

F. SEGUNDO INFORME FINAL COMISIÓN PROGRAMÁTICA “NUEVA CONSTITUCIÓN” DEL COMANDO DE LA CANDIDATA PRESIDENCIAL DOÑA MICHELLE BACHELET JERIA²³

31 de agosto de 2013

I. UNA NUEVA CONSTITUCIÓN DE DERECHOS.

El golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 no sólo significó una ruptura de la continuidad de las instituciones republicanas, sino un grave retroceso en los derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales de los que gozaba la sociedad chilena hasta ese momento. El cierre del ciclo político abierto en 1989 y los avances en materia de reconciliación, verdad y justicia han permitido que se pueda exigir hoy día una Nueva Constitución, uno de cuyos centros de gravedad sean los derechos humanos; los que fueron violados sistemáticamente, como una política de Estado, por la dictadura y sus aparatos represivos.

Una Nueva Constitución de derechos debe recoger los derechos civiles y políticos clásicos que tienen como titular por autonomía a los individuos; pero además, debe recoger nuevos derechos civiles que ponen el acento en la autonomía física, intelectual y moral de las personas; nuevos derechos políticos que ponen el acento en la autonomía política de las personas; y, nuevos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que ponen el acento en la igualdad y en la inserción de los individuos y sus grupos en el medio ambiente y la naturaleza con pleno respeto de la biodiversidad.

Estos nuevos derechos y la Nueva Constitución de los derechos encuentran en el derecho internacional general y en el derecho internacional convencional, una importante fuente de garantía complementaria que el Estado de Chile no puede desatender.

²³ Integrantes (en orden alfabético): Fernando Atria Lemaitre, Eduardo Contreras Mella, Javier Couso Salas, Rodolfo Figueroa García-Huidobro, Juan Carlos Ferrada Bórquez, William García Machmar (secretario), Manuel Jacques Parraguez, Cristóbal Osorio Vargas (secretario *pro tempore*), Eric Eduardo Palma González, Pablo Ruiz-Tagle Vial, Claudia Sarmiento Ramírez, Roberto Garretón Merino, Tomás Jordán Díaz, Julio Salas Gutiérrez, Francisco Soto Barrientos, Hector Valladares Vargas, José Viacava Gatica, Patricio Zapata Larraín, Alejandra Zúñiga Fajuri, y Francisco Zúñiga Urbina (coordinador).

Por ende, se requiere de una definición toral en la Constitución a favor de los derechos humanos y de una cultura de los derechos humanos en que la fuente constitucional y legal sea también complementada por tratados internacionales, ratificados y vigentes. En consecuencia, el deber de los órganos del Estado respetar, promover y asegurar, en todos sus niveles de protección, el pleno ejercicio de los derechos humanos, propendiendo a su progresividad, expansividad y óptima realización posible.

En la actualidad, después de dos guerras mundiales, guerras de liberación nacional y revoluciones sociales del siglo XX, los derechos humanos son parte de la cultura de occidente y de un mundo globalizado. Son también, los derechos humanos, de algún modo, el mínimo ético universal en que los pueblos civilizados acuerdan sus formas de convivencia; Chile no puede ser un país insular en esta materia, y debe abrirse a ellos y tener un rol activo en su desarrollo.

El Estado de Chile promueve la solución pacífica de los conflictos internacionales, la solidaridad entre las naciones, la integración latinoamericana y la cooperación regional y mundial en la solución de los problemas globales de todo tipo (principalmente civiles, políticos, sociales, económicos y medio ambientales) que aquejan al planeta.

II. 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 y social. 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, 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. Se funda en la dignidad, libertad e igualdad de las personas, así como los principios participativo, pluralista y de solidaridad.

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; aportes de procesos históricos de principios del siglo XX y los demás procesos históricos relativos a la extensión e internacionalización de los derechos.

