

## ANEXO DOCUMENTAL

El presente Anexo Documental presenta las propuestas de los distintos equipos programáticos de la Nueva Mayoría elaborados con motivo de las elecciones primarias de esta coalición el día 30 de junio de 2013.

En primer lugar, se presenta el documento íntegro preparado por el Equipo Programático Constitucional comisionado por doña Michelle Bachelet Jeria (A). Luego, se trasciben las partes pertinentes de los respectivos comandos de Andrés Velasco Brañes (B), Claudio Orrego Larraín (C), del Partido Comunista (D) y de José Antonio Gómez Urrutia (E).

### **A. “BASES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA CHILE”<sup>1</sup>.**

### **I. EL PROBLEMA Y EL DIAGNÓSTICO CONSTITUCIONAL CHILENO Y LA CANDIDATURA PRESIDENCIAL DE MICHELLE BACHELET**

La tarea de preparar un documento con las bases para la Nueva Constitución chilena que ha encargado la ex Presidenta Michelle Bachelet Jeria debe en primer término hacerse cargo de las propuestas y los logros obtenidos en esta materia durante el periodo presidencial 2006 – 2010. Estos logros son muy significativos pero todavía insuficientes para las necesidades de Chile. El diagnóstico compartido por todos los integrantes del Equipo Programático Constitucional es que buena parte de las propuestas del primer Gobierno de Bachelet no pudieron lograrse por las barreras institucionales y jurídicas que impone la Constitución que está actualmente vigente en Chile.

Durante el periodo presidencial de Michelle Bachelet Jeria se propuso introducir entre nuestros compatriotas un nuevo trato ciudadano para mejorar la calidad de nuestra democracia lo que, a modo de ejemplo, se concreta en una reforma sustantiva al sistema de inscripción y votaciones populares. Se propuso además introducir mecanismos de iniciativa ciudadana, acción afirmativa y reformar el sistema electoral pero por oposición

---

<sup>1</sup> N. del E.: Documento elaborado por el Equipo Programático Constitucional del Comando de Michelle Bachelet, integrado por las siguientes personas (en orden alfabético): Atria Lemaitre, Fernando; Ferrada Bórquez, Juan Carlos; Figueroa García-Huidobro, Rodolfo; García Machmar, William (secretario); Osorio Vargas, Cristóbal (secretario pro tempore); Ruiz-Tagle Vial, Pablo; Sarmiento Ramírez, Claudia; Soto Barrientos, Francisco; Zúñiga Fajuri, Alejandra; Zúñiga Urbina, Francisco (coordinador).

de la derecha estas propuestas no pudieron aprobarse. También se propuso una profunda reforma del Estado para asegurar servicios de excelencia para todos, control de calidad en el sector público, una administración profesional y de cuidar el patrimonio de todos los chilenos, todas materias en la que hubo avances sustantivos. Se avanzó significativamente en transparencia y probidad aprobando la reforma constitucional más importante referida a estos principios, creando el Consejo para la Transparencia e instalando el sistema del Gobierno Transparente en Chile. Se avanzó también en la introducción de controles preventivos del gasto público, se transparentaron los actos del Estado, el financiamiento de la política y de los partidos políticos, quedando todavía importantes reformas que introducir. Del mismo modo se avanzó en participación ciudadana para renovar el compromiso público con los ciudadanos, mejorar las políticas públicas con insumos ciudadanos e información accesible. También se propuso avanzar en el tema modernización del Poder Judicial, justicia penal adolescente y justicia de niños y niñas y gobierno judicial, cuestiones en las que sólo hubo avance parciales. Se propuso al país un ambicioso proyecto de descentralización que comprendía ideas sobre la democracia en la puerta de la casa, municipalidades al servicio de la gente, gestionar el desarrollo en terreno, regiones capaces de competir y una estrategia inteligente para avanzar e incluso el poder aprobar la elección de los gobiernos regionales, propuesta que ha demorado mucho más de lo proyectado.

Michelle Bachelet Jeria se comprometió a combatir la discriminación para avanzar en el reconocimiento efectivo de los valores de la igualdad, igualdad de género, discapacidad y derechos, minorías sexuales y respeto, chilenos en el exterior, inmigrantes e integración. A este propósito agregó una propuesta en materia de derechos humanos que incluye un programa nacional de derechos humanos, un tratamiento de las violaciones ocurridas en Chile, una protección y promoción de derechos fundamentales con particular énfasis en el tema de la libertad de expresión.

También se propuso reconocer constitucionalmente a los pueblos originarios, materia que no pudo concretarse por oposición de la derecha, junto con una propuesta de activar la relación entre el Estado y la cultura, para generar una cultura al alcance de todos, mas creación y cultura y apoyar el libro y la transmisión cultural.

Sin duda que la idea fuerza principal de la presidencia de Michelle Bachelet Jería fue la atribuir al Estado y al gobierno como tarea principal la de garantizar la protección social. Esto implica activar los poderes públicos en la defensa de la salud, la seguridad social, el trabajo, y la educación. Esta idea que tuvo un profundo impacto en la conciencia ciudadana ha generado como consecuencia jurídica el que a partir del gobierno de Bachelet ha cambiado el paradigma de los derechos y se abandona la concepción neoliberal de pensar sólo en libertades constitucionales como zonas de no interferencia estatal. Ahora la idea más actualizada de los derechos fundamentales comprende la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la salud, la seguridad social, el trabajo, y la educación, entre otros. Este es quizás el cambio ideológico y cultural a nivel constitucional más profundo desde 1990 a la fecha y sus consecuencias son todavía impredecibles, porque alcanzan también a un nuevo concepto del Estado. Un concepto que se emparenta con el Estado Social y Democrático de Derecho y con el Estado Bienestar, en su versión más contemporánea y reformada que recoge las mejores experiencias de los países de la OECD.

Estas son algunas de las cuestiones que se plantearon durante el periodo 2006 -2010, entre las que destacan logros muy significativos u también algunos puntos de la mayor importancia que están todavía pendientes.

En las últimas elecciones presidenciales casi todos los candidatos presidenciales se comprometieron a promover, si eran elegidos, reformas sustanciales a la Constitución chilena, porque a pesar de las numerosas y significativas reformas que esta ha tenido desde 1990 a la fecha todavía exhibe un déficit de legitimidad, de representación y de participación que afecta el buen gobierno y la calidad de nuestra democracia. Es sabido también que desde el año 2010 a la fecha ha aumentado de manera muy significativa la demanda ciudadana por la Nueva Constitución en Chile y se ha generado un proceso deliberativo muy profundo y extendido en nuestra patria que alcanza a todos los partidos y movimientos sociales.

En este contexto, el gobierno actual de derecha cuyos partidarios y promotores anunciaron hacer reformas constitucionales, particularmente en el tema del sistema electoral, en el voto de los chilenos en el extranjero y en el tema de la descentralización política y

administrativa del país, también en este punto tan sensible defraudó a nuestro pueblo. En el último discurso presidencial de Sebastián Piñera no hay referencia a reforma constitucional alguno y en este punto como en muchos otros, las fuerzas de centro y de izquierda que apoyan a Michelle Bachelet Jeria se diferencian claramente de sus adversarios. Hoy estamos conscientes que la Nueva Constitución no soluciona todos los problemas de Chile. Pero esta nueva carta fundamental puede ayudar de manera muy significativa a que toda la ciudadanía viva mejor y en paz y como toda obra humana es mutable y perfectible en su realización más plena.

En este contexto es que la candidata Michelle Bachelet Jeria, sin hacer promesas que no se pueden cumplir, ha pedido estudiar las bases de la Nueva Constitución para Chile. Ha expresado que Chile necesita una Constitución que sea aprobada en democracia. Ha señalado que su candidatura presidencial requiere de una nueva mayoría que apoye su lista parlamentaria, para producir los cambios constitucionales necesarios para Chile. También ha señalado que su campaña se funda en combatir todas las formas de abuso, particularmente las que tienen una expresión institucional. Su candidatura presidencial se funda en la idea que la Constitución actualmente vigente da cobertura a la desigualdad y los abusos que sufren la mayoría de los chilenos, en la medida que está centrada en la protección de derechos individuales de contenido patrimonial. Ha declarado que antes de tomar decisiones importantes ella “se pone en los zapatos” de las personas que no estarán conformes con sus decisiones. Ha declarado que en el tema de la asamblea constituyente, quiere conocer los detalles de esa propuesta y que la Nueva Constitución democrática no puede hacerla sólo una persona o un grupo de personas, sino que es un proyecto ciudadano en el que debe participar toda la ciudadanía.

Además, Michelle Bachelet Jeria personalmente y los partidos PS, PPD y PC y todos los independientes que actualmente la apoyamos, como también eventualmente la DC y el PR y todas las personas, fuerzas políticas y sociales, que podrán integrarse a su campaña una vez concluidas las primarias, expresan una posición de centro y de izquierda que buscan la transformación de Chile. Para ello concita el apoyo de las mayorías; que trabaja dentro la institucionalidad y el derecho y lo hacen en forma pacífica y tranquila. En esto consiste la nueva mayoría que ha convocado Bachelet. Todas estas son ideas de raigambre

democrática republicana que enmarcan el fondo y la forma de la propuesta constitucional. Por cierto constituyen un marco que es necesario tener en cuenta a la hora proponer la Nueva Constitución que Chile necesita.

Por eso de acuerdo con los postulados de nuestra candidata, en los párrafos que siguen se exponen los fundamentos de las bases constitucionales que pueden servir a Michelle Bachelet Jeria para exponer sus ideas sobre la Nueva Constitución para Chile. En nuestro país los sujetos del poder constituyente, esto es el poder de hacer la Nueva Constitución está repartido entre la ciudadanía o pueblo de Chile (titular originario), el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Se trata que con esta propuesta puedan comprometerse todos los sujetos del poder constituyente chileno en un proceso deliberativo. En la Nueva Constitución chilena deben tener cabida también nuestros adversarios, para que sin temor todos podamos construir sus propios proyectos y planes de vida. Debemos de una vez por todas tener una Nueva Constitución que asegure el gobierno de la mayoría y el respeto de los derechos y la participación e inclusión de las minorías. Aspiramos por eso a tener la Nueva Constitución legitimada a más tardar en el año 2018. La Nueva Constitución, será la Constitución del Bicentenario de nuestra independencia y con ella se inaugura quizás una nueva república chilena, por lo que este hermoso proyecto exige un grado especial de deliberación, responsabilidad y disciplina ciudadana.

## **II. FUNDAMENTOS DEL ESTADO, LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA.**

### **1. Presentación.**

La Constitución debe optar por una concepción personalista del Estado y no entenderlo sólo un sistema de potestades sino un sistema de garantías. La Constitución que es una ordenación jurídico-fundamental del orden político debe contener en su frontispicio un conjunto de decisiones fundamentales (Böckenförde), que dicen relación con la persona humana, la forma del Estado y del Gobierno y las relaciones de éste con la sociedad y la economía.

El déficit democrático y la imposición ideológica de la Constitución de 1980/2005 en su origen y en el contenido normativo que la constituye, así como la deficiencia y falta representatividad de su arreglo institucional, nos exigen, como sociedad democrática, plural

y deliberante, a un análisis prospectivo constitucional, que arribe a identificar las bases de una “Nueva Constitución”. La treintena de reformas constitucionales introducidas a la Constitución de 1980, que permiten hoy hablar de Constitución de 1980/2005, introducen un factor de legitimidad muy parcial a la Carta que está forzado por una transición, eminentemente pactada, y plagada de cerrojos institucionales y, por ende, son reflejos de un falso consenso constitucional. Luego, la distinción clásica entre legitimidad de origen y de ejercicio no debe ser usada para legitimar la Constitución vigente, la que sigue teniendo un déficit de legitimidad al ser fruto de la imposición de un régimen autoritario.

En efecto, el diseño constitucional que nos rige, impide el ejercicio efectivo de la soberanía por parte del pueblo, bajo el pretexto de una “soberanía de la Constitución”, ya que hace imposible que la mayoría prevalezca a la hora de decidir acerca de los asuntos públicos más fundamentales; desconoce, de igual manera, a las minorías en el desarrollo de las políticas públicas y en la protección de sus derechos; y dificulta absolutamente la intervención estatal que acoja los requerimientos de miles de ciudadanos que tantas veces se debaten en el desamparo. En razón de lo anterior, hemos generado una sociedad que desconoce, ignora o reniega de la representatividad política de los cargos, que no permite la participación y que al diagnosticar la imposibilidad de innovar en las políticas públicas, estas se fundan en el techo ideológico fundamentalista y neoliberal dispuesto en la Constitución 1980/2005.

## **2. Decisiones fundamentales acerca de la persona, la sociedad, la economía y el Estado.**

En razón de lo anterior, se proponen un conjunto de bases acerca de las decisiones fundamentales que la Nueva Constitución debe hacer sobre el Estado, la persona, la sociedad y la economía, así como las relaciones que deben existir entre estas.

### **a. El Estado social y democrático de Derecho.**

La idea del Estado social consagra el principio fundamental de que el Estado no puede dejar en el desamparo a quienes se encuentran excluidos por motivos sociales, culturales y

económicos, ni marginarlos del desarrollo y la modernidad. Los derechos fundamentales y las libertades públicas y los proyectos de vida, que cualquier persona desea adoptar, dependen de que existan las condiciones sociales y económicas de poder decidir y esto no sucede cuando concurren en ella un conjunto de hechos que constituyen desventajas, insalvables por miles de familias chilenas. Por esta razón, resulta importante reflejar los valores centrales de una nueva forma de comprender las intervenciones públicas, bajo la óptica de un Estado social y democrático de derecho.

El Estado de Derecho es una forma jurídico-política de Estado que surge con las grandes revoluciones francesa y americana del siglo XVIII y que actualiza el viejo ideal de gobierno de la ley, forma estatal en que el principio de legalidad se convierte en la medida de toda autoridad legítima y además en un límite en el ejercicio del poder, a fin de salvaguardar los derechos individuales. De este modo, el Estado de Derecho es una creación de liberalismo, que en el siglo XX es complementada y superada por el Estado social y democrático de derecho, que surge en el periodo de entre guerras como una teorización socialdemócrata y que después de la segunda guerra mundial se convierte paulatinamente en una fórmula de compromiso plural en lo ideológico y fundacional del Estado de las democracias contemporáneas. El Estado social y democrático de Derecho complementa el Estado liberal, ya que preserva el principio de legalidad, pero le impone al Estado un conjunto de cometidos en relación a las personas, a la sociedad civil y la economía; superando un Estado gendarme o mínimo para reconocer un Estado de bienestar que procura la salvaguarda de derechos económicos sociales y culturales reflejo de necesidades publicas impostergables tales como educación, salud, renta básica, trabajo, sindicación, descanso, previsión social, vivienda, entre otros.

El Estado social y democrático de Derecho no es sólo un Estado regulador sino también un Estado gestor de servicios y de fomento, y empresario; pero que compatibiliza la actividad pública y privada en la economía y la sociedad. Luego el Estado social y democrático de Derecho es un Estado fuerte, con musculatura, dotado de recursos humanos profesionales calificados por sus méritos y vocación de servicio, en suma un Estado eficiente para cumplir sus cometidos, pero no un Estado híper-burocrático capaz de ahogar fiscalmente a

la economía del país o sustituir o desplaza la esencial iniciativa privada o emprendimiento empresarial.

