE ENCUENTROS:

### BASES PARA UN ACUERDO CONSTITUCIONAL

El miércoles 2 de diciembre comenzó el Ciclo de Encuentros: Bases para un Acuerdo Constitucional. Esta iniciativa online busca hacer un análisis sobre el estallido post 18 octubre, plantear el rol de la centroderecha en el nuevo ciclo político y luego definir bases de acuerdo en temas como el rol y modernización del Estado, derechos sociales y económicos, régimen de Gobierno y descentralización.

Trece centros de estudios son los que convocan a este ciclo: Fundación Jaime Guzmán, IdeaPaís, Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), Fundación Para el Progreso, Horizontal, Libertad y Desarrollo, Fundación P!ensa, Instituto ResPublica, Instituto Libertad, Acción Educar, Comunidad y Justicia, Ciudadano Austral y Aire Nuevo.

## PROGRAMA:

**Estallido Social** – miércoles 2 de diciembre

**Rol de la Derecha en el nuevo ciclo político** – miércoles 9 de diciembre

**Rol y modernización del Estado** – miércoles 16 de diciembre

**Régimen de gobierno** – martes 22 de diciembre

**Derechos sociales y económicos** – miércoles 6 de enero

**Descentralización** – miércoles 13 de enero

# ACTIVIDADES

02

## Natalia González se integra al Consejo para la Transparencia

La Directora de Asuntos Jurídicos y Legislativos, Natalia González, fue aprobada por el Senado como Consejera del Consejo para la Transparencia junto con el abogado y académico de la Usach, Bernardo Navarrete. La votación fue de 32 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones.

Natalia es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho (LLM) de la Universidad de Chicago, becaria Fulbright, CONICYT y de la Universidad de Chicago.

Con la aprobación de González y Navarrete se completó la lista de los cinco consejeros que integraran el Consejo por la Transparencia. La politóloga Gloria de la Fuente (ex Chile 21) como presidenta, el abogado Francisco Leturia, y ahora Natalia González y Navarrete (DC), que entra en reemplazo del ex presidente Jorge Jaraquemada y el renunciado Marcelo Drago.



01

## Seminario de Coyuntura

En diciembre realizamos el segundo Seminario de Análisis de Coyuntura Política y Económica de 2020. El evento fue presidido por el Presidente del Consejo de LyD, Luis Larraín, y contó con las exposiciones de los miembros del Consejo Asesor, Hernán Büchi y Gonzalo Cordero.

En la oportunidad, Hernán Büchi analizó los efectos económicos que ha tenido la pandemia a nivel mundial y las proyecciones para el 2021, mientras Cordero se refirió al proceso constituyente, a las encuestas donde se plasman los deseos de la ciudadanía y cómo se viene el futuro político en los próximos años marcados por variadas elecciones.





### Taller Macro sobre qué esperar del 2021

Felipe Jaque S., economista jefe del Banco Security, expuso en el Taller Macro de diciembre, sobre los desafíos del año 2021.

En la ocasión se refirió al contexto en el que se encuentra la economía mundial producto del rebrote de Covid-19, así como de los principales estímulos fiscales que se han puesto en marcha tanto en EE.UU., como en Europa para paliar los efectos negativos de la pandemia. También indicó qué espera y proyecta el mercado para el próximo año y abordó los principales conceptos relativos a deuda pública, inversión, tasa de desempleo, formalidad laboral en diversos países del mundo. Por último, indicó cómo se proyecta el panorama económico para nuestro país durante el próximo año en adelante.



### Macarena García expuso en Taller sobre Reforma Fiscal para Chile

La Economista Senior de Libertad y Desarrollo, Macarena García, expuso en el taller “Reforma fiscal para Chile: desafíos para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, organizado por el grupo BID.

En la instancia, la economista realizó un análisis integral de la sostenibilidad de la política fiscal en Chile afirmando que “es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la administración presupuestaria y de cara al eventual proceso constituyente, resulta indispensable que esta atribución se conserve en su esencia de forma de evitar todo tipo de conflictos políticos-electorales”.



### Taller Social con Claudio Sapelli

El Director del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica, Claudio Sapelli, fue el invitado al Taller Social de diciembre, donde expuso sobre su propuesta de avanzar hacia un programa de renta básica universal en la forma de un impuesto negativo al ingreso. Según él, tiene la ventaja de resolver algunos de los problemas actuales de nuestra política social: reduce incentivos a la informalidad, requiere de menos burocracia y disminuye la complejidad y multiplicidad de la oferta programática.



### Nuevos invitados al Ciclo Conversemos Chile

Nuevos invitados hubo durante diciembre en el programa Conversemos Chile, que realiza LyD en conjunto con el medio digital Ex-Ante.