Se trata, ante todo, el Estado social de un Estado de Derecho, fundado en el principio de legalidad y en el respeto de derechos fundamentales, de suerte que la fuente y medida de toda autoridad sea el Derecho mismo. Segundo, el Estado Social es un Estado democrático, en que el poder electoral reside en el pueblo y su ejercicio se verifica el poder a través de instituciones, procedimientos y técnicas representativas y participativas. Promueve además la organización de la sociedad civil y las formas cooperativas de asociación. Finalmente, el Estado social es un Estado de garantías, que protege el goce efectivo de derechos económicos, sociales y culturales de contenido prestacional y no prestacional a través de políticas de solidaridad y redistribución, así como de promoción social.

El Estado deberá promover el progreso económico y social, y la distribución de la renta, en el marco de políticas económicas estables, propendiendo al pleno empleo.

El Estado regula la actividad económica de manera tal que sea respetuosa del medio ambiente y de la biodiversidad, promoviendo una ética empresarial que atienda a la ética ambiental. Asimismo, el Estado deberá velar por la compatibilidad público-privada en el ámbito de la economía.

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.

La República Democrática exige un sistema de rendición de cuentas y, por tanto, de controles y responsabilidades sociales, políticas y jurídicas en el ejercicio del poder. Tal rendición de cuentas supone un conjunto de normas de principio que inspiren la función pública, a saber probidad, transparencia, publicidad, mérito, objetividad, imparcialidad y el disciplinamiento de conflictos de interés y de malas prácticas tales como el nepotismo, el amiguismo y la reproducción endogámica (familiar, social, religiosa o cultural) de las élites.

La Nueva Constitución confiere derecho de sufragio activo y pasivo a todos los ciudadanos, de suerte que la mayoría de edad política de 18 años es requisito suficiente para ser ciudadano y ésta calidad es suficiente para optar a cualquier cargo público de elección popular, sin perjuicio de los demás requisitos que determine la ley.

La República Democrática efectiviza la alternancia en el ejercicio del poder, limitando la reelección indefinida en cargos públicos de elección popular y abriendo el sistema político a la participación ciudadana.

La supresión del denominado “sistema electoral binominal” debe ir de la mano de un sistema de representación proporcional con listas abiertas en la legítima disputa por el poder en que la participación esté abierta no sólo a los partidos políticos, sino que también a asociaciones políticas, movimientos sociales e independientes.

Por último la República Democrática exige calidad en la política. Un debate con altura de miras que asegure la deliberación pública, tanto en órganos de representación política, como al interior de la opinión pública en la que partidos políticos, asociaciones políticas,

sean agentes dinámicos de dicho debate público y de la mejora de la calidad de la política. Por ende, el Estado debe arbitrar medios que apoyen a instituciones de pensamiento vinculadas a partidos, asociaciones y movimientos sociales.

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, financiero-fiscales 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.

La Constitución deberá establecer que el Estado adoptará medidas efectivas para avanzar en la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. Asimismo reconocerá la función social de la reproducción humana como una cuestión de interés público.

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 neutralidad del Estado frente a la religión, con el pleno respeto por las creencias religiosas y éticas de las personas, y la práctica del culto. En este orden de ideas la ley deberá establecer

un régimen de plena igualdad de todas las iglesias, con independencia de su vinculación histórica al Estado o de reconocimiento legal anterior, siempre que tales iglesias obtengan el reconocimiento que una nueva ley de cultos deberá establecer; plena igualdad que se extiende a sus beneficios tributarios, así como a los roles de las iglesias en las instituciones tradicionales del Estado o en la asistencia espiritual de las personas. Asimismo, deberán suprimirse de la ley y de las reglamentaciones relativas a poderes del Estado toda referencia a juramentos, libros o símbolos de índole religiosa.

f. Eliminación del derecho constitucional del enemigo. También en la Nueva Constitución deben eliminarse las cláusulas relativas al terrorismo o las relativas al totalitarismo, así como a la doctrina de la seguridad nacional. 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.

g. 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 de 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.

El plexo de derechos colectivos exige reconocer que el Estado de Chile es una Nación indivisible, plural y multicultural²⁴. Asimismo obliga a establecer que el Estado deberá proteger, promover y asegurar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y, además, deberá desarrollar políticas inter-culturales, participativas, inclusivas y de bienestar.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS.