Esta forma jurídico política de Estado es una concepción sostenida por la socialdemocracia europea de la segunda post guerra, que define al Estado en un rol activo en las políticas públicas, en la economía y en sus vínculos con la sociedad civil. De este modo, el Estado adquiere el compromiso o cometido social de crear las condiciones, instituciones o normas que permitan asegurar el acceso y pleno ejercicio de los derechos humanos, tales como vivienda, salud, educación, servicios básicos, etc. Asimismo, la concepción de un Estado social y democrático se compromete a adoptar decisiones progresivas a la plena satisfacción y promoción de los derechos, con una prohibición de amparar políticas regresivas, discriminatorias, arbitrarias o contraproducentes a al ideal de igual dignidad que le sirve de inspiración.

#### **b. República democrática, representación y participación.**

Las constituciones históricas en Chile han empleado diversos términos para designar la forma política del Estado, a saber: “república representativa popular” (art. 21 de la Constitución de 1828), “gobierno popular representativo” (art. 2 de la Constitución de 1833), gobierno “republicano y democrático representativo” (art 1 de la Constitución de 1925) y, la escueta “republica democrática” (art. 4 de la Constitución de 1980), entre otras.

Las constituciones históricas de nuestro país imprimen un sello a la forma política del Estado, que es la opción por la república, es decir la política entendida como actividad colectiva, el poder político fundado en el derecho y no el capricho de una o más personas, la temporalidad en el ejercicio del poder, la electividad de las autoridades del Estado, la educación pública, la virtud ciudadana y la responsabilidad en el ejercicio del poder.

En esta Nueva Constitución es la república su seña de identidad política, y ésta se funda en los principios de representación y de participación de la democracia. La forma política republicana adscribe a una forma de Estado propia de la modernidad y a las democracias contemporáneas de tipo pluralista que se consolidan en Occidente después de la segunda guerra mundial, y que influyen decisivamente hoy en nuestra América Latina. Tales democracias no son sólo democracias representativas o directas fundadas en elecciones

periódicas sino que se definen como democracias participativas o semidirectas que completan las elecciones periódicas con un conjunto de técnicas de participación del pueblo en las decisiones públicas en diversos niveles territoriales, y que incluyen la revocatoria, el referéndum, las consultas y la iniciativa popular de ley en todas sus variantes.

La realidad política actual chilena contrasta con los ideales republicanos, porque si tomamos como base datos públicos, en 20 años de democracia, el promedio de edad de los senadores es 56 años y de los diputados es 52 años; el promedio de permanencia en el Parlamento es 20 años para los senadores y 10,3 años para los diputados; el promedio de períodos en el Congreso es 3,5 para los senadores y 2,5 para los diputados. Casi idéntica es la permanencia en los cargos de los alcaldes y concejales de la mayoría de las comunas del país. A esta incumbencia se agrega el nepotismo que implica que familiares comparten concejalías, alcaldías, cargos parlamentarios y toda clase de posiciones y privilegios públicos.

La competencia electoral se produce dentro de las coaliciones, lo cual robustece el rol de las directivas a la hora de ceder distritos de los disidentes y de repartir distritos blindados para los que las apoyan al interior de sus partidos. Los ciudadanos los que se ven afectados por el “cuoteo”, el inmovilismo, la persecución en el aparato público y en las empresas privadas. Son las personas comunes las que sufren la falta de participación en las decisiones que les afectan, el centralismo y la concentración del poder en Santiago.

Por todo lo anterior es que la ciudadanía chilena clama por más instancias de representación y participación y porque se termine de una vez con los abusos de la incumbencia y el nepotismo. Se han propuesto diversas reformas legales que han dispuesto, por ejemplo, las primarias, la participación en la generación de políticas públicas conforme a la Ley N°18.575, acceso a la información pública, etc., pero a ello deben agregarse medidas más estrictas, como limitar la reelección a una vez en el mismo cargo y el nepotismo en cargos públicos, que sean capaces de renovar y dignificar el ejercicio de la función pública.

Es también necesario consagrar mecanismos de participación directa de la ciudadanía, como el referéndum, iniciativa popular de ley y revocatoria de autoridades. Asimismo, crear mecanismos de participación y dialogo social, a través de un Consejo Económico y

Social, que tendrá por objetivo ser un órgano consultivo, integrado por asociaciones vinculadas a los empresarios y los proveedores del capital, del trabajo y las profesiones.

También es indispensable reforzar los derechos de la ciudadanía vinculados a la democracia, la representación y la participación, y hacer efectivo el sufragio en el extranjero, como también incorporar un derecho de asociación genérico y un derecho de asociación política específico, así como un derecho de acceso a la información pública.

De este modo la república democrática chilena se debe asentar en los principios de representación y participación, y en los principios que son propios a una democracia moderna sólida y estable.

#### c. Estado Regional.

Desde la fundación del Estado chileno ha sido un Estado unitario con fuertes elementos de centralización política herencia, del pasado colonial y el molde afrancesado del Estado jacobino-napoleónico con el breve interludio del ensayo federal. De esta suerte, se impone hoy la asunción de una nueva forma jurídica del Estado que retome la tradición regional y municipalista y dé un salto cuantitativo y cualitativo en la distribución territorial del poder político fortaleciendo la regionalización y evitando la provincialización regresiva de este proceso.

El nuevo Estado regional debe reconocer en la región el motor de desarrollo y un centro de decisiones administrativas que se funde en el principio democrático. De este modo se hace necesaria la elección directa de los consejos regionales por la ciudadanía regional y la elección directa del presidente del Gobierno Regional, la máxima autoridad administrativa de la región; quedando reservado al Intendente la función de gobierno de la región, conservando éste el carácter de agente natural y directo del Presidente de la República en el territorio.

El Estado regional supone la máxima transferencia de las funciones y potestades administrativas al Gobierno Regional como la elección de sus autoridades por la ciudadanía regional mediante sufragio directo y una fórmula electoral que asegure la proporcionalidad.

Es indispensable en Chile consagrar una nueva distribución territorial del poder político, que profundice el proceso de regionalización y que concrete la anhelada descentralización administrativa del país, instaurando un auténtico e inconfundible Estado Regional.

Para concretar lo anterior, es indispensable separar las funciones de Gobierno – Administración en la Región, quedando el Intendente circunscrito, exclusivamente, al campo gubernativo y el Gobierno Regional al campo de las funciones y potestades administrativas ordenadas al desarrollo y participación regional.

Asimismo, es necesario profundizar la legitimidad y representatividad de las autoridades del Estado Regional. De este modo, la Asamblea Regional y el Presidente Regional deben ser electos por los ciudadanos, de manera directa o indirecta.

#### **d. Igualdad entre mujeres y hombres**

El reconocimiento de derechos iguales para mujeres y hombres así como la necesidad de establecer para ellas condiciones especiales que permitan superar las barreras sociales y culturales que las han mantenido al margen de los espacios de poder, es una de las metas centrales del proyecto que se presenta. Esto requiere implementar medidas de acción positiva que permitan la realización real y efectiva de la igualdad de derechos, como se ha evidenciado de la experiencia comparada en Europa y Latinoamérica.

La promoción de la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres en el ámbito doméstico y en el cuidado de los niños resulta crucial para permitir el acceso igual y la competencia legítima por cargos de elección popular así como por puestos de responsabilidad profesional y social.

El reconocimiento de los derechos reproductivos de la mujer y el hombre así como de su derecho a la libertad e intimidad forman parte del núcleo esencial de derechos que esta Nueva Constitución garantiza.

#### **e. Laicidad del Estado.**

La Nueva Constitución también es heredera de una tradición institucional que se remonta a la fundación del Estado nacional y a las leyes laicas, exigiendo hoy el explícito reconocimiento de la laicidad del Estado y el respeto de todas las creencias y cultos o la pertenencia a sociedades éticas que se constituyan en conformidad a la ley.

**f. Depurar la Constitución de un “Derecho Constitucional del Enemigo”.**

También se propone depurar la Constitución de los severos límites al pluralismo ideológico y político como la cláusula de protección del artículo 19 N° 15 de la Constitución, adicionada en 1989 junto con la derogación del artículo 8º de infame memoria, y la doctrina de la seguridad nacional que son proyección del régimen autoritario que piensa la política como una dialéctica amigo/enemigo.

Asimismo, el artículo 9 de la Constitución vigente es una reminiscencia del régimen autoritario porque castiga el terrorismo de modo desproporcionado y en forma contraria a las convenciones internacionales vigentes en Chile, por lo que se promueve su derogación junto con la revisión de la legislación antiterrorista que ha mostrado serias falencias en sus disposiciones.

**g. Pueblos Indígenas**

Chile, en razón de su historia y para concretar la inclusión de todas las culturas que lo componen, requiere de un reconocimiento expreso de los pueblos indígenas, su lengua, tradiciones, costumbre, derecho consuetudinario, y el reconocimiento y protección de todo tipo de minorías.

Es fundamental que nuestra Constitución consagre, de manera inequívoca, una cláusula anti discriminación en el contexto de la igualdad ante la ley, que además asegure la diversidad, encomendando al legislador la sanción de distintas formas de discriminación fundadas en estándares, como el origen étnico, social, la raza, la religión, las opiniones políticas, sexualidad, etc.

El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios es un reconocimiento de Chile y de la nación con su pasado, sus raíces, que se proyectan al presente y porvenir. Asimismo se hace necesario el reconocimiento de las culturas, lenguas, costumbres y derechos

colectivos de los pueblos indígenas u originarios abriendo al Estado nacional a una efectiva multiculturalidad. Los límites de dicha multiculturalidad son los derechos humanos, el Estado nacional mismo y la república democrática.

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS.

### 1. Diagnóstico

Con el objeto de construir la Nueva Constitución que nazca en democracia y que pueda terminar con los abusos, se presenta una propuesta que vuelve a la tradición constitucional chilena. Nuestra tradición constitucional comprende a un Chile abierto a la evolución política, que no coarte el poder democrático y que, en un sentido dinámico, fomente su desarrollo dando cuenta del progreso que ha habido en la comprensión de los derechos y deberes. Luego, la Nueva Constitución debiera, en primer lugar, reconocer un catálogo de derechos fundamentales que permita terminar con los abusos que encuentran en los derechos patrimoniales su justificación, al menos, aparente. Eso implica reconocer derechos que vayan más allá de las meras libertades negativas, dando un lugar preponderante a los derechos sociales que identifican obligaciones de prestación que pueden reclamarse del Estado. Igualmente, las acciones judiciales destinadas a resguardar los derechos -que en la actualidad no se extienden a su totalidad y están reguladas por normas reglamentarias de la Corte Suprema- deben dar garantías de protección a todos por igual.

En esta línea, la Nueva Constitución, debiera dar cuenta y actualizar el reconocimiento de nuevos derechos como el derecho al medio ambiente, reconocimiento de grupos históricamente excluidos -como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas homosexuales, lesbianas, transexuales o bisexuales- así como los derechos de las personas que por su edad o condición de salud requieren de medidas especiales de cuidado o acomodo -niños, niñas y adolescentes, personas que sufren algún grado de discapacidad y personas de la tercera edad. El reconocimiento de derechos específicos para estos grupos o la simple aserción de que estos colectivos son titulares de derechos, debe ser parte de la Nueva Constitución para Chile.

### 2. Propuesta

#### a. Dignidad humana.

En la base del orden político y la paz social se encuentra el reconocimiento y garantía de los derechos humanos los que, a su vez, se fundan en los valores de la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas en tanto seres autónomos a quienes el Estado debe garantizar

el libre desarrollo de la personalidad. La Nueva Constitución para Chile debe partir del reconocimiento básico de la autonomía y dignidad de los seres humanos. La persona debe ser considerada un fin en sí mismo y no un mero medio. De este modo, los principios que debieran inspirar la redacción de una carta de derechos para la Nueva Constitución debieran considerar que los derechos humanos se reconocen como límites del ejercicio de la soberanía del Estado, el que debe respetarlos y promoverlos. Los tribunales nacionales deben interpretar las normas de esta Constitución armónicamente con el acervo jurisprudencial emanado de los órganos internacionales de protección de derechos humanos. La ley debe regular cómo el Estado dará cumplimiento a las sentencias de los tribunales internacionales de derechos humanos. Esta legislación debe indicar claramente cómo los tres poderes del Estado deben intervenir y cumplir de buena fe las sentencias.

**b. Derechos fundamentales.**

Los valores de la libertad, la igualdad y la dignidad debieran inspirar instituciones y derechos que reconozcan el pluralismo propio de las sociedades democráticas modernas y, con ello, la autonomía moral de las personas y su libre desarrollo de la personalidad.

**i. Derecho a la igualdad y a la no discriminación**

La Nueva Constitución debe reconocer el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación arbitraria, sea por razón de sexo, origen étnico, origen social, opinión, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Se reconoce el derecho a fundar una familia y el derecho al matrimonio sin discriminación de ningún tipo.

La mujer y el hombre gozan de los mismos derechos y el Estado debe promover la realización efectiva y real de la igualdad de derechos impulsando la eliminación de las desventajas históricas.

Se debe promover la igualdad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres dentro de la familia en relación con las tareas domésticas y el cuidado de los hijos.

Le corresponde al Estado favorecer el igual acceso de mujeres y hombres a cargos de elección popular, así como a puestos de responsabilidad profesional y social. Para ello, la

Nueva Constitución debiera instar medidas de acción positiva que permitan alcanzar la mayor igualdad posible efectiva, sin excluir la asignación de cuotas para ciertos cargos de elección popular.

#### **ii. Derecho a la vida, integridad física y psíquica**

El Estado debe reconocer el derecho a la vida y a la integridad física y moral de todas las personas, sin que puedan ser sometidas a torturas o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Se requiere abolir efectivamente la pena de muerte, prohibir el trabajo forzado y la trata de seres humanos.

La Nueva Constitución debe reconocer el derecho al consentimiento informado en un sentido amplio. Este derecho deriva del derecho a la autodeterminación y a tomar decisiones libremente en todo lo que dice relación con nuestro cuerpo y salud. De este modo, el paciente adulto, mentalmente competente, tiene derecho a dar o negar su consentimiento para cualquier examen, diagnóstico o terapia así como a suspender un tratamiento médico o el soporte vital, sin más límites que los que le impone el respeto a los derechos de los demás.

#### **iii. Derecho a la libertad de conciencia**

Una Constitución laica y pluralista debe garantizar a todos el derecho a la libertad de conciencia sin asociarlo necesariamente a la religión. Este derecho supone la libertad de conservar, profesar, practicar y cambiar de creencias, sin coacción ni más limitaciones que aquellas necesarias para proteger, en una sociedad democrática, los intereses colectivos y los derechos y libertades de los demás.

#### **iv Derecho a la libertad de expresión**

Sobre la base de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Nueva Constitución debiera dar las más amplias garantías de libertad de pensamiento y de expresión asegurando a todas las personas la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin censura previa, así como el derecho de acceso a la información pública. Las limitaciones a este derecho sólo pueden ser ex-post, es decir, por la vía de hacer efectivas responsabilidades ulteriores que deben estar expresamente fijadas

por ley y ser necesarias, en una sociedad democrática, para proteger los derechos y libertades de los demás.

Las leyes de desacato deben declararse contrarias a la Constitución.

Se requiere reconocer el derecho a la información y el derecho a la auto-determinación informativa con su correspondientes garantías, tales como el “habeas data”.

La Nueva Constitución debiera asegurar la libertad de los comunicadores dentro de los medios y el pluralismo informativo, junto con el compromiso con un debate público democrático de los medios. Las limitaciones a las concentraciones monomediales y multimediales en el campo de las empresas de comunicación social, deben estar enderezadas a afianzar tal pluralismo informativo.