El primero fue Javier Macaya, electo Presidente de la UDI, quien habló sobre política, Constitución y futuro.

El segundo entrevistado fue el Subsecretario de la Presidencia, Juan José Ossa, quien se refirió al difícil ambiente que se vive en el Congreso con la tramitación de proyectos de ley que no cuentan con el apoyo de la oposición, la falta de diálogo y el rol del Gobierno en ese sentido.

El tercer invitado fue el Ministro de Hacienda, Ignacio Briones, quien se refirió a las ayudas entregadas por el gobierno durante la pandemia, dónde se pondrán las prioridades en materia fiscal, entre otros temas.

La cuarta entrevista fue al Ministro Vocero de Gobierno, Jaime Bellolio. En la oportunidad se refirió al contexto político actual, al fallo del Tribunal Constitucional sobre el retiro del 10%, al parlamentarismo de facto y a las dificultades que ha enfrentado el Gobierno.

# ÚLTIMAS PUBLICACIONES



## Reflexiones sobre la cuestión constitucional Hernán Büchi y Axel Kaiser / 2020

Esta reflexión busca contribuir a la discusión constitucional, desde una perspectiva distinta a la que prima en los medios y en la esfera política cuestión que en sí misma no demuestra su inviabilidad ni pone en duda el potencial de éxito que la visión aquí planteada ofrece para Chile, el que se ha probado con creces con su aplicación en otras latitudes.



## Sentencias Destacadas 2019 Varios autores / 2020

En su XVI edición, destacados académicos y profesionales analizan los fallos más importantes del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y el Tribunal Ambiental, desde la perspectiva de una sociedad libre.



## El otro Golpe: 18 de octubre de 2019 Luis Larraín A. / 2020

Parece evidente que lo que ocurrió en Chile es un fenómeno multicausal y no puede recurrirse a una única explicación para él. Lo que sí podemos hacer es aproximarnos a los motivos de una convulsión tan importante en la vida de los chilenos, con consecuencias aún desconocidas, desde distintas vertientes y disciplinas.



## Cómo entender el sistema de salud chileno: más allá de lo público y lo privado

Rafael Caviedes / 2019

Es la colaboración público-privada la que podrá responder a las crecientes necesidades en salud de una población que envejece y que requiere cada vez servicios más complejos. La provisión de bienes públicos como la salud no es privilegio del Estado.



## La revolución del emprendimiento en Chile: un nuevo salto

Hernán Cheyre V. / 2020

Este libro describe en sus páginas por qué se justifica hablar de una "revolución del emprendimiento", en contraposición a referirse al fenómeno observado simplemente como el de un nuevo impulso a la actividad empresarial derivado de políticas públicas que han generado mayores espacios de acción para el sector privado en diversos ámbitos.



## La Igualdad Liberal Lucía Santa Cruz / 2017

¿De qué desigualdad hablamos cuando hablamos de desigualdad? ¿Es suficiente el coeficiente Gini para entender la evolución de la desigualdad en Chile en los últimos 40 años? ¿Cómo se mide mejor el grado de bienestar de un país, por los ingresos o por el consumo? ¿Cuáles son las causas de la desigualdad?

## NUESTROS LIBROS TAMBIÉN ESTÁN A LA VENTA EN:

SANTIAGO DE CHILE  
[WWW.LYD.ORG](http://WWW.LYD.ORG)

Feria Chilena del Libro  
Librerías Antártica  
Librería Laberinto (Avenida Vitacura 3817)  
Librerías Bros (Paseo Los Domínicos, Alonso de Córdova y Apumanque)  
Librería Universitaria (Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 1050)  
Qué Leo, Piedra Roja

LIBERTAD Y DESARROLLO  
ALCÁNTARA 498, LAS CONDES

HB Books (Nueva Providencia 2155 of. torre B 11)  
Librería Universidad Diego Portales (Biblioteca Nicanor Parra (Vergara 324)  
Librerías de la Universidad Católica  
[www.top10books.cl](http://www.top10books.cl)

COMPRA ONLINE  
[LYD.ORG](http://LYD.ORG)



DISPONIBLES EN  
AMAZON

LYD

LIBERTAD Y DESARROLLO

# SUSCRÍBASE A REVISTA LYD

SUSCRIPCIONES EN | [WWW.REVISTALYD.ORG](http://WWW.REVISTALYD.ORG)



**\$35.000 ANUAL**  
**SUSCRIPCIÓN MENSUAL**  
**11 NÚMEROS AL AÑO**

LIBERTAD Y DESARROLLO  
ALCÁNTARA 498, LAS CONDES

TELÉFONOS PARA SUSCRIBIRSE:  
23774862 / +56 9 36196289