1. Planteamiento.

²⁴ Esta idea fue adoptada por mayoría. Los señores Eric Palma González, Pablo Ruiz-Tagle y Vial y doña Claudia Sarmiento Ramírez estuvieron por adoptar la definición de “plurinacional”.

La Nueva Constitución, fruto de la confluencia de las tradiciones liberal, democrática y social requiere de un completo y equilibrado catálogo 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, derechos de los consumidores y usuarios, 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. Se reconoce el derecho igualitario al matrimonio y a fundar una familia. 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, incluyendo las leyes cuotas y considerando los estándares de temporalidad, proporcionalidad y afectación.

Los derechos fundamentales contenidos en tratados internacionales ratificados y vigentes por Chile se entenderán parte del ordenamiento jurídico y tendrán aplicación preferente frente a otras fuentes formales de derecho interno cuando resulten más progresivas y optimizadoras en el aseguramiento de derechos. La Constitución deberá prever una regla de incorporación de tratados internacionales al derecho interno y también una regla de

habilitación que, con las formas exigidas, permita la delegación de competencias soberanas del Estado en organismos internacionales o supranacionales. Los derechos fundamentales deben ser interpretados 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 internacionales.

2. 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 igualitario al matrimonio y a fundar una familia.

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. La acción permanente del estado debe instar a la modificación de los patrones socioculturales de conducta que mantienen estereotipos, prejuicios y prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de algunos de los sexos.

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, incluyendo las leyes cuotas y considerando los estándares de temporalidad, proporcionalidad y afectación.

Las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no se considerarán discriminación arbitraria.

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.

Hombres y mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia física, psicológica, moral y sexual tanto en el ámbito público como privado. Es deber del Estado adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia de género, en especial la ejercida contra las mujeres y niñas; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

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, la vida y también la muerte con dignidad. 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, de acceso a la información pública y el derecho a la auto-determinación informativa con su correspondientes garantías, tales como el amparo de información pública y 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.

Una ley determinará los límites a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación social, tanto mono-medial como multimedial, así como la apertura plural del espectro radioeléctrico, y la distribución del avisaje público, de modo de garantizar el 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. Reconocer también el derecho a la identidad sexual, la orientación sexual y los derechos sexuales y reproductivos de las personas. El derecho a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos e hijas, de vivir una sexualidad sana, sin riesgos para la salud, y de tener la información, educación y medios para hacerlo.

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 el embarazo

forzado, la esterilización o el aborto forzado. La ley regulará modalidades y plazos para la interrupción voluntaria del embarazo²⁵.

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, deberá estar delimitada en su contenido, de conformidad a 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 debe reconocer el dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos 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.

²⁵ La fórmula consignada en la propuesta por la mayoría de la comisión. El señor Patricio Zapata Larraín agregó la siguiente prevención, que fue compartida por el señor Tomás Jordán Díaz “En relación a la forma en que una nueva Constitución debe abordar la tensión entre el derecho a la vida de la persona que está por nacer y los distintos derechos de la mujer que pueden verse afectados por un embarazo (vida, salud, etc.), manifesté desde el principio, y reitero ahora, mi conformidad con el texto aprobado por el equipo constitucional de la entonces precandidatura del PS, PPD y PC. Me parece que una tal redacción era perfectamente compatible y coherente con el compromiso programático de nuestra candidata en el sentido de impulsar la despenalización de ciertas hipótesis excepcionales de aborto. Una mayoría de los comisionados consideró necesario, sin embargo, que la Constitución incluyera una definición más general que autoriza al legislador a reglamentar la interrupción del embarazo. Por distintas razones que no es del caso explicar en esta breve reserva, y con el mayor respeto por los demás comisionados, me siento en la necesidad de plantear que una tal fórmula, además de ir bastante más allá de los anuncios de nuestra candidatura, no le hace justicia al derecho a la vida de las personas que están por nacer.” El señor Javier Couso estuvo, en cambio, por adoptar una redacción que impidiera la penalización del aborto terapéutico y el aborto por causa de violación. Además, los señores Rodolfo Figueroa García-Huidobro y William García Machmar, y las señoras Claudia Sarmiento Ramírez y Alejandra Zúñiga Fajuri estuvieron por proponer el derecho constitucional a la interrupción voluntaria del embarazo.