#### **v. Derechos de los niños, niñas y adolescentes**

Es fundamental garantizar a los niños, niñas y adolescentes, constitucionalmente, el derecho a protección y atención necesarios para su bienestar. En la línea de lo establecido en la Convención de Derechos del Niño, su cuidado y protección es un derecho y obligación prioritaria de los padres y el Estado velará por su cumplimiento. Se debe reconocer el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión y a que ésta sea tomada en cuenta en todo lo que atañe a sus propios intereses, teniendo presente los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables ante la ley. En atención a su grado de desarrollo, se debe reconocer a los adolescentes ciertos grados de autonomía para hacer efectivos ciertos derechos, tales como el libre y responsable ejercicio de la sexualidad o la participación política.

La Nueva Constitución debiera resguardar el principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. El Estado procurará comprometerse a implementar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, explotación y abuso sexual. Se requiere prohibir el trabajo infantil y cualquier tipo de violencia contra los niños, sea física o psíquica.

La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño solo podrán utilizarse tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad.

Todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia. La privación de libertad debe tener en cuenta las necesidades de las personas de su edad y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

#### **vi. Derecho a la intimidad y derechos sexuales y reproductivos**

La Nueva Constitución debe garantizar el derecho a la intimidad personal, a la propia imagen, al honor y al nombre declarando inviolables el domicilio y las comunicaciones de todo tipo, salvo por orden o resolución judicial.

Se deben reconocer los derechos sexuales y reproductivos de las personas. La Constitución debe garantizar que ninguna mujer sea puesta en peligro por causa de su embarazo o parto así como que ninguna mujer sea objeto de prácticas como la mutilación genital femenina, el embarazo forzado, la esterilización o el aborto forzado.

#### **vii. El derecho de propiedad**

La Nueva Constitución debiera poner énfasis en la idea de que la propiedad obliga y que su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. En esa línea (expresada en la Constitución alemana, italiana y española) se requiere reconocer que la función social del derecho a la propiedad privada y a la herencia delimitará su contenido, de acuerdo con la ley.

Se debe garantizar la libre iniciativa económica privada, pero sin que ella pueda desenvolverse en oposición al interés social. Del mismo modo, declarar que la actividad económica pública y privada es compatible con y puede coordinarse con fines sociales.

La Nueva Constitución debiera reconocer el dominio público hídrico, minero y del espectro radioeléctrico. El Estado tiene derecho a regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente minerales.

Se declara las aguas como bienes nacionales de uso público, cualquiera sea el estado en que se encuentren, el lugar en que estén depositadas o el curso que sigan, incluidos los glaciares.

Se delegará en el legislador la regulación del procedimiento de constitución, reconocimiento, ejercicio y extinción de los derechos que se reconozca a los particulares sobre las aguas, sin perjuicio de reservar caudales de aguas superficiales o subterráneas para asegurar la disponibilidad del recurso hídrico a todas las personas.

### **viii. Derecho al debido proceso**

La Nueva Constitución debe reconocer un derecho general a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. La presunción de inocencia, la cláusula non bis in ídem y la prohibición de declarar contra uno mismo son derechos básicos del imputado.

El legislador regulará las reglas del debido proceso en las leyes de enjuiciamiento que se dicten.

### **ix. Medio Ambiente**

El Estado debe garantizar a las personas el goce de un medio ambiente libre de contaminación, adoptar medidas para garantizar el respeto y sostenibilidad de la biodiversidad. El uso de los recursos naturales está limitado por este derecho, la función social de la propiedad, los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo de las comunidades locales donde se emplacen los proyectos de explotación.

La explotación de los recursos naturales debe realizarse responsablemente, mediando una apropiada planificación y ordenamiento territorial y debe asegurarse la conservación del medio ambiente y la consulta y aprobación de las personas afectadas. El Estado debe tener especial consideración por el bienestar de sus actuales y futuros habitantes.

### **x. Derechos políticos**

Se reconocer el derecho y el deber de participar en la vida pública y política. El derecho de asociación política, el derecho de protección del Estado a los nacionales, el derecho a la

nacionalidad -incluida la nacionalidad adquirida por vínculo de parentesco o afinidad-, el derecho a una buena administración y el derecho de acceso a los documentos.

Se debe garantizar el derecho a formar partidos políticos y el derecho de asociación política a fin que los ciudadanos puedan constituir movimientos o asociaciones políticas.

El sufragio es universal, igualitario y secreto y debe poder ser ejercido por todos los chilenos, sin que su lugar de residencia o el haber sido procesado o condenado por un crimen o simple delito puedan limitar o condicionar el derecho al sufragio.

El Estado debe favorecer el acceso y participación en condiciones igualitarias entre mujeres y hombres a cargos de elección popular. Para ello se deben implementar medidas de acción positiva que permitan alcanzar la paridad en los cargos de representación popular.

Del mismo modo, se reconoce la necesidad de que los derechos políticos queden sometidos a una cláusula de reserva de ley, como por ejemplo, el derecho de reunión, el que debe ser formulado como un derecho de reunión y de manifestación pública.

## **xi. Derecho a la participación**

La Nueva Constitución debe garantizar el derecho a la participación política en las diferentes áreas de la vida nacional como garantía del orden político e institucional y como derecho incluyente de los grupos históricamente excluidos de los espacios de toma de decisiones públicas. En esa línea, se debe designar al Estado de Chile como uno de tipo participativo, señalando que la participación política es un elemento fundamental que debe promoverse y garantizarse en los diferentes espacios, tanto políticos como sociales, facilitando la formación y mantención de sindicatos, negociación colectiva inter-empresa e intersectorial.

Los espacios de participación incluyen la esfera educativa y la productiva. Esta participación puede realizarse directamente o a través de los representantes libre y democráticamente elegidos. El Estado debe garantizar que sus habitantes puedan participar en condiciones de igualdad como candidatos en los cargos de elección popular, en acceso a los distintos puestos y funciones públicas en los poderes del Estado, y en general en las distintas instancias de intervención en la vida pública y social. La garantía de la igualdad de

condiciones debe considerar especialmente las desventajas históricas y culturales que han afectado a las mujeres y los pueblos indígenas y adoptar acciones positivas para corregir dicha situación.

### **xii. Derecho a la protección de la salud**

La Nueva Constitución debiera reconocer el derecho a la protección de la salud en tanto derecho universal, igualitario e integrado. Se debe garantizar el acceso a un seguro universal de salud sin discriminación. El Estado debe controlar el ejercicio de los servicios públicos y privados de salud, y regularlos por ley para garantizar prestaciones básicas uniformes de carácter universal con las garantías de acceso, oportunidad y calidad. Para ello, es necesario reponer la solidaridad en el financiamiento de la salud.

Se debe fortalecer la atención primaria en el marco de una red integral de atención con enfoque familiar, intercultural y comunitario, en la que los distintos niveles del sistema promuevan un modelo de salud preventivo y promocional. La atención primaria debe ser la puerta de entrada y el eje estructural de la red sanitaria, tanto pública como privada.

### **xiii. Derecho a la seguridad social**

El Estado debe garantizar constitucionalmente un régimen de seguridad social para todos los ciudadanos que avale la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad como un accidente, invalidez, vejez o el desempleo. Se debe consagrar de modo explícito el principio de solidaridad en materia de seguridad social.

Se debe garantizar el derecho a la renta básica incondicional y universal.

### **xiv. Derechos de las personas con discapacidad y de la tercera edad**

El Estado se obliga a la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

Se debe propiciar la plena integración en la sociedad de las personas con discapacidad y de la tercera edad, así como el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

### **xv. Derecho a la educación**

Corresponde al Estado garantizar el derecho a la educación en todos sus niveles, velar por su calidad y estimular la investigación científica y tecnológica.

Se debe garantizar la calidad y gratuitidad de la educación parvularia, básica, media, técnica y universitaria.

Se deben implementar mecanismos que permitan avanzar hacia una educación universal, igualitaria y no segregada. El Estado debe promover y garantizar la educación pública en todos los niveles y de asegurar la calidad de la educación pública y privada en todos los niveles. La educación privada podrá recibir financiamiento público en condiciones no discriminatorias.

También es necesario incorporar la libertad de cátedra en el derecho a la educación.

El derecho a la libertad de enseñanza no significa que al Estado le esté vedado regular a los prestadores. La libertad de abrir, organizar, y mantener establecimientos educacionales debe hacerse en conformidad con los principios establecidos en la Constitución y según la ley. En este orden de ideas, la educación pública y la privada financiada con recursos públicos, deberá ser preferentemente laica.

#### **xvi. Derecho al trabajo**

El derecho al trabajo, su remuneración y protección. Todos deben tener garantizado el derecho al trabajo y a su libre elección, así como a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, acorde con sus capacidades.

El Estado debe asegurar la misma remuneración por el mismo trabajo, prohibir la discriminación salarial por sexo y promover el acceso de la mujer a los cargos de mayor responsabilidad.

La ley fomentará el goce del derecho a la sindicalización y la negociación colectiva.

Se reconoce el derecho de información y consulta de los trabajadores en la empresa.

Se debe reconocer el derecho a huelga y la garantía de las condiciones de trabajo seguras.

#### **xvii. El derecho a la vivienda**

Se debe reconocer el derecho a una vivienda digna (tal como existe en España, Sudáfrica,) y el derecho al espacio público en el contexto de ciudades integradas.

### **xviii. Derecho a la cultura**

Se reconoce el derecho a la cultura, entendido tanto como el derecho a bienes culturales como al patrimonio cultural.

### **xix. Derechos colectivos**

Chile es una nación es una, indivisible y multicultural, que incluye los pueblos indígenas, su identidad y cultura propia.

Los derechos colectivos se relacionan con el medio en que viven estos grupos y en el uso de sus recursos, y el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales.

El Estado debe fomentar la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

#### **c. Garantías.**

La Nueva Constitución debiera desarrollar los estados de excepción constitucional con las limitaciones generales a los derechos, definiendo estrictamente los supuestos de hecho que permitan limitarlos; con estricta sujeción a estándares internacionales, tales como los principios de Siracusa.

Se debe garantizar la reserva de ley en materia de derechos fundamentales.

Todos los derechos deben poseer –según la doctrina y jurisprudencia dominante- la misma relevancia para el desarrollo pleno de las personas y, además, se deben asegurar formas de control judicial sobre los derechos económicos, sociales y culturales que permiten vincular a las autoridades administrativas. Sin sustituir el criterio del gobierno y la administración en materia de diseño y ejecución de las políticas públicas, se propone que la Carta Fundamental garantice un amplio proceso de amparo ordinario de derechos civiles,

políticos como sociales y económicos, y dejar a la ley, la regulación del modo en que cada derecho habrá de ser cautelado y la determinación de la competencia de los tribunales que confieran tutela constitucional a estos derechos.

### **III. RÉGIMEN POLÍTICO.**

El equipo programático constitucional le propone a la candidata presidencial Michelle Bachelet Jeria y al comando trabajar dos opciones distintas de reforma al régimen político y tipo de Gobierno. La primera, es la mantención del régimen presidencial, bajo una modalidad flexible o moderada (A), y la segunda, la sustitución de éste por un régimen semi-presidencial (B).

#### **A. RÉGIMEN PRESIDENCIAL FLEXIBLE.**

##### **1. Diagnóstico:**

La reforma del sistema político chileno debe considerar las normas y prácticas que han acentuado el llamado “constitucionalismo ejecutivo”, y que han significado el aumento desmedido del poder presidencial por sobre la deliberación constitucional. La instalación y el funcionamiento sin precedentes de un equipo presidencial dedicado a promover la persona del presidente; la organización de una oficina legal presidencial que controla la creación de normas desde el ejecutivo; la apelación directa a la ciudadanía a través de los medios de comunicación; la distorsión de la realidad que los medios realizan de manera cotidiana; la vinculación política de los militares y el potencial de insubordinación militar al poder civil; el recurso a la retórica política con imágenes de guerra o emergencia constitucional; el uso de medidas restrictivas de derechos por causa del terrorismo o la delincuencia organizada; el desvirtuar las primarias y las elecciones populares con discursos y promesas populistas, que se sabe no se pueden cumplir; el abuso de la mercadotecnia en política, etc., constituyen nuevas realidades políticas que han generado un clima de amenaza a los principios republicanos y al futuro de la democracia constitucional.

En este complejo escenario proponemos una serie de medidas destinadas a moderar el excesivo presidencialismo que existe en Chile. La redistribución de funciones políticas y constitucionales que proponemos, se funda en el concepto de flexibilización que consiste por una parte en una mayor distribución de poder entre los órganos políticos que tienen mayor legitimidad democrática directa con el fin de fortalecer la gobernabilidad, y al mismo tiempo mediante esa acción legitimadora se piensa que se puede aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad del sistema político.

Desde este punto de vista no se entiende que el Presidente y Congreso sean entidades separadas que no pretenden intervenir en las labores del otro o que sus atribuciones sean empatadas o que sean resueltas de modo ordinario por un tercero, esto es, por ejemplo, un órgano autónomo constitucional y menos en el contexto del Consejo de Seguridad Nacional donde la constitucionalidad y carácter democrático del mismo está seriamente en cuestión. Por el contrario, el proyecto de la flexibilización supone instalar instrumentos adecuados de control de un órgano sobre el otro y particularmente construir un trabajo coordinado entre el Presidente y el Congreso para que desde esos dos órganos con representatividad democrática surja la gobernabilidad, la coherencia técnica y la política que da sustento a todas las formas de las políticas públicas y así se profundice en la legitimidad de las mismas.

También, se ha argumentado que para que pueda darse un proceso de flexibilización efectivo, conviene que exista un cierto equilibrio en las potestades de ambos órganos que se desea disciplinar y someter a los equilibrios y contrapesos de la flexibilización.

## 2. Propuestas

A continuación se detallan algunas de las propuestas que pueden ayudar a lograr este equilibrio:

1. Cooperación entre el Presidente y el Congreso: En cuanto a las propuestas concretas debemos terminar con la batalla de las etiquetas entre el presidencialismo y el parlamentarismo. Debemos buscar un sistema que funcione y que pueda equilibrar mejor la relación entre el Presidente de la República y el Congreso. Para avanzar en esa dirección parece razonable institucionalizar el que los parlamentarios puedan ser nombrados ministros de Estado de manera de usar los talentos que están disponibles en el Congreso Nacional para las tareas políticas y terminar con las separaciones tajantes entre estos dos poderes para que puedan colaborar más estrechamente.

2. Reformar atribuciones del sistema bicameral: Aunque algunos han propuesto crear un sistema unicameral, en esta propuesta se postula que debe mantenerse la potestad política repartida entre la Cámara de Diputados y la institución del Senado. Mantener el sistema bicameral desde luego supone revisar las distritos y circunscripciones existentes y reforzar

en la cámara alta sus atribuciones para que esta sea un lugar de deliberación política del más alto nivel, como lo fue en buena parte de la historia de Chile. Por ejemplo, puede agregarse a las facultades del Senado la de aprobar por la mayoría de sus integrantes la designación de los embajadores. El periodo del mandato de los Senadores no debe extenderse a más de cuatro años.

3. Modificar el periodo presidencial: Adicionalmente, se ha criticado el plazo del periodo presidencial que debe extenderse a cinco o seis años, sin posibilidad de reelección y se propone alternativamente mantener el plazo de cuatro años con la posibilidad de reelección inmediata y por una sola vez.

4. Disolución de las Cámaras: Se propone también que el Presidente pueda disolver las Cámaras y llamar a elecciones por una sola vez durante su mandato, y que esta facultad pueda servir para generar una nueva mayoría que le permita gobernar evitando el empate y la sensación de estar en un pantano político.

5. Reforzar las capacidades del Congreso: Otras reformas sustanciales deben hacerse también respecto del proceso legislativo para asegurar la calidad técnica de nuestras leyes. Para eso creo conveniente incorporar más y mejores profesionales que asesoren en calidad de funcionarios civiles al Parlamento en la elaboración de los proyectos de ley. Estos profesionales deben ser a su vez capaces de ayudar a evaluar políticas públicas vinculadas a iniciativas legislativas y experiencias de fiscalización.

6. Modificar las atribuciones legislativas del Presidente: También debe revisarse el excesivo poder presidencial en cuanto a la iniciativa legislativa y las urgencias, particularmente en lo que respecta a las materias económicas y presupuestarias. Se trata que sin caer en la trampa que fueron en nuestra historia las leyes periódicas, seamos capaces de aprender de las formas de control presupuestario parlamentario que existen en otros países. Hemos presenciando como en EE.UU. a raíz de la crisis de Wall Street y la guerra de Irak el Congreso ejerce sus funciones con responsabilidad. Esta experiencia no está lejos de lo que necesitamos para abordar reformas complejas como las del Transantiago y otras materias semejantes.

La idea de la flexibilidad supone compartir las competencias del Presidente y el Congreso que es uno de los factores que no está presente en Chile, particularmente en cuanto a las atribuciones legislativas exorbitantes que goza el Poder Ejecutivo en cuanto a su iniciativa exclusiva, control de las urgencias, atribuciones en materias administrativas y financieras y capacidades técnicas y de asesoría.

Los que critican éste predominio del Ejecutivo, sostienen que es muy baja la influencia parlamentaria en la elaboración de la ley en el régimen presidencial chileno. Por eso, junto con estudiar las diferencias y semejanzas que nuestro sistema tiene con otros países para encontrar fórmulas flexibles se trata de resolver los problemas de colaboración entre el Presidente y el Congreso, y pensar en reformas institucionales.

También es importante limitar la reelección infinita, con el fin de asegurar así, la renovación del Congreso, de modo que los Senadores puedan ser reelegidos en el mismo distrito por una vez y los Diputados hasta por un máximo de dos períodos sucesivos. Se propone además la derogación del artículo 23 que pone una barrera corporativista entre los parlamentarios y las organizaciones sociales, y se comparten las ideas de incluir formas de iniciativa popular en el proceso legislativo y fiscalizador parlamentario.

Adicionalmente, debemos revisar la relación de las FFAA con el poder civil. Existen un par de capítulos especiales para ella en la Constitución y quizá debieran incluir un inciso que señale que son parte de la Administración Pública. Las Constituciones decentes no tienen capítulos sobre las FFAA. Tampoco tienen capítulos sobre Consejos de Seguridad Nacional ni órganos consultivos.

También es urgente revisar las leyes orgánicas adoptadas durante la dictadura. Los estudiantes el año 2006 y hoy, han pedido modificar la LOCE y la LEGE, pero éstas no son las únicas leyes orgánicas que requieren de una revisión desde un punto de vista republicano y democrático. La Constitución reposa sobre un enmarañado de “arbustos con espinas” formados por estas leyes orgánicas, las cuales es necesario revisar con la misma fuerza que la Constitución. Algunas de las leyes orgánicas son leyes de amarre incompatibles con los principios del constitucionalismo democrático. Así, por ejemplo, la revisión de la ley orgánica de las FFAA puede significar asignar un rol más compatible con

la democracia a los uniformados; la revisión de la ley orgánica de votaciones populares y escrutinios, y de registro electoral que define con la Constitución el sistema electoral puede hacer relevantes las elecciones parlamentarias y concebirlas como empates que subsidian la segunda minoría y excluyen la representación y participación de las demás minorías. En las leyes orgánicas sobre educación, municipalidades, en la administración pública y en muchas otras materias, esta revisión pro-democrática puede servir para reformular totalmente la cara autoritaria del sistema jurídico chileno.

## **B. RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL.**

Desde cualquier punto de vista, teórico o práctico, impulsar un cambio hacia un régimen semipresidencial requiere de sendas reformas políticas, no sólo a la Constitución y sus leyes de desarrollo, sino que, además, de una transformación institucional y funcional- del sistema político. Por lo anterior, sólo nos remitimos a las ideas generales de las modificaciones más significativas e inmediatas que debieran discutirse en el marco de la Nueva Constitución que pretenda instalar un régimen semipresidencial

1. Separación de la Jefatura del Estado y la Jefatura del Gobierno. Este es el rasgo prototípico de un régimen semipresidencial, y además, de tipo republicano: un Presidente de la República, Jefe del Estado, y un Primer Ministro o Jefe del Gobierno, el primero con una legitimidad democrática directa y el segundo con una legitimidad indirecta dependiente de la relación fiduciaria o de confianza con la Cámara de Diputados. Esto supone separar las funciones hoy concentradas en el Presidente de la República, para lo cual, resulta forzoso una reforma a la Constitución, en sus artículos 24 y 32. Las funciones que conserva para sí la Jefatura del Estado suelen agruparse en: a) Atribuciones relativas a la Administración de Justicia; b) Atribuciones militares o Defensa Nacional; c) Atribuciones internacionales, d) Atribuciones de nombramientos en los órganos del Estado; e) Atribuciones parciales en el ámbito de la potestad reglamentaria, f) Atribuciones legislativas y veto de las leyes, entre otras.

2. Rediseño de la función de jefatura de Estado y de Gobierno. Es necesario, junto con separar formalmente las funciones de Estado y de Gobierno, rediseñar ambas funciones, pues, desde el punto de vista normativo, nuestro ordenamiento constitucional, en el

Capítulo “Gobierno” bajo el epígrafe “Presidente la República” regula conjuntamente las materias propias del Estado y del Gobierno, por lo tanto:

- a. Habría que modificar y reordenar todo el Capítulo relativo a Gobierno de la Constitución.
  - b. Del punto de vista de práctico, muchas de estas atribuciones, algunas típicas de la jefatura del Estado y otras muy típicas de la función de Gobierno, se ejercen simultáneamente, de ahí que resulta indispensable separarlas y delimitarlas claramente.
  - c. Debe crearse toda una normativa constitucional que regule las relaciones entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
  - d. Conservar en el jefe de Estado la decisión acerca del Derecho de Excepción, con acuerdos del Congreso Nacional, cuando corresponda.
  - e. Conservar en el Jefe de Estado la prerrogativa del voto parcial suspensivo.
  - f. Conferir al Jefe de Estado la facultad de disolver el Congreso Nacional y convocar a elecciones anticipadas, a petición del Gobierno.
  - g. Reemplazar el mecanismo de nombramiento de los Ministros de Estado, por ejemplo, nombramiento del Presidente de la República a propuesta del Jefe de Gobierno.
3. Atribuciones del Jefe de Gobierno. En este punto, vale la pena reiterar que, un régimen semipresidencial requiere de un complejo entramado institucional y normativo, con atribuciones del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno que se rozan, en no pocas ocasiones, o que requieren de mucha coordinación entre ambos órganos, por lo cual, sólo fijaremos algunas ideas gruesas respecto de las atribuciones de la Jefatura de Gobierno, a saber:
- a. Conducción del Gobierno y del Gobierno interior.
  - b. Conducción de las relaciones internacionales y celebrar tratados internacionales.
  - c. Proponer los nombres para Ministro de Estado.
  - d. Dirigir la Administración del Estado.

- e. Ejercer la potestad reglamentaria.
  - f. Ejercer las atribuciones legislativas directas y las atribuciones constituyentes.
4. Establecimiento de un nuevo sistema de elecciones. En efecto, un régimen semipresidencial demanda un sistema electoral de mayor complejidad, por una parte, y de una alta legitimidad, por otra. Para tal efecto, resulta forzoso apuntar lo siguiente:
- a. Tiene que establecerse un mecanismo para la elección del Primer Ministro o Jefe del Gobierno, el que puede consistir, alternativamente: elección por la Cámara baja, o bien, nombramiento del Presidente de la República con acuerdo de la Cámara baja;
  - b. Establecimiento de las reglas de duración del mandato, cesación, vacancia, renuncia, etc.
  - c. Debe establecerse un sistema electoral para la asignación de los escaños parlamentarios lo suficientemente representativo, proporcional y legitimado, como para formar, a partir de esas mayorías, el Gobierno.
5. Establecimiento de atribuciones al Presidente de la República para arbitrar conflictos entre Gobierno y Congreso Nacional. Evidentemente que pueden existir tensiones entre el Gobierno y el Congreso Nacional que tienen que dirimirse de algún modo. En este sentido, uno de los mecanismos más conocidos es la disolución de la Cámara baja o de ambas cámaras, y/o la dimisión del Jefe de Gobierno y luego la convocatoria a nuevas elecciones. La decisión la adopta el Presidente de la República, por su iniciativa o a solicitud de alguno de los órganos en conflicto. Esta facultad, por cierto, debe estar lo suficientemente contenida, pues, el abuso de este mecanismo produce la inestabilidad de los gobiernos y el estancamiento de la acción ejecutiva.
6. Modificación de las atribuciones del Congreso Nacional. En este caso, la primera cuestión que debemos anotar es que los sistemas presidenciales, y los presidencialistas sobre todo, descansan en un modelo de separación rígida de poderes o de “contrapeso de poderes”. Por lo cual:
- a. La adopción de un régimen semipresidencial obliga a revisar esto, pues, en los hechos, se produce una “colaboración de poderes” entre la Cámara baja y el Gobierno que

se forma a partir de su apoyo mayoritario, por lo cual, la regla de separación rígida de poderes no es funcional al semipresidencialismo.

b. La Cámara baja debe contar con vigorosas facultades de control y fiscalización respecto del Gobierno y su Administración.

c. La Cámara también debe contar con atribuciones para hacer efectiva la responsabilidad política, cuyo resultado, no sólo sea la interpelación, sino mediante censura (que en circunstancias calificadas, produce la destitución del funcionario que se trate).

d. Finalmente, se debe racionalizar el mecanismo de confianza Gobierno-Congreso Nacional.

e. Por último, la investidura del Gobierno debe estar asociada a la formación político-programática de una coalición de partidos, para asegurar su estabilidad y duración.

En cuanto al Senado, como se expone en el documento ésta cámara alta pasa a ser una cámara territorial en que las regiones son representadas en base a paridad, congruente con una nueva forma jurídica de Estado que profundiza el proceso de regionalización instaurando un Estado Regional.

En síntesis, y como señalamos, la opción por el régimen semipresidencial requiere de rediseño institucional de la forma de gobierno y régimen político que la Nueva Constitución debe hacerse cargo, venciendo el “peso de la noche”, al menos en los capítulos referidos al “estatuto del poder” (Gobierno y Congreso Nacional); el reparto competencial entre los poderes públicos; las bases constitucionales de la Administración Pública; el Gobierno y Administración interior, entre otros. Y, ciertamente, resulta ineludible revisar buena parte de la legislación de desarrollo, especialmente las leyes orgánicas constitucionales y otras tantas leyes de bases.

#### **IV. POTESTAD LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA**

##### **1. Diagnóstico**

###### **a. El papel de la ley**

Una de las rupturas más radicales que la Constitución de 1980 representó frente a la tradición constitucional chilena se refiere a la manera en que la Constitución es entendida en relación al proceso político. Y uno de los aspectos más claros en que este cambio se manifiesta es en la regulación del proceso legislativo y de reforma constitucional.

Es parte de la idea de Constitución que ésta limita al proceso político, pero hay un cambio fundamental entre la manera en que esta idea fue entendida bajo la Constitución de 1925 y la del 1980: bajo la Constitución de 1925, la Constitución contenía “límites” que operaban a través del proceso político; bajo la del 80, esos límites operan en contra del proceso político. Es lo que define a la idea de una democracia “protegida”: ya no, como antes, del pluralismo político, sino protegida de la política misma. Esa es la razón por la que, a pesar de sus 20 años de vigencia, la Constitución de 1980 no puede dejar de ser entendida como “impuesta” por la derecha. Como la Constitución está protegida de la política, esa protección asegura que lo que en un primer momento fue imposición siempre será imposición.

En la configuración de la potestad legislativa esta “protección” se manifiesta en varios aspectos, de los cuales algunos de los más notorios son los siguientes:

1 En la configuración máxima de la potestad legislativa, en relación con la potestad reglamentaria. Bajo la regla de la Constitución de 1925, que caracterizaba la competencia de la potestad legislativa de un modo mínimo, la cuestión de la distribución de competencias entre ley y reglamento quedaba entregada a la acción del Presidente de la República y las cámaras

2 En la categoría de leyes orgánicas constitucionales, que sólo pueden ser modificadas con 4/7 de los votos de los senadores y diputados en ejercicio. En el derecho comparado la conclusión indudable: donde existen son sumamente discutidas. En nuestro país son ajenas a la tradición constitucional. Por lo demás, en el derecho comparado su ámbito está sumamente delimitado.

3 En la exigencia de quórum de reforma constitucional para leyes que interpretan la Constitución. Esto muestra que desde el punto de vista de la Constitución todo intento de interpretar la Constitución es visto como una reforma encubierta.

### **b. Las leyes de reforma constitucional**

Es en este contexto que debe discutirse el tema de la reforma constitucional. Cuando se trata de la reforma parcial, de lo que se trata es del ejercicio de la potestad legislativa, en el sentido de que el vehículo formal de la reforma constitucional será una ley de reforma. Esto siempre ha sido reconocido en la tradición constitucional chilena (por ejemplo, las “reformas constitucionales” comparten la numeración de las leyes, y se promulgan como leyes, y a su respecto se aplica en todo lo que no es regulado diferentemente en el capítulo XV las reglas sobre formación de la ley, etc.). La idea central de la “democracia” protegida (la Constitución protegida del pueblo a través de la política) se manifiesta en la regulación de la reforma constitucional en la exigencia de quórum exagerados de reforma constitucional. El sentido de estos quórum no es dar estabilidad a las reglas constitucionales (la Constitución de 1980 ha sido reformada, mediante “leyes” de reforma constitucional, más del triple de veces que la Constitución de 1925), sino dar a la derecha poder de bloqueo sobre decisiones que cuentan con el respaldo de la mayoría. Esto debe ser corregido. La Nueva Constitución no debe tener poderes de bloqueo que ni a la derecha sobre la izquierda, ni a la izquierda sobre la derecha, porque ha de ser una Constitución de todos y para todos.

### **c. La relación ley-reglamento**

El sistema de relaciones entre el dominio legal máximo y la potestad reglamentaria, autónomo y de ejecución, no ha sido fácil de conciliar, pues la Constitución no establece un límite claro entre lo que corresponde a uno o a otro poder. En los hechos, son muy raros los casos en que el Presidente ha ejercido la potestad reglamentaria autónoma.

Este sistema ha dado lugar, evidentemente, a conflictos, que han tenido que ser resueltos casuísticamente por el TC, incentivado por el hecho de que la minoría derrotada en el proceso legislativo es la que puede impugnar los decretos del Presidente ante dicha magistratura. Lo anterior se ve acentuado en los proyectos de ley y los decretos que afectan más fuertemente a los intereses económicos de unos pocos, en beneficio de la comunidad.