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, calidad, seguridad y continuidad del recurso hídrico para todas las personas (esto es, el derecho al agua).

viii. Derecho a la tutela judicial y garantía del debido proceso

La Nueva Constitución debe reconocer un derecho general a la tutela judicial efectiva, con todas las obligaciones que para el Estado importa, y una garantía de debido proceso que comprenda tanto el proceso civil como el proceso penal. La presunción de inocencia, la cláusula non bis in ídem y la prohibición de declarar contra uno mismo son garantías básicas del imputado.

El legislador fijará las reglas del debido proceso en las leyes de enjuiciamiento que se dicten, de todo tipo de orden jurisdiccional.

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 de manera sustentable, 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 del país. El sufragio activo y pasivo son derechos esenciales de la ciudadanía. Por tanto deben ser

fortalecidos para asegurar la más plena participación, fijando la Constitución y la ley los requisitos para su ejercicio. 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, el derecho de acceso a los documentos, el derecho de petición a la autoridad y el derecho de reunión y manifestación.

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, secreto y debe poder ser ejercido por todos los chilenos mayores de 18 años, en su dimensión pasiva y activa, 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. Se debe garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres prestando especial atención al derecho a ser elegidas y a ocupar cargos de elección popular, nominación en las instancias de dirección y decisión de los poderes públicos, y en los partidos políticos, y representación de países en instancias internacionales, introduciendo criterios de paridad en la representación de ambos sexos. 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 política y social

La Nueva Constitución debe garantizar el derecho a la participación política y social 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. Esta participación puede realizarse directamente o a través de los representantes libre y democráticamente elegidos.

Además, debe señalarse 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 interempresa e intersectorial. Los espacios de participación incluyen la esfera educativa y la productiva.

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 Ley determinará las normas y requisitos para el registro legal y las formas específicas de intervención de los partidos políticos, en tanto instituciones de interés público, cuyo fin es promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, asegurando la transparencia, las prácticas democráticas y la representación equilibrada de mujeres y hombres en su vida interna. El estado removerá la desigualdad de acceso a los recursos económicos, una de las principales barreras de entrada que enfrentan las mujeres para ejercer su ciudadanía, en particular el derecho a ser elegidas.

El Estado reconoce el derecho a la participación ciudadana. Se entenderá por participación ciudadana el derecho de intervenir, tomar parte y ser considerado por los órganos estatales en la generación de políticas, definición de prioridades y gestión de las mismas. El ejercicio de este derecho deberá compatibilizarse con el buen servicio de los órganos administrativos. La ley arbitrará los mecanismos e instrumentos para hacer efectivo el derecho.

xii. Cláusula pro-consumidor

La Constitución protegerá el interés y los derechos de los consumidores y usuarios, y a tal efecto, se asegurarán los derechos a la información acerca de los bienes y servicios disponibles en el mercado, la simetría y paridad en la contratación de estos bienes y

servicios, propendiendo a la protección del contratante más débil; velando por las condiciones sanitarias y de seguridad que dichos bienes y servicios deben tener.

El Estado brindará especial protección a las asociaciones de consumidores y de usuarios de servicios, respetando sus fines propios y autonomía.

xiii. 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.

Las políticas públicas en salud deberán considerar un enfoque de género y promover acciones especiales para la atención de salud integral de las mujeres, niñas y adolescentes.

xiv. 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.

Las políticas de seguridad social deberán reconocer las desigualdades estructurales de género en el mercado laboral y sus consecuencias para las mujeres. Debe considerar la protección social a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar.

xv. 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.

xvi. 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, gratuidad e inclusión de la educación parvularia, básica, media, técnica, superior 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.

La educación pública en todos sus niveles es una obligación primordial del Estado en cuanto a su sostenimiento y al aseguramiento de su calidad, gratuidad, inclusión y laicidad.

También es necesario incorporar la libertad académica en el derecho a la educación, la que incluye la libertad de cátedra, de investigación y de extensión.

Los planes y currículos de estudio de todos los niveles de enseñanza deben propender a la formación de los estudiantes para una ciudadanía que sostiene y promueve una sociedad democrática participativa en que libertad e igualdad se viven como complementarias.

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. La educación privada que reciba financiamiento proveniente de recursos públicos será

tratada como colaboradora del Estado en la cobertura del servicio público educacional, debiendo ajustarse a las normas generales que la ley determine en este campo.

xvii. 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 efectivo del derecho a la sindicalización en todos sus niveles, la protección frente a las prácticas antisindicales y la negociación colectiva, por empresa y por rama de actividad.

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

Se debe reconocer el derecho a huelga efectivo, regulando la ley la forma y plazo de los reemplazos y los mínimos cuando corresponda. Este derecho a huelga se extiende a trabajadores del sector privado y del sector público, correspondiéndole a la ley regular su ejercicio. También la ley deberá garantizar las condiciones de trabajo seguras.

xviii. 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.

xix. Derecho a la cultura

Se reconoce el derecho a la cultura, entendido tanto como el derecho a bienes culturales como al patrimonio cultural. El Estado deberá promover la ciencia, investigación científica y técnica en beneficio del interés nacional.

xx. Derechos colectivos

Chile, en cuanto nación es indivisible, plural y multicultural. Chile incluye a los pueblos indígenas, quienes gozan de 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, lengua, 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.

3. 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.

4. Deberes

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.

En consecuencia, la Constitución deberá establecer deberes relativos a la vida pacífica, el respeto de los derechos, la contribución a una sociedad solidaria, el cumplimiento con las cargas reales y personales que establezca la ley; los deberes para con el Estado nacional, sus valores e intereses permanentes y los deberes relativos al respeto y cumplimiento de la Constitución y la ley.

IV. 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 opciones. Por una parte, la instauración de un régimen presidencial flexible o moderado (1) y, por otra parte, la sustitución del régimen presidencial por uno semi-presidencial (2)²⁶. En ambas propuestas se busca fortalecer la gobernabilidad, facilitando mecanismos de colaboración del Parlamento con el Gobierno.

1. Régimen presidencial flexible.

a. Introducción:

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.

²⁶ La primera de las propuestas fue formulada por don Pablo Ruiz-Tagle Vial y la segunda por don Francisco Zúñiga Urbina.

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.

b. 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 político²⁷.

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.

²⁷ Parte de los integrantes de la Comisión manifestaron su adhesión a esta propuesta siempre que no incluyera este elemento.

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.

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 concebir las 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.

2. 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 a la distribución de poder compatible con un Ejecutivo dualista.

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 voto de las leyes, entre otras. La Nueva Constitución deberá

establecer las atribuciones que el Jefe de Estado ejercerá directamente y en las que requerirá el refrendo del Jefe de Gobierno y/o del Consejo de Ministros.

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 la Cámara baja y convocar a elecciones anticipadas, a propia iniciativa o a petición del propio 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 negociación, conclusión, suscripción y ratificación de 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 investidura del Primer Ministro o Jefe del Gobierno, el que puede consistir, alternativamente: en la investidura por la Cámara baja, o bien, el 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 propia iniciativa o a solicitud del Jefe de Gobierno y/o del Consejo de Ministros. Esta facultad, por cierto, debe estar lo suficientemente contenida o racionalizada, 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, que se efectiviza a través de una moción de censura constructiva.
- d. Finalmente, se debe racionalizar el mecanismo de confianza Gobierno-Congreso Nacional, estableciendo declaraciones de política general y mociones de censura constructiva con plazos y mecanismos de “enfriamiento” para asegurar la continuidad gubernamental y la excepcionalidad de los Gobiernos dimisionarios.
- 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. También la moción de censura constructiva está asociada a estos objetivos.

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.

Adicionalmente, la Cámara de Diputados, depositaria de la relación de confianza con el Gobierno pasa a ser también cámara política y legislativa por definición, de suerte que frente a la disparidad de criterios entre cámara baja y cámara alta en el ejercicio de la

potestad legislativa la cámara baja podrá insistir en el proyecto de ley aprobado en el trámite correspondiente del respectivo procedimiento legislativo.