## **2. Propuesta**

La Nueva Constitución debe revertir esta idea de sustraer la política de la Constitución, bajo el pretexto de que la Constitución debe ser un cuerpo de normas estables y rígidas, inmodificable por las prácticas democráticas. La Constitución pretende habilitar al proceso político, y no tan sólo ponerle límites. En la medida en que lo que ella contiene ha de ser entendida de forma que admite varias opciones legítimas para el poder democrático.

Lo anterior significa que la regla absoluta será que las leyes se aprueben por decisiones mayoritarias, sin necesidad de un quórum extraordinario. Esto significa abolir las distinciones que contiene la Constitución de 1980 entre distintos tipos de leyes (“ordinarias”, “de quórum calificado”, “orgánicas constitucionales” e “interpretativas de la Constitución”), cada una con sus quórum especiales, y establecer que para la aprobación, derogación o modificación de la ley se requerirá siempre el voto conforme de la mayoría de los representantes presentes en la sala al momento de votar, y establecer para la reforma constitucional un quórum especial, agravado, de mayoría de los representantes en ejercicio.

Por una parte, debe señalarse que al poder legislativo le corresponde tomar las decisiones básicas de la sociedad, particularmente en todo lo que dice relación con las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Por otra parte, debe dotarse al Presidente de la República (Gobierno) para que lidere una Administración eficaz y eficiente, capaz de responder rápidamente, sin desperdicio de recursos o demoras innecesarias a la satisfacción de necesidades y la creación de las instituciones y las condiciones sociales y económicas que el desarrollo del país requiere.

Para ello, en una Nueva Constitución el poder legislativo debe estar definido de forma general (dominio legal mínimo), dejando siempre a salvo su facultad exclusiva para limitar los derechos fundamentales.

Por su parte, el Presidente de la República (Gobierno) debe estar dotado de la potestad reglamentaria, tanto para poner en ejecución las decisiones del legislador. Este poder es especialmente importante en aquellos asuntos que no significan la limitación de libertades, sino que dicen relación con la satisfacción de derechos sociales.

En relación a esto último, para dotar de eficacia a la actuación administrativa, debe preverse que los órganos administrativos gozan también, de pleno derecho, de una potestad

normativa subordinada a la ley, en el ámbito específico de los asuntos que la ley les encomienda supervisar.

## V. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

### A. ASPECTOS GENERALES.

#### 1. Diagnóstico

El Gobierno y la Administración del Estado están escasamente tratados en la Constitución, salvo en cuanto al Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno, algunas normas básicas de los ministerios y la estructuración de ciertos órganos administrativos de relevancia constitucional, cuya autonomía es establecida como un límite a la actividad conformadora del legislador democrático. En este sentido, la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central son órganos que aparecen estructurados autónomamente en la Constitución, desgajándose de la autoridad presidencial y poniéndose al margen de la organización administrativa democrática regular.

Claramente, esta última opción del constituyente autoritario de 1980 obedeció al afán de mantener ciertos ámbitos de la actividad administrativa fuera del quehacer político, poniendo barreras al legislador para regular estas materias y permitir el control político directo de su actividad. Esto es muy elocuente en el caso de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas y en el Banco Central, en que la intervención de la política democrática se considera negativa para los objetivos institucionales que el ordenamiento le atribuye.

Por otro lado, en el caso de la Contraloría General de la República, se reitera el modelo de autonomía existente en nuestro derecho desde 1943, pero se refuerza su poder de control estableciendo expresamente el control de legalidad dentro de sus funciones constitucionales, regulando en este caso con particular precisión la toma de razón como mecanismo para hacer efectivo este control. Esto último probablemente se explica por el trauma generado en ciertos sectores políticos durante el enfrentamiento entre el Presidente Allende y el Contralor General de la época, lo que supuso un conflicto político inadecuado y excesivo dentro del sistema institucional.

#### 2. Propuesta.

Sobre la base del diagnóstico anterior, proponemos las siguientes reformas:

**a) Posición institucional y funciones del Gobierno y Administración del Estado**

Se deberá disponer que el Gobierno y la Administración del Estado estén a cargo, de forma compartida, del Presidente de la República y del Gobierno, dependiendo, en su esfera de competencias y relaciones, del régimen político al que se transite, sea éste un presidencialismo flexible o un régimen semi-presidencial. El número, denominación y precedencia de los Ministerios y Ministros a su cargo será una materia de competencia exclusiva del Presidente de la República, lo que realizará a través de su potestad reglamentaria autónoma.

El Gobierno y los Ministros de Estado asumirán la responsabilidad política directa en la definición e implementación de las políticas, planes y programas del Gobierno. Además, se integran el Gobierno los Subsecretarios y los Intendentes regionales, los que también asumirán la responsabilidad por la gestión que desarrollan, en el ámbito de sus competencias.

El Presidente de la República y el Gobierno dirigirán, supervigilará y coordinará la Administración civil y militar del Estado y definirá la política interior y exterior de éste en las esferas de competencia que le correspondan. Para estos efectos tendrá las potestades públicas que le asigne la ley, entre las que se deberá considerar la potestad reglamentaria para regular todas aquellas materias que no sean de dominio legal y ejecutar las leyes vigentes.

En este contexto, la Nueva Constitución suprime toda referencia específica a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública o al Consejo de Seguridad Nacional, ya que se le consideran como órganos que integran la Administración militar o policial, en su caso, sometidas al Gobierno, como titular de la potestad gubernativa y cuya mención en el texto constitucional se considera innecesaria, como los demás órganos que integran la Administración del Estado.

**b) Principios básicos de la Administración del Estado**

La Administración del Estado estará conformada por el conjunto de órganos y servicios públicos encargados de satisfacer los intereses generales. Estos órganos y servicios estarán sujetos a los principios de legalidad, servicialidad, objetividad, transparencia, probidad y responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones, quedando supeditados al Presidente de la República y al Gobierno en la forma que prescriba la ley. Se exceptúan de esta sujeción los gobiernos regionales y las municipalidades, órganos autónomos y descentralizados territorialmente, los que tienen una relación de dependencia directa de los ciudadanos de sus territorios.

Los órganos y servicios públicos tendrán las potestades administrativas que le asignen las leyes, entre las que se contará la potestad reglamentaria en el ámbito de su competencia, las que tendrán como objetivo principal la protección y realización de los intereses generales. En este contexto, estos órganos y servicios podrán imponer deberes, obligaciones y cargas a los ciudadanos para cumplir sus cometidos, respetando los derechos fundamentales de las personas y los demás derechos y libertades que establezca el resto del ordenamiento jurídico.

### c) Órganos autónomos de la Administración del Estado

Sin perjuicio de la potestad directiva del Presidente de la República-Gobierno sobre la Administración del Estado, el legislador podrá crear o establecer órganos autónomos o administraciones independientes dentro de la Administración civil del Estado, fundado en razones de eficiencia, eficacia y naturaleza técnica de la actividad encomendada. Esta configuración podría utilizarse para abarcar al Banco Central, el Consejo para la Transparencia y otros órganos reguladores o fiscalizadores de sectores económicos o administrativos relevantes, cuya autonomía sea considerada por el legislador como un instrumento destinado a satisfacer de mejor forma la tutela de ese interés público. Estos órganos autónomos tendrán una relación de tutela o supervigilancia con el Presidente de la República-Gobierno, a través de sus Ministros de Estado, en conformidad a la ley.

Las autoridades superiores de estos órganos serán consejos o comités integrados de forma plural, interviniendo en su designación el Presidente de la República-Gobierno y el Senado. Estos directivos superiores estarán además sujetos a mecanismos de responsabilidad

constitucional ante el Congreso Nacional, en el caso de que los órganos estén dotados de potestades públicas que impliquen decisión política.

**d) Control del Gobierno y la Administración del Estado**

Los órganos del Gobierno y la Administración del Estado estarán sometidos a los controles administrativos y judiciales que establezca la ley, sin perjuicio del control social que ejerce la opinión pública y la ciudadanía. En este sentido, su actividad o inactividad será impugnable a través de los recursos administrativos que establezca la ley y, en su caso, por medio de las acciones y recursos ante los tribunales con competencia administrativa que determine la ley.

Por otro lado, la misma actividad del Gobierno y de la Administración del Estado estará sometida al control, supervisión y auditoría contable y financiera de la Contraloría General de la República. En este sentido, siguiendo los modelos comparados, la Contraloría no ejercerá ya un control de legalidad de la actividad administrativa, sino sólo uno contable y financiero, dejando entregado el primero a los tribunales de justicia administrativa, previa iniciativa de los particulares, de órganos de la Administración del Estado y de la propia Contraloría General de la República.

Asimismo, la Contraloría General de la República se estructura ahora como un órgano que se relaciona con el Congreso Nacional, colaborando así con éste en el control del gasto público y el seguimiento de la ejecución del presupuesto anual aprobado por el parlamento. Esta nueva Contraloría será dirigida por un órgano superior de carácter colegiado, cuya designación corresponderá al Congreso Nacional por mayoría, el que podrá también destituirlos, en conformidad a los procedimientos que establezca la ley.

**e) Defensoría del Ciudadano.**

La institución de la Defensoría del Ciudadano está dirigida a la tutela de derechos fundamentales de los administrados frente a la Administración y a las empresas de servicio público, formales y materiales, cuando una mala gestión o ineficiente gestión de los servicios irroga la lesión derechos. Es un control de la Administración denominado “control de humanidad”, por una autoridad revestida de *autoritas*, pero no *potestas* o imperio. Por

tanto, sus decisiones buscan persuadir a la Administración de adoptar medidas correctivas, denunciar la comisión de ilícitos por la Administración, o bien, exhortar al Gobierno y al Congreso Nacional a adoptar medidas administrativas, políticas o legislativas que mejoren la gestión de los servicios públicos.

La Defensoría del Ciudadano viene a coadyuvar con el control de la Administración del Estado y complementar los esfuerzos de a este respecto realiza la Contraloría General de la República.

#### **f) Tribunal de Cuentas**

Por último, en esta reorganización del sistema de control de la actividad administrativa, se propone la creación de un nuevo Tribunal de Cuentas, independiente de todo otro órgano del Estado y del Poder Judicial, cuya competencia será el juzgamiento de las cuentas y recursos públicos, sean que ellos hayan estado a cargo de funcionarios públicos o particulares. Los procesos ante el Tribunal de Cuentas se iniciarán por demanda o reparo de la Contraloría General de la República, previo examen de cuenta o auditoría administrativa según corresponda.

Este Tribunal estará integrado por jueces nombrados exclusivamente para este efecto, los que serán designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado en procedimientos concursales en que intervengan las Universidades del país y que aseguren la idoneidad de los postulantes. Además, estarán sujetos dichos jueces a los mismos mecanismos de responsabilidad constitucional previstos para los miembros del Tribunal Constitucional.

### **B. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.**

#### **1. Diagnóstico inicial**

El Gobierno y Administración interior del Estado debe articular, a nuestro juicio, dos ideas básicas: por un lado la existencia de un poder político único que de eficacia, consistencia y coherencia a la acción estatal, garantizando derechos básicos para todos los habitantes de la república; y, por otro, la participación de los habitantes de los territorios en las decisiones

administrativas destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y regional y propender al desarrollo de éstas.

Es evidente que en nuestro país esta articulación no se ha llevado a cabo adecuadamente, existiendo una percepción muy extendida de un excesivo centralismo en la gestión pública, un dominio sin contrapeso de la autoridad presidencial y la ausencia de instancias de participación efectiva en los territorios. Ello da cuenta de la generalizada percepción de fracaso del proceso de descentralización y desconcentración realizado en el país en los últimos 40 años, y especialmente en las últimas dos décadas, el que ha estado orientado más a la desconcentración territorial de ciertos órganos centrales, al aumento nominal de la inversión pública con impacto regional y a la generación de instancias de participación sin atribuciones relevantes para incidir en el desarrollo regional.

## **2. Propuestas**

### **a. División política y administrativa en regiones y comunas**

En el marco de la definición del Estado de Chile como un Estado regional, se propone el establecimiento de una división político-administrativa del país en regiones y comunas, siendo las primeras, las regiones, los espacios geográficos en los que se estructurarán y radicarán los órganos administrativos principales que estarán encargados de llevar adelante los planes y proyectos de desarrollo de cada uno de los territorios del país. A ello deben añadirse las comunas, como unidad territorial local de menor tamaño, en la que se considerarán a las municipalidades como órganos administrativos encargados de satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Por otro lado, se propone la supresión de las provincias como unidad administrativa territorial y, como consecuencia, a las gobernaciones como órganos desconcentrados del intendente regional. Ello atendido que aquellas no constituyen actualmente un espacio territorial idóneo para la satisfacción de las necesidades públicas y, por el contrario su autoridad principal, el gobernador, sólo opera como un jefe político articulador del Gobierno nacional en ese espacio territorial y con potestades administrativas limitadas al orden público y la seguridad interior. Lo anterior es sin perjuicio, de la existencia de oficinas y delegaciones administrativas de los servicios públicos nacionales y regionales en

esos territorios, cuando las necesidades de la población así lo requieran. Esto potenciaría a las regiones como espacios territoriales claves para la articulación del desarrollo, asumiendo los gobiernos regionales el desafío más relevante en esta materia, pero ensanchando al mismo tiempo el ámbito de acción de las municipalidades, ante la falta de otra instancia intermedia territorial.

**b. Gobierno y administración regional: intendentes y gobiernos regionales**

En el ámbito regional, se propone la organización estatal en dos niveles: por un lado, una organización descentralizada del nivel central radicada en intendentes regionales encargadas de la transmisión y ejecución de las políticas nacionales en la región y del gobierno interior; por otro, una organización descentralizada del nivel central configurada en gobiernos regionales, órganos autónomos con personalidad jurídica propia, los que asumirán plenamente la administración superior de la región y el desarrollo de todas las políticas, planes y programas de impacto territorial.

Los intendentes regionales seguirán estando a cargo de un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, actuando como agente natural e inmediato de éste, el que mantendrá bajo su mando el aparato administrativo del servicio de gobierno interior. Además coordinará, supervigilará y fiscalizará las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos nacionales, articulando las políticas sectoriales del Gobierno en su territorio. Se propone además que sea posible revocar su mandato por referéndum iniciado por iniciativa popular con un número mínimo de firmas

Por su parte, los gobiernos regionales tendrán como órganos principales una asamblea regional, un presidente de ésta, servicios públicos regionales y un aparato administrativo de gestión encargado de llevara adelante las tareas administrativas asignadas. La Asamblea Regional estará integrado por un número variable de consejeros elegido por los ciudadanos directamente en forma proporcional, constituyendo el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador del Presidente del Gobierno Regional, la máxima instancia de representación y participación de la ciudadanía regional. Esta Asamblea Regional elegirá un Presidente del

Gobierno Regional entre los consejeros que han obtenido la votación más alta de cada lista, el que actuará como órgano ejecutivo del gobierno regional y jefe superior de servicio.

**c. Organización y atribuciones de los gobiernos regionales**

La ley establecerá las normas de organización y funcionamiento de los gobiernos regionales, así como las materias en las que tendrá competencia exclusiva y en las que tendrá funciones complementarias de la actividad de otros órganos y servicios públicos. En todo caso, esta ley deberá establecer los mecanismos a través de los cuales los gobiernos regionales podrán asociarse con otros órganos públicos o personas jurídicas de derecho público o privado, para el desarrollo de sus competencias, lo que incluirá el ejercicio de actividades económicas de servicio público y empresariales.

**d. Transferencia de servicios públicos a gobiernos regionales**

Esta propuesta de reforma incluye además la transferencia progresiva a los gobiernos regionales de los servicios públicos nacionales que operan en la región que administren y gestionen programas y que asignen recursos públicos, de acuerdo a las prioridades establecidas por aquellos en su plan de desarrollo estratégico. En este contexto, la nueva Constitución contemplará una habilitación expresa al Presidente de la República para que, previa solicitud del Gobierno Regional respectivo, vía decreto supremo, disponga la transferencia de servicios públicos, competencias y recursos a éste. Esto supondrá la existencia de transferencias diferenciadas por región, atendida las prioridades y especificidades de cada una de ellas.

**e. Financiamiento y recursos de los gobiernos regionales**

Por otro lado, la Nueva Constitución deberá establecer las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales, considerando entre éstas una asignación presupuestaria de nivel nacional establecida en la Ley de Presupuestos de la Nación como un fondo de inversión pública de decisión regional que permita la solidaridad entre los territorios y el desarrollo equilibrado de éstos, tributos regionales por actividades desarrolladas en la región y que supongan un impacto o daño relevante para el medio ambiente, determinados por cada Gobierno Regional, e ingresos por los servicios que presten directamente aquellos, todos

los cuales estarán regulados en una ley de rentas regionales. A fin de hacer más operativo el fondo de inversión pública regional establecido se dispondrá en la Constitución la autonomía de los gobiernos regionales para su administración y asignación, no pudiendo ser sometido aquel a condiciones o reglas que impidan su destinación a las prioridades definidas por aquellos. En este sentido las transferencias de nivel central para la cobertura de ciertos programas o planes nacionales deberán ser previstas como nuevos recursos, pero que no comprometerán ni condicionarán los recursos de este fondo.

#### f. Administración municipal

En materia municipal, la nueva Constitución Política debería ratificar el carácter autónomo y descentralizado de las municipalidades, teniendo como órganos principales al alcalde y el concejo. El alcalde y los integrantes del concejo serán elegidos por los ciudadanos directamente. El primero a través de un sistema mayoría simple y los segundos a través de un sistema proporcional, variando en este último caso en relación al número de habitantes de cada comuna.

La ley deberá establecer las normas de organización y funcionamiento de las municipalidades, la que incluirá las unidades administrativas que podrán considerar, las materias sobre las que tendrán competencia exclusiva y aquellas en que será compartida con otros órganos y las fuentes de financiamiento dispuestas para su funcionamiento. En todo caso, cualquier transferencia o atribución de funciones a los municipios por parte del gobierno central o de los gobiernos regionales deberá estar acompañada de la asignación presupuestaria correspondiente, sin que pueda gravarse al presupuesto municipal.

Además, al igual que los gobiernos regionales, se deberán señalar las normas con arreglo a las cuales las municipalidades se podrán asociar con órganos públicos o personas jurídicas de derecho público o privado, para el desarrollo de sus competencias, pudiendo la municipalidad desarrollar con éstas todas aquellas actividades que permitan el cumplimiento de sus fines institucionales, incluidas actividades económicas y empresariales.

Del mismo modo, se propone fortalecer las formas de participación, como el referéndum comunal.

**g. Establecimientos de áreas metropolitanas y alcalde mayor**

Se propone que en aquellas conurbaciones que presenten problemas o desafíos comunes para las distintas comunas involucradas, exista un espacio territorial específico denominado “área metropolitana”. Ésta se configurará por el conjunto de municipios involucrados, teniendo competencia exclusiva sobre ciertas materias de interés común, como el transporte público o la regulación urbana. Su dirección estará entregada a un alcalde mayor y al consejo de alcaldes, siendo el primero elegido por este último. El Alcalde Mayor será una autoridad metropolitana capaz de coordinar el transporte, urbanismo, educación, salud, medio ambiente, etc. La relación entre esta autoridad metropolitana y la región y los demás alcaldes con los que debe coordinarse debe ser también objeto de la reforma del régimen de gobierno.

## VI. SENADO.

El nuevo Senado de la república será una cámara eminentemente territorial en el marco de un Estado regional, poniendo fin a un antiguo problema de inserción de la estructura bicameral del Parlamento o Congreso Nacional en un Estado unitario; en que dicho bicameralismo es superfluo o derechosamente un resabio oligárquico.

En consecuencia, el Senado de la República será elegido sobre la base regional, correspondiéndole a la ley determinar en las circunscripciones senatoriales la adecuada proporcionalidad en la representación política y la paridad o equilibrio interregional.

El nuevo Senado de la república conservará sus atribuciones exclusivas de naturaleza cuasi judicial, moderadora y consultiva; y conjuntamente con la cámara baja participará del ejercicio de las potestades clásicas, a saber: la potestad legislativa conforme a las previsiones que se establezcan en el procedimiento legislativo y la potestad presupuestaria.

De optarse por un régimen semi-presidencial, se conserva el ejercicio compartido de la potestad legislativa por el Senado y la Cámara de Diputados. Pero, esta última, se sobrepone a la cámara alta cuando hubiere disparidad en relación a proyectos de ley en trámite por la vía de una insistencia de la cámara baja en el proyecto despachado por ésta, con el quórum de mayoría absoluta.

Adicionalmente, el nuevo Senado y sus comisiones permanentes deberán ver fortalecido su derecho de confirmación en relación a nominaciones dispuestas por el Presidente de la República o el Gobierno de altos cargos del Estado y de su Administración.

En consecuencia el nuevo Senado de la República se diferencia de la cámara baja en la medida en que distingue su función de cámara política, ya que la relación fiduciaria o de confianza del gobierno con el Congreso Nacional se residencia en la Cámara de Diputados al igual la tradicional potestad de control político del Gobierno.

En el nuevo Senado se limita el periodo de funciones de los Senadores a cuatro años o al periodo que comprenda el periodo del Presidente de la República y se permitirá la reelección de los Senadores por una sola vez.

## VII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El debate sobre la forma de Gobierno, no puede ser visto como un tema que involucra únicamente la relación entre funciones legislativas y ejecutivas, sino que además debe crear un espacio institucional para la participación, que sea capaz de integrar de manera efectiva la opinión de los chilenos en las decisiones públicas.

La herramienta con que el derecho comparado cumple este objetivo es el referéndum abrogatorio, sin perjuicio de incorporar la iniciativa popular de ley y la revocatoria como técnica de participación política de la ciudadanía. El referéndum abrogatorio como mecanismo hace referencia a la derogación de manera total o parcial una ley cuando así lo soliciten un número de electores. En los ordenamientos constitucionales europeos el caso de Suiza e Italia son los ejemplos paradigmáticos. Este modelo supone lo contrario a de los modelos autoritarios que usan el referéndum como facultad del jefe de Estado para “saltarse” al Congreso.

Siguiendo la Constitución de Weimar la mayoría de las constituciones no permite que opere el referéndum abrogatorio para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni para ratificar tratados internacionales.

En Italia, a pesar de existir varias fórmulas refrendarias, tanto a nivel estatal como regional, la figura del referéndum abrogativo ha sido la más destacada de los mecanismos de democracia directa en este país por casi medio siglo. La jurisprudencia italiana ha concluido que no se permite utilizar el referéndum abrogativo en materias que afectan a determinadas normas de la Constitución, como las leyes de revisión de la Constitución. Tampoco son admisibles las consultas destinadas a abrogar una ley ordinaria con contenidos constitucionalmente vinculados o que con su modificación alteren el cumplimiento de una norma constitucional. También se establecieron como inadmisibles las propuestas que contuvieran una pluralidad de demandas heterogéneas, carentes de un sentido unitario. En consecuencia, se exige que la iniciativa en consulta se refiriera a una cuestión específica, dejando en evidencia la propuesta de derogación que deje sin efecto la regulación de una materia determinada y no deje en vigor otras disposiciones, haciendo inútil el resultado del referéndum.

El referéndum abrogatorio deroga la norma impugnada y, por tanto, pierde su vigencia. En Italia el parlamento en este caso no tiene facultad alguna para mantenerla en vigor. Esto no significa que en el futuro no pueda volver a legislarse sobre la materia. Existe la posibilidad que durante el proceso de tramitación del referéndum abrogativo, el Parlamento apruebe una ley en el sentido de la iniciativa consultada y, por tanto, el objetivo del referéndum se entienda cumplido. Las principales materias consultadas son: ley de divorcio, impedir la instalación de misiles nucleares en Italia, cambios en el sistema electoral, centrales nucleares, privatización del agua y la derogación de la ley “ad personam” del legítimo impedimento.

## VIII. SISTEMA ELECTORAL.

### 1. Un sistema electoral descansa en una interpretación del valor de una elección popular

Un sistema electoral es un sistema de reglas que convierten votos en escaños. Pero no son un conjunto de reglas arbitrarias, sino una que supone una determinada comprensión de qué es lo que se ha manifestado en una elección, una comprensión de qué es lo importante acerca de la elección respectiva.

Desde una perspectiva democrática, hay dos maneras en que puede interpretarse una elección: como la manifestación del pueblo en torno a decidir un programa de acción entre varias opciones disponibles, o como una manifestación de la diversidad política del pueblo, del hecho de que los ciudadanos mantienen distintas comprensiones acerca de qué es lo que va en el interés de todos. Sobre estas dos posibles interpretaciones democráticas de una elección se construyen las dos familias que explican la diversidad de sistemas electorales en los regímenes democráticos del mundo. Los sistemas mayoritarios son sistemas que pretenden transformar votos en escaños, intentando dar máxima expresión a la decisión tomada por el pueblo en cuanto a preferir una de varias opciones posibles, y los sistemas proporcionales pretenden dar máxima expresión a la diversidad política del pueblo. El paradigma de un sistema mayoritario es un sistema en el que a cada distrito corresponde un escaño, que se lo lleva el que saque un voto más. El resultado de un sistema mayoritario es que un triunfo en las elecciones normalmente implicará un predominio considerable en términos de escaños, habilitando a quien triunfó a llevar adelante su programa. Un sistema proporcional, por su parte, pretende dar a cada opción política un número de escaños que corresponda a los votos obtenidos, y tiende, cuando hablamos de elecciones parlamentarias, a producir fraccionamiento en el parlamento.

El hecho de que ambas interpretaciones del significado de una elección sean compatibles con la idea democrática, explica el hecho de que es común que en muchos países existan sistemas mixtos, es decir sistemas que intentan dar cuenta de ambas dimensiones. En Chile la fórmula electoral del Presidente de la República y los alcaldes es mayoritaria, la fórmula

electoral de los concejales y consejeros regionales es proporcional y la fórmula electoral del Congreso Nacional es “binominal”.

## 2. El sistema binomial

El sistema para elegir parlamentarios establecido en la Ley Nº 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios no interpreta el significado de una elección en ninguno de los dos modos democráticos antes expuestos. Es evidente que dicho sistema electoral no encuentra en una elección unidad de acción, porque implica que habrá una tendencia interna a producir un parlamento empatado. Y es evidente que no entiende que lo importante de la elección sea la diversidad política en ella manifestada, porque hace extremadamente difícil la obtención de escaños por grupos que no correspondan a los dos partidos o pactos dominantes. Toma lo peor de ambos sistemas: la exclusión de la diversidad que constituye el déficit de los sistemas mayoritarios, y la dificultad para configurar mayorías que lleven adelante un programa de gobierno de los sistemas proporcionales.

¿Qué significa esto? ¿Qué sentido tiene el hecho de que el sistema binomial produzca el peor de los mundos posibles, eligiendo lo malo de cada una de las alternativas conocidas? La respuesta es que interpreta las elecciones en un sentido antidemocrático. Ya se ha mostrado por qué puede decirse que para el sistema binomial lo importante en una elección no es ni la unidad de acción ni la diversidad del pueblo que se manifiestan en ella. La conclusión es forzosa: el sistema binomial no descansa en una interpretación democrática de las elecciones

Es importante hacer notar que la afirmación de que el sistema binomial descansa en una interpretación antidemocrática de las elecciones no es una imputación puramente teórica. Al contrario, el sistema binomial es parte de los dispositivos inventados por quienes diseñaron el orden constitucional hoy vigente movidos, entre otras finalidades, por el objetivo expreso y declarado de “mitigar los defectos y los males del sufragio universal” (véase la discusión al respecto en la sesión 337 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, celebrada el 7 de marzo de 1978).

¿Cómo contribuye el sistema binominal a mitigar los defectos y males del sufragio universal? De lo que se trata es de neutralizar los resultados contingentes de la elección, el hecho de que en una elección, si fuera justa, podría en principio ganar cualquiera de las opciones en competencia. El sistema binominal es parte de los mecanismos a través de los cuales el régimen constitucional creado por la dictadura pretendió lograr este propósito.

En efecto, la incertezza que en el sistema introduce una elección es eliminada de dos maneras: por un lado, por la vía de transformar la elección en una suerte de ritual en la que el que gana pierde y el que pierde gana, de modo que lo decisivo no es cuál es el resultado de la elección sino quienes fueron designados como candidatos; por el otro, en que tiende a producir un parlamento empataido, lo que hace (particularmente cuando se tienen a la vista otras reglas, como las que fijan los quórum de aprobación de la ley) difícil la introducción de reformas significativas a cuestiones políticamente controvertidas y así asegura la mantención del status quo, incluso cuando en la elección se ha manifestado una mayoría a su favor.

Ganadores permanentes se producen como contrapartida de sectores de la ciudadanía que han sido consistentemente postergados por el actual modelo. En el listado de los perdedores no sólo se encuentran la izquierda extraparlamentaria, sino también mujeres, jóvenes, chilenos que viven en zonas despobladas del país y que han sido sistemáticamente afectados con reformas que no han podido enfrentar adecuadamente la desigualdad y segregación económica existente en Chile.

El precio de todo esto es extraordinariamente alto: un progresiva deslegitimación de las instituciones políticas y un creciente desprestigio de la representación institucionalmente producida. Chile acumula la mayor caída en participación electoral en el mundo en los últimos veinte años (de un 90% el año 1989 a un 60% el 2009). Eliminar el sistema electoral que nos legó la dictadura es urgente.

### **3. Un nuevo sistema electoral**

Quienes defienden el sistema binominal sostienen que lo que lo mantiene en pie es la falta de consenso para reemplazarlo por otro. En realidad, esta es una excusa vacía. Si fuera necesario encontrar un sistema alternativo, ese “consenso” surgiría. Esa es, después de

todo, la racionalidad que subyace al hecho de que los proyectos de ley deben votarse en general y luego en particular. Al votar en general se está afirmando la necesidad de la reforma, al votar en particular se está identificando las características precisas de la reforma requerida.