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.

3. 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.

V. POTESTAD LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA.

Con independencia del régimen político, 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 o enunciación completa y cerrada 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 contra-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 veto 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.

VI. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

1. Aspectos Generales.

En este apartado, se propone un esquema dualista en que el Jefe de Gobierno es la cabeza de la Administración del Estado y los Ministros son las autoridades sectoriales de la ejecución de políticas públicas y, en tal medida, 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 salen de la Constitución en cuanto estatuto propio, para quedar incluidas en el estatuto orgánico y funcional de la Administración militar y/o policial según sea el caso. Se postula suprimir el Consejo de Seguridad Nacional. La ley deberá, conforme a principios de no deliberación, obediencia y respeto a los derechos humanos, fijar su estatuto reconociendo el carácter de ciudadano-militar o ciudadano-policial a sus funcionarios.

Para la Nueva Constitución las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública serán instituciones esencialmente obedientes al poder constitucional, no deliberantes, disciplinadas y partícipes del desarrollo del país a nivel nacional y regional. Las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública tendrán el monopolio instrumental de la fuerza coactiva. Tendrán como fines la defensa nacional, la seguridad y el orden público, según

sea el caso, con pleno respeto de los derechos humanos, del medio ambiente y los recursos nacionales estratégicos de la nación. Las Fuerzas Armadas en cuanto instituciones permanentes son continuadoras del legado de los fundadores de la nación respecto de la integración latinoamericana basada en el principio de la autodeterminación de los pueblos.

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. En tal administración institucional se asegurarán las bases de una carrera funcionaria compatible con su rol. 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, dotado de autonomía constitucional, 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 debe ser dirigida por un órgano unipersonal, de excelencia, nombrado por los poderes públicos democráticos, y sometido a responsabilidad constitucional vía acusación en juicio político. La Contraloría tendrá una especial relación con el Congreso Nacional, en especial en lo relativo al control e imperio de la legalidad financiera. La Contraloría General de la República deberá inhibirse de todo lo contencioso y todas sus decisiones serán revisables por el Poder Judicial.

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 *auctoritas*, 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 superior, 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.

2. Gobierno y Administración Territorial del Estado.

i. Introducción

El Gobierno y Administración interior del Estado debe articular, a nuestro juicio, dos ideas básicas: por un lado la existencia de un poder político nacional y central que dé 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 políticas y administrativas destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y regional, propendiendo 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 en la determinación de las políticas, planes y programas de impacto regional y local. Ello da cuenta de la generalizada percepción de fracaso del proceso de descentralización y desconcentración administrativa 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 y servicios públicos nacionales, al aumento nominal de la inversión pública con impacto regional y a la generación de instancias mínimas de participación, pero sin otorgar atribuciones relevantes a los órganos y los habitantes del territorio en el desarrollo regional.

En este contexto, la situación actual exige un cambio profundo del modelo institucional, transitando desde un Estado Unitario a uno Regional, traspasando así a las regiones y comunas competencias efectivas para generar políticas, planes y programas de desarrollo, abandonando con ello la lógica de pensar el país desde la capital y reemplazándola por hacerlo desde los propios territorios. Lo anterior no implica la ruptura de la unidad del Estado, sino su articulación con las regiones y comunas bajo los principios de solidaridad, equidad territorial e integridad.

ii. Desarrollo

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 políticos y administrativos principales que estarán encargados de llevar adelante las políticas, planes y proyectos de desarrollo de cada uno de los territorios del país. Ese espacio territorial será además el marco espacial para la configuración de la Administración descentralizada y desconcentrada del Estado, pudiendo establecerse adicionalmente otras oficinas o unidades intrarregionales, de acuerdo a las necesidades de cada región.

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. En estas comunas, los municipios serán los principales articuladores de las necesidades y demandas de sus habitantes, debiendo la Administración central y los gobiernos regionales canalizar la satisfacción de éstas a través de aquellos, como entidad pública más cercana al ciudadano.