No corresponde a la discusión constitucional resolver qué sistema precisamente ha de ser adoptado. Pero si afirmar ciertos principios:

1. La deslegitimación que el sistema binominal ha producido de la idea de representación institucional es tan grande que es necesario volver a transformar el Congreso Nacional en un espacio representativo de la diversidad de Chile. Por eso, es necesario que el sistema electoral sea proporcional.
2. El déficit de unidad de acción y decisión que un sistema proporcional generaría puede compensarse a través de otras medidas, que serán discutidas en sus respectivos espacios. En particular, la abolición de todo quórum contra mayoritario para toda decisión política normal, con la única excepción de las reformas constitucionales.
3. Es probable que los problemas de un sistema proporcional puedan ser corregidos mediante paliativos de los que caracterizan los sistemas llamados por eso “mixtos”. La Constitución, en esta materia, debe simplemente sentar el principio: habrá un sistema electoral proporcional adecuadamente ajustado, en conformidad a la ley.
4. La Constitución debe decidir en esta materia otra cuestión, que podría llamarse el principio de representación. En el caso de la Cámara de Diputados, es evidente que dicho principio ha de ser personal, por lo que los distritos deben redibujarse con la finalidad de asegurar que el voto de cada ciudadano vale lo mismo. Particularmente en la medida en que tenga funciones efectivamente distintas, que el principio de representación de la Cámara no sea el mismo que el del Senado. Pero esa es una cuestión que debe ser decidida en la Constitución. Es también importante pensar en las bases de una institucionalidad diseñada para asegurar que lo que se decida al principio sobre la integridad y caracterización de los principios se mantendrá en el tiempo, por lo que una comisión electoral con potestad para revisar periódicamente la situación de los distritos es necesaria.



## IX. PODER JUDICIAL.

### 1. Diagnóstico.

Actualmente el Poder Judicial se encuentra regulado en el capítulo VI de la Constitución Política vigente, artículos 76 al 82. Esta regulación da cuenta de una estructura jerarquizada que pone en la cima de la organización a la Corte Suprema y debajo de ella a las Cortes de Apelaciones y los juzgados de letras, sin perjuicio de las jurisdicciones especiales. Esto determina también, en la práctica, una jerarquía entre los jueces correspondientes, quedando supeditados los inferiores a los superiores no sólo en términos jurisprudenciales, sino también disciplinarios y directivos.

Este estrecho vínculo y relación jerárquica antes apuntada se expresa en las potestades de los tribunales superiores, especialmente de la Corte Suprema, en los nombramientos, calificaciones y promociones de los jueces inferiores y en los medios de control disciplinario, jurisdiccionales y administrativos que poseen, lo que puede afectar decisivamente la independencia interna de los jueces. Así, los jueces inferiores dictan sus sentencias no sólo vinculados al derecho, como debiera ser, sino también a los criterios y opiniones de sus superiores, lo que obviamente afecta la independencia de aquellos en la búsqueda de una interpretación y aplicación correcta del derecho.

A lo anterior debe añadirse, en segundo término, la intervención política que establece la Constitución en el nombramiento de todos los jueces, participando en ésta no sólo el Presidente de la República, sino también el Senado en el caso de la Corte Suprema. Si bien esto último pudiera justificarse por la posición que ocupan estos jueces en el sistema institucional, ello no parece justificado en las otras instancias, en que la profesionalización de la actividad requiere de un sistema distinto de nombramiento.

Lo anterior hace necesario rediseñar el sistema judicial, centrando la actividad de la Corte Suprema en lo estrictamente jurisdiccional, y traspasar las otras potestades de naturaleza distinta a otros órganos de gobierno y administración del Poder Judicial.

Por último, y en un plano más organizativo, en los últimos años hemos asistido, probablemente gatillado por la inexistencia de tribunales administrativos especializados, a

una proliferación legislativa de tribunales especiales destinados a resolver temas o áreas sensibles de la política pública. Esto constituye una evidente ruptura a la igualdad de los ciudadanos en relación al tratamiento judicial de sus conflictos jurídicos, a una estratificación judicial y una ruptura y cuestionamiento de la unidad jurisdiccional, principio este último que permite dar coherencia y consistencia a nuestro ordenamiento jurídico.

## **2. Propuesta**

### **a. Una nueva Corte Suprema**

En primer lugar, el modelo de Corte Suprema y su regulación debieran ser objeto de una modificación profunda. Para ello urge contar con un tribunal supremo cuyos arreglos institucionales le permitan efectivamente cumplir una función tan relevante para el Estado de Derecho, como lo es la necesidad de uniformar criterios jurisprudenciales, permitiendo con ello niveles razonables de predictibilidad y uniformidad en las decisiones judiciales. Junto con este rol casacional de la Corte Suprema se hace necesario fortalecer su rol como Tribunal Supremo de amparo de derechos fundamentales.

Lo cierto es que hoy la Corte Suprema tiene obstáculos para cumplir cabalmente esa función de garante del principio de legalidad y, desde luego, su diseño institucional y las funciones que la Constitución y la ley le confieren claramente pueden conspirar en contra de dicho cometido. En este sentido es necesario establecer claramente el carácter de corte de casación que tendrá la Corte Suprema, excluyendo de su ámbito de acción la revisión, como instancia de apelación, de decisiones adoptadas por las Cortes de Apelaciones u otros tribunales especiales en primera instancia, así como suprimiendo las potestades directivas, correccionales y económicas que ejerce actualmente.

### **b. Creación de un Consejo Nacional de la Justicia**

En concordancia con lo anterior se propone, por la mayoría de los integrantes de esta Comisión, en primer lugar, la creación de un nuevo órgano público autónomo e independiente, pero situado dentro del Poder Judicial; encargado del ejercicio de las facultades no jurisdiccionales, o de Gobierno y Administración; que desempeñan

actualmente los tribunales superiores, en particular la Corte Suprema, de forma de separar lo estrictamente jurisdiccional de lo político, administrativo y disciplinario. Este nuevo órgano tendrá así como misión esencial velar por la independencia de la función jurisdiccional y definir las políticas y directrices generales en materia de gestión, presupuesto, nombramiento, capacitación y sistema disciplinario aplicable a los jueces. En este sentido se propone atribuir a este Consejo una relación de tutela o supervigilancia sobre la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Academia Judicial.

Este organismo debiera estar integrado en su órgano colegial superior pluralmente, con miembros designados por los poderes públicos democráticos, los jueces de distinta jerarquía y escalafón y académicos de las facultades de derecho del país.

Este Consejo deberá establecer los medios objetivos de nombramientos y promociones, propios de una carrera judicial, que aseguren la independencia e imparcialidad de los jueces, de forma de no condicionar de forma alguna el ejercicio de su actividad jurisdiccional.

**c. Vincular a todos los tribunales especiales creados por el legislador al Poder Judicial**

Con el objeto de dar coherencia al sistema judicial y evitar la desigualdad y la dispersión organizativa dentro de éste, es imprescindible establecer un principio general de unidad del Poder Judicial, al que se encuentren vinculados todos los tribunales de la república, incluidos los tribunales especiales, con exclusión de los tribunales de justicia electorales, de Cuentas y del Tribunal Constitucional. Los tribunales especiales serán considerados una excepción muy calificada dentro del ordenamiento jurídico, los que se someterán por cierto a las mismas normas de organización y funcionamiento de los tribunales ordinarios de justicia. En particular, los tribunales de justicia militar, conservando el carácter de tribunales especiales, deberán quedar integrados al Poder Judicial, y el Ministerio Público militar, gozar de la independencia y autonomía que posee el Ministerio Público en la investigación del delito y en la persecución penal.

**d. Reconocimiento formal de los asuntos administrativos dentro de las controversias de conocimiento de los tribunales de justicia**

Un problema de larga data en nuestro ordenamiento jurídico es la falta de reconocimiento y regulación de los asuntos administrativos en el sistema judicial, y que fue una promesa incumplida de la Constitución de 1925. Ello ha dado lugar a una renuncia del Poder Judicial a conocer de estos asuntos en alguna época y luego a una incorporación de estos conflictos a su ámbito de competencia, sacrificando la necesaria especialidad y la adecuada tutela, tanto de las competencias del Estado como de los derechos de los administrados. Esto último atenta contra el derecho fundamental a la tutela judicial establecida en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos y también en nuestra actual Constitución, ya que los ciudadanos o administrados no pueden acceder directamente ante un tribunal de justicia administrativo para amparar sus derechos e intereses y controlar la legalidad de la actuación administrativa.

En este contexto proponemos que se establezca expresamente dentro del ámbito de atribuciones de los tribunales de justicia los asuntos administrativos, asignando el conocimiento de éstos a tribunales especiales, dentro del Poder Judicial, sometidos a las mismas reglas organizativas de los tribunales ordinarios.

## X. JUSTICIA ELECTORAL.

Retomando la tradición inaugurada en la Constitución de 1925 en orden a racionalizar los conflictos electorales, sustrayéndolos de las cámaras, y hoy también retomando la racionalización de los conflictos electorales en el seno de los cuerpos intermedios de la sociedad civil, el salto cualitativo de la nueva Justicia Electoral deberá consistir en su organización permanente, letrada y especializada, separada del Poder Judicial; para evitar confusiones de roles ministeriales y la cooptación judicialista en la integración de éste orden.

La nueva Justicia Electoral está compuesta de un Tribunal Supremo Electoral y de Tribunales Electorales Regionales. El Tribunal Supremo Electoral, junto a su competencia originaria, será tribunal de alzada de este orden judicial. Los ministros de este orden judicial serán nombrados por el Presidente de la República con la conformidad del Senado, a partir de propuestas plurinominales de las Universidades del país a través de procedimientos de selección concursales que aseguren la especialización de su integración letrada.

Esta nueva Justicia Electoral tendrá un engarce funcional con el Servicio Electoral, organismo administrativo de los procesos electorales y de participación ciudadana; de suerte de asegurar la plena justiciabilidad de sus decisiones y la sujeción de los procesos a principios de derecho electoral propios de democracias modernas.

Finalmente, la nueva Justicia Electoral tendrá competencia para resolver los contenciosos electorales de procesos para-electorales tales como elecciones primarias y elecciones internas de partidos políticos, sin perjuicio de las jurisdicciones disciplinarias de los órganos internos de dichos partidos.

## XI. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

### 1. Diagnóstico.

Entre las principales críticas que se han hecho al Tribunal Constitucional (en adelante denominado indistintamente TC) se repiten, el que carece de suficiente representatividad, que sus decisiones, a pesar de que inciden en cuestiones muy relevantes de carácter político, no están sujetas a control y el que su funcionamiento y el sistema de sus competencias es excesivo, particularmente en el ámbito de las atribuciones de control que ejerce de oficio. También se critica su falta de coordinación con las potestades constitucionales de otros órganos constitucionales, tales como la Corte Suprema y la Contraloría General de la República.

Teniendo presente estas cuestiones, es que se proponen las siguientes medidas que en ningún caso solucionan enteramente estos problemas pero que pueden dar una nueva cara al TC y augurar un nuevo periodo en el ejercicio de sus atribuciones que sea más pro democrático. Se propone en definitiva lo siguiente.

### 2. Propuesta.

#### a. Cambio al número de sus integrantes:

El número actual de Ministros del Tribunal Constitucional es inadecuado pues permite que los litigios relativos a control abstracto de constitucionalidad se resuelvan, ante un empate, por el voto dirimente del Presidente. Por tanto, se propone modificar y aumentar su número para que tenga una integración impar. Lo anterior significa eliminar la institución de los Ministros suplentes.

El procedimiento para designar a los integrantes del TC será abierto, transparente, con mecanismos de audiencia pública y con participación de los poderes públicos democráticos.

#### b. Incorporación al sistema de responsabilidad constitucional:

El TC tiene poder político y, como consecuencia de ello, en un régimen republicano sus integrantes deben ser responsables plenamente y susceptibles de ser acusados en juicio político, por infracción de la Constitución y por notable abandono de deberes, del mismo modo que las demás autoridades superiores del Estado.

**c. Reordenación de sus competencias.**

Es sabido que el TC tiene competencias exorbitantes, particularmente en el orden de sus atribuciones de oficio. Por tanto, ante todo, Se propone que todas sus atribuciones sean ejercidas a requerimiento de parte y con el requisito de que se haya planteado una cuestión de constitucionalidad en forma previa a la entrada en conocimiento del TC.

Se propone, asimismo, que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal sea independiente de la inaplicabilidad y que se conozca en pleno, vía acción directa de inconstitucionalidad.

Asimismo, se propone eliminar la facultad que posee el TC para declarar la inconstitucionalidad de una organización o movimiento político, ya que, en aras del pluralismo político e ideológico, las cláusulas limitativas de éste deben desaparecer del nuevo texto constitucional.

En definitiva se propone revisar todas las atribuciones del TC para hacerlas compatibles con un sistema que funcione a petición de parte entre las cuales pueden estar el Presidente de la Republica, los parlamentarios, otros órganos constitucionales o judiciales que tengan un conflicto o una cuestión de control constitucional, y por cierto también los ciudadanos, con un número determinado de firmas para las materias que no son relacionadas con la inaplicabilidad.

## XII. CONCLUSIONES.

### 1. Fundamentos del Estado, la sociedad y la economía.

Chile debe superar el déficit de legitimidad de la Constitución vigente. Ésta se caracteriza por ser “otorgada” unilateralmente, autoritaria en lo político y neoliberal en lo económico. Este déficit no ha sido superado después de 30 años y explica hoy, en parte, una crisis de legitimidad y eficiencia de las instituciones y del sistema político. Chile debe reencontrarse con sus tradiciones republicanas y dar origen a la Nueva Constitución, en la que confluyan las tradiciones constitucionales liberal, democrática y social y que sea fruto de un auténtico consenso constitucional.

Luego, en las definiciones atingentes al Estado, la economía, la sociedad y las personas se hace necesario precisar el alcance de sus conceptos fundamentales. A saber, el Estado social y democrático de Derecho, la república democrática, la representación y la participación, el Estado Regional, los derechos de igualdad de las mujeres, la laicidad del Estado y el reconocimiento de los pueblos indígenas. Todas estas definiciones descansan en una concepción vicarial del poder político el que está al servicio de la persona humana, sus potencias y carencias, y que tiene como raíz la soberanía del pueblo.

**a. El Estado Social y Democrático de Derecho.** Esta cláusula expresa una forma jurídico-política de Estado heredera del constitucionalismo de la segunda postguerra, que reconoce en el Estado no sólo un sistema de potestades, sino un conjunto de deberes de “buen Gobierno” y de satisfacción de necesidades públicas que son consustanciales a la legitimidad misma del Estado y del Poder. El Estado Social y Democrático de Derecho comprende que, de lo contrario, las viejas libertades de las revoluciones americana y francesa, son vacías sin la cobertura de las necesidades vitales de los individuos, como el trabajo, la salud, educación, la vivienda, entre otros.

**b. La República Democrática.** Las democracias pluralistas combinan elementos de representación y participación en su versión contemporánea. Sus principios básicos son la representación política y la participación, en una ecuación de equilibrio. Esta definición republicana es una opción histórica por la electividad de los cargos públicos, la alternancia en el poder y la responsabilidad en el ejercicio del poder. Lo anterior importa limitar la

reelección por una vez en cargos públicos de elección popular, tanto de elecciones políticas como administrativas, de suerte de asegurar una permanente renovación de las élites políticas.

**c. El Estado Regional.** El tradicional Estado Unitario centralista, debe ser - superado dentro de los confines del Estado Unitario- por un Estado Regional, que agote las posibilidades de descentralización, desconcentración, delegación y coordinación del poder central en estructuras periféricas y en materias políticas y administrativas. Este Estado Regional acerca a los ciudadanos a sus autoridades y a la toma de decisiones, contribuyendo a una mayor legitimidad y empoderamiento.

**d. Igualdad entre mujeres y hombres.** El reconocimiento de los derechos de igualdad entre los sexos exige a la Nueva Constitución el establecimiento de condiciones específicas que permitan superar las barreras que han mantenido a las mujeres lejos de los espacios de poder.

En ese sentido, algunas medidas de acción positiva capaces de lograr la realización real y efectiva de la igualdad de derechos son, por ejemplo, las leyes de cuotas electorales, el apoyo y promoción de los mecanismos concretos dirigidos a la igualdad de deberes en el ámbito doméstico y en el cuidado de los niños, mecanismos de garantía de competencia legítima para cargos de responsabilidad profesional y social (que incorpore una igualdad real de oportunidades), son algunas de las medidas que la Nueva Constitución para Chile debiera promover.

**e. Laicidad del Estado.** Chile, a doscientos años de la Independencia, debe completar, simbólicamente y formalmente, la separación del Estado de la Iglesia, una tarea iniciada por nuestros fundadores. Ese objetivo se logrará estableciendo, explícitamente, la laicidad del Estado, y el pleno respeto por las creencias religiosas y éticas de las personas, y la práctica del culto.

También en la Nueva Constitución deben eliminarse las cláusulas relativas al terrorismo del artículo 9º o las relativas al totalitarismo del artículo 19 N° 15. Así, se afirmará el más pleno pluralismo político e ideológico, y la descriminalización del disidente. Al mismo tiempo deben eliminarse los artículos transitorios de la Constitución y traspasar las materias

que sean compatibles con una democracia constitucional a la normativa permanente de la Carta Fundamental.

**f. Pueblos indígenas.** Pasado el bicentenario Chile debe saldar la deuda histórica que tiene con sus pueblos indígenas u originarios, reconociendo su identidad mestiza y sus raíces indígenas. Ello se verifica en el reconocimiento constitucional del los pueblos indígenas, sus tradiciones, lenguas, costumbres, aporte a la cultura y derechos colectivos que se hacen efectivos a través de mecanismos de consulta y participación.

## **2. Derechos fundamentales y sus garantías.**

La Nueva Constitución, fruto de la confluencia de las tradiciones liberal democrática y social requiere de un completa y equilibrada catalogo de derechos, deberes y garantías.

En consecuencia, se propone garantizar un catálogo abierto y progresivo de derechos que incluye: el derecho a la igualdad y a la no discriminación, el derecho a la vida, integridad física y psíquica, el derecho a la libertad de conciencia, el derecho a la libertad de expresión, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el derecho a la intimidad y derechos sexuales y reproductivos, el derecho de propiedad, el derecho al debido proceso, el derecho al medio ambiente, los derechos políticos, el derecho a la participación, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la seguridad social, los derechos de las personas con discapacidad y de la tercera edad, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda, el derecho a la cultura, y los derechos colectivos.

De esta manera, frente a los derechos más tradicionales, se hace necesario incorporar derechos individuales y colectivos que den cuenta de la relación del individuo con el Estado y la sociedad civil organizada. En consecuencia, debe haber una completa disposición constitucional habilitante para que el Estado y la ley puedan brindar satisfacción efectiva a los derechos, de forma universal, igualitaria y sin segregación, superando el déficit estructural que la vieja Constitución tiene en materia de derechos de la personalidad, políticos, y derechos económicos, sociales y culturales.

En materia de deberes constitucionales, la nueva Constitución debe hacerse eco de la vieja fórmula de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que sitúa a las

personas y sus grupos no sólo frente al Estado, sino frente a la comunidad en que viven, de suerte que los deberes superen concepciones individualistas que niegan la necesidad de la cooperación y la solidaridad social.

Por último, en materia de garantías se reconoce que la reserva de ley no es suficiente. Se requiere de una garantía procesal general, de amparo ordinario de todos los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de los procedimientos y los tribunales que establezca la ley.

### **3. Régimen político.**

Chile debe superar la tendencia autoritaria que ha tenido nuestro régimen de gobierno desde el siglo XIX y que se expone en los hechos a un presidencialismo minoritario, imponente y en conflicto permanente con el Congreso Nacional.

En este campo, se formulan dos alternativas. Por una parte, la instauración de un régimen presidencial flexible o moderado o, por otra parte, la sustitución del régimen presidencial por uno semi-presidencial. En ambas propuestas se busca fortalecer la gobernabilidad, facilitando mecanismos de colaboración del Parlamento con el Gobierno.

El Gobierno y, en especial los Ministros de Estado, quedan sometidos a mecanismos de responsabilidad política y constitucional; la primera, en la forma semi-presidencial, para asegurar la relación de confianza que deben tener con la Cámara baja y la segunda, para velar por la Constitución y la ley. Con todo, la acusación en juicio político contra un Ministro de Estado sólo podrá importar la destitución del cargo, y no la inhabilitación para ejercer cargos públicos.

### **4. Potestad legislativa y reglamentaria.**

Con independencia del régimen política, la potestad legislativa y la reglamentaria deben tener una ecuación que permita, por una parte, concebir la primacía de la ley como una exigencia del sistema democrático y a la potestad reglamentaria como una exigencia de buen gobierno. De esta manera, se propone establecer como norma de clausura a la ley, eliminando todo vestigio de un sistema de *numerus clausus* que acote o circunscriba el dominio de la ley. El campo de la ley, junto con la supresión de las categorías o tipos de

ley, que da origen a las leyes súper-mayoritarias, se propugna como categoría única “la ley”, con un quórum común o general de mayoría de parlamentarios presentes en ambas cámaras, sin perjuicio de los quórum especiales que se prevean en el procedimiento legislativo, por ejemplo, para insistir, el voto Presidencial, etc.

Asimismo, la potestad reglamentaria debe tener la flexibilidad necesaria para la ejecución de las políticas públicas y para la debida ejecución de la ley.

## **5. Gobierno y Administración del Estado.**

### **a. Aspectos generales.**

En este apartado, se propone un esquema dualista en que el Presidente de la República y el Gobierno son la cabeza de la Administración del Estado y en que los Ministros son las autoridades sectoriales de la ejecución de políticas públicas y en tal medida son responsables política y constitucionalmente.

Además, se propone reconocer constitucionalmente ciertos principios que ordenan la Administración del Estado, tales como la legalidad, eficiencia, eficacia, probidad, transparencia, entre otros.

Por último, en concordancia con la forma jurídica de Estado Regional se reconoce autonomía al Gobierno Regional y a los Municipios, de suerte que sea la ciudadanía regional y local la que haga efectiva las responsabilidades de dichas autoridades.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Públicas y el Consejo de Seguridad Nacional salen de la Constitución, para quedar incluidas en la Administración militar y/o policial según sea el caso, a fin de reafirmar su dependencia política y estratégica del Gobierno.

Finalmente, el Banco Central, el Consejo para la Transparencia y las instituciones fiscalizadoras son situadas en la Administración institucional, se les reconoce su autonomía y a la ley como la medida de la autonomía y de la configuración de sus competencias. El régimen de controles, responsabilidades (sin perjuicio de la responsabilidad constitucional de sus órganos superiores), así como sus relaciones inter-institucionales deberá ser establecido en la ley.

Adicionalmente, con la finalidad de perfeccionar el sistema nacional de control, la Contraloría General de la República debe transformarse en un organismo de auditoría y, por ende, de control de legalidad financiera y contable, de la inversión y gasto de recursos públicos; suprimiendo el control preventivo de legalidad, que es sustituido por el control judicial residenciado en los tribunales administrativos que se propone crear. Asimismo, la Contraloría General de la República pasa a ser dirigida por un órgano colegiado, de excelencia, nombrado por los poderes públicos democráticos, y sometido a responsabilidad constitucional. La Contraloría tendrá una especial relación con el Congreso Nacional, en especial en lo relativo al control e imperio de la legalidad financiera.

Asimismo, las quejas de los administrados en relación a la mala administración o deficiente funcionamiento de los servicios públicos de la Administración del Estado o gestionados por empresas privadas, y que importen la lesión de derechos fundamentales y de derechos humanos, pasan a ser campo de las tareas de una Defensoría del Ciudadano que se propone crear. Esta Defensoría del Ciudadano es una magistratura moral, revestida de *autoritas*, pero no de *imperio*, que formula exhortaciones a la autoridad, recomendaciones, informes, contribuyendo a activar el control político y el control social de los gobernantes. La Defensoría del Ciudadano también queda sometida a responsabilidad constitucional en acusación en juicio político, por notable abandono de sus deberes.

Por último, se propone crear un Tribunal de Cuentas, tribunal supremo, independiente, letrado y especial, a cargo del juzgamiento de las cuentas de todo servidor público que tenga a su cargo la administración de recursos del Estado, así como de particulares que reciban tales recursos. Este Tribunal de Cuentas queda sometido a responsabilidad constitucional en juicio político, también por notable abandono de deberes. Ante este Tribunal de Cuentas, corresponderá a la Contraloría General de la República sostener las demandas o reparos, sin perjuicio de la intervención del Estado-Fisco o de particulares.

## **b. Gobierno y Administración Territorial.**

La decisión fundamental por el Estado Regional como forma jurídica de Estado debe proyectarse en la organización territorial del poder político, que se propone sea estructurada en dos unidades territoriales básicas, a saber, regiones y comunas.

En las Regiones, por una parte, el Intendente conservará el rol de autoridad política o gubernativa, desconcentrada del Presidente de la República y de su exclusiva confianza y, por otra parte, existirá un Gobierno Regional, persona jurídica de derecho público, que tiene por función la Administración superior de la región. El Gobierno Regional reunirá los siguientes órganos: un Presidente Regional, una Asamblea Regional y los servicios públicos regionales, estructurados a partir del Gobierno. La Asamblea Regional será elegida directamente por la ciudadanía de la región en elecciones administrativas fundadas en una representación proporcional corregida. Dicha Asamblea Regional elige por mayoría al Presidente de la región, quien se desempeñará como órgano ejecutivo del Gobierno Regional. La Asamblea Regional conservará sus roles de órgano normativo, resolutivo y fiscalizador del Presidente de la región y de los servicios públicos y será la máxima instancia de representación y participación política de la ciudadanía.

La administración municipal, autónoma y descentralizada, seguirá descansando en un principio democrático en la generación de sus autoridades máximas, que serán el Alcalde y el Concejo, y en sus funciones propenderá al desarrollo comunal, a la integración y participación de la ciudadanía vecinal.

Para hacerse cargo del crecimiento urbano y la atención de servicios públicos o en la planificación territorial se establecerán Áreas Metropolitanas y un Alcalde Mayor por cada una de ellas que será elegido por la reunión de alcaldes de las comunas concernidas en cada área.

## **6. Senado.**

En el marco de una reforma al régimen político, con independencia del modelo presidencial flexible moderado o semi-presidencial se propone diferenciar los roles institucionales de las cámaras del Congreso Nacional, guardando coherencia esta diferenciación con el régimen político y la forma jurídica de Estado Regional.

En consecuencia, se propone que el Senado sea la cámara de representación territorial de las regiones, conservando, en todo caso, sus atribuciones moderadoras, quasi judiciales y políticas. Se busca, por otro lado, fortalecer y ampliar sus atribuciones de confirmación en

el nombramiento de altos cargos de Gobierno y Administración y en la integración de otros órganos supremos del Estado.

## **7. Participación ciudadana**

En materia de participación ciudadana, coherente con la decisión fundamental acerca de la República Democrática, se hace imperioso establecer mecanismos de participación ciudadana o de democracia semi-directa en distintos niveles de decisión pública. Se propone incorporar el referéndum abrogatorio, el referéndum simple, la iniciativa popular de ley y la votación revocatoria. Especial interés reviste el referéndum abrogatorio, ya que permite a la ciudadanía reaccionar frente a leyes inconvenientes o injustas.

## **8. Sistema electoral.**

La Nueva Constitución debe contener una definición del sistema de representación electoral, que sea democrático y proporcional. Por ello, no sólo debe suprimirse el sistema electoral binominal, sino que la Constitución debe establecer las bases de un sistema proporcional, corregido, con umbrales de representación mínima para las elecciones políticas y administrativas, permitiendo participar en los procesos electorales a partidos, movimientos o asociaciones políticas e independientes en condiciones que impidan la discriminación arbitraria.

## **9. Poder Judicial.**

El poder judicial es clave, no sólo en la tutela judicial del derecho y la seguridad jurídica, sino en el Estado de Derecho mismo. Por lo anterior, junto con asegurar su independencia y autonomía, se hace necesario fortalecer al Poder Judicial en sus funciones jurisdiccionales asegurando la plenitud y unidad de la jurisdicción. Para ello, la Nueva Corte Suprema debe ser tribunal máximo de casación y tribunal máximo de amparo de derechos fundamentales. En cambio, se ha propuesto por mayoría de los integrantes de esta Comisión que la función de gobierno y administración del Poder Judicial debe trasladarse de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones a un Consejo Nacional de la Justicia, órgano integrado pluralmente y nombrado por los poderes públicos democráticos y con cual se relacionarán la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Academia Judicial.

Lo anterior fortalece no sólo la independencia y autonomía del Poder Judicial, sino también la transparencia en la toma de decisiones, en materia administrativa y disciplinaria, y una efectiva carrera judicial fundada en los merecimientos del personal adscrito a este poder del Estado.

Completa este diseño de fortalecimiento del Poder Judicial, su independencia y autonomía, la creación de tribunales administrativos como orden especializado que garantiza la seguridad jurídica, el imperio de la ley, tanto al Estado como a los ciudadanos administrados. Los tribunales administrativos permitirán redimensionar y hacer más eficiente la tutela judicial de amparo de derechos fundamentales que los tribunales deben respetar a las personas en un Estado de Derecho.

La Constitución asegurará la unidad de la jurisdicción, sometiendo a la justicia militar y al Ministerio Público militar a un régimen compatible con la administración de justicia de un Estado de Derecho.

## **10. Justicia Electoral.**

La nueva justicia electoral debe constituirse como un orden judicial, independiente y autónomo del Poder Judicial, permanente, profesional y especializado. Sus integrantes serán nombrados por los poderes públicos democráticos. Por otra parte, sus competencias deben ampliarse y en su definición, debe existir un vínculo funcional y orgánico entre el Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Electorales Regionales.

## **11. Tribunal Constitucional.**

La Nueva Constitución debe hacerse cargo de que el Tribunal Constitucional es una institución contra mayoritaria, por lo que debe fortalecer su rol de Tribunal y sus competencias de resolución de controversias, sin que se transforme en una “tercera cámara” legislativa o en un supremo intérprete de la Constitución, por encima de las demás instituciones del Estado.

Para ello, se propone una nueva generación del Tribunal Constitucional desde los poderes públicos democráticos, sin injerencia de la Corte Suprema, en número impar, eliminando el voto dirimente o de calidad de su Presidente. Al mismo tiempo los miembros del Tribunal

Constitucional deben ser responsables constitucionalmente de infracción a la Constitución y notable abandono de deberes, a través de la acusación constitucional o en juicio político, responsabilidad constitucional atingente a las principales autoridades del Estado.

Con la finalidad de racionalizar el rol contra mayoritario del Tribunal, se requiere reordenar sus competencias, fortaleciendo su comprensión como tribunal, resolviendo conflictos, por lo que se hace imperioso suprimir las competencias de control preventivo de constitucionalidad de normas, tanto del control preventivo obligatorio como facultativo, conservando esta judicatura, de manera ampliada el control preventivo y obligatorio de constitucionalidad de tratados internacionales.

Finalmente, la Constitución debe establecer mecanismos de coordinación sistemática del Tribunal Constitucional con los tribunales que integran el Poder Judicial y la Justicia Electoral, para asegurar el debido cumplimiento de sus decisiones cuando corresponda.