Por otro lado, se propone la supresión de las provincias como unidad administrativa territorial y, como consecuencia de ello, 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. 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. Además, al entregar a los gobiernos regionales la creación de unidades territoriales y oficinas administrativas se flexibilizará la estructura rígida del aparato público, organizando éste de acuerdo a las necesidades de cada territorio y las particularidades geográficas, étnicas, culturales y económicas.

b. Gobierno y Administración en la región: 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, secretarías regionales ministeriales y servicios públicos de nivel nacional encargados de la transmisión y ejecución de las políticas nacionales en la región y del gobierno interior. Estas dos últimas organizaciones sólo existirían en aquellas regiones que se considere necesarias por la actividad desplegada por la Administración central en ese territorio, pudiendo existir unidades administrativas conjuntas que concentren y unifiquen el trabajo administrativo en ciertos sectores.

Los intendentes regionales seguirán siendo un cargo de la exclusiva confianza del Gobierno, actuando como agente natural e inmediato de éste, el que mantendrá bajo su mando el aparato administrativo del servicio de gobierno interior. Además coordinará y supervigilará las secretarías regionales ministeriales²⁸ y las direcciones regionales de los servicios públicos nacionales, articulando las políticas y planes sectoriales del Gobierno central en su territorio.

²⁸ En la Comisión se defendió también la idea de otorgarle un rol especial de éstas, con mayor autonomía. Deben ser órganos descentralizados territorialmente en la región que, por una parte, actúa como órgano político regional del Ministerio respectivo y, por otra parte, ejecuta la política nacional en su área específica. El funcionario que lo dirige sería designado por el Presidente de la República, correspondiendo al Intendente coordinar la ejecución de las políticas públicas nacionales.

Por otro lado, existirá una organización política y administrativa descentralizada constituida por los gobiernos regionales y los servicios públicos de nivel regional. Los gobiernos regionales serán órganos autónomos con personalidad jurídica propia, los que asumirán plenamente el gobierno y la administración superior de la región, teniendo potestades exclusivas para definir las políticas, planes y programas de impacto regional. En todo caso, estas políticas, planes y programas deberán coordinarse, en su elaboración y ejecución, con las definidas a nivel nacional, las que deberán respetar siempre las competencias y atribuciones reconocidas en el ordenamiento jurídico a los gobiernos regionales.

c. Organización de los Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales tendrán como órganos principales una Asamblea Regional y un Presidente. La Asamblea Regional estará integrada por un número variable de miembros elegidos por los ciudadanos directamente, en base regional y en forma proporcional, de acuerdo a lo que disponga la ley, no pudiendo ser menos de 20 ni más de 40 personas. Este órgano será la máxima instancia de representación y participación de la ciudadanía regional constituyéndose en el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador del Gobierno Regional. Para tales efectos, la Asamblea Regional celebrará sesiones ordinarias públicas semanalmente, debiendo considerar un tiempo para la intervención directa de los propios ciudadanos en temas de interés regional.

Esta Asamblea Regional elegirá por mayoría simple un Presidente del Gobierno Regional, de entre aquellos consejeros que hayan obtenido la votación más alta de cada lista, pacto o subpacto²⁹. El Presidente así elegido podrá ser removido de su cargo en cualquier momento por la propia Asamblea Regional, a través de un voto de censura constructivo (proponiendo al mismo tiempo otro candidato a Presidente y un programa de gobierno), o destituido, en

²⁹ Alternativamente, se ha propuesto por el Comisionado José Viacava la elección directa del Presidente del Gobierno Regional, pero en tal caso no tendría cabida la moción de censura constructiva proveniente de la propia Asamblea Regional, ya que la legitimidad democrática de la autoridad ejecutiva regional proviene de la elección practicada por la ciudadanía regional en una fórmula uninominal mayoritaria. En este caso la única manera de destituir al Presidente del Gobierno sería mediante un referéndum revocatorio votado por la misma ciudadanía regional.

aquellos casos que establezca la ley. Este Presidente actuará como órgano ejecutivo del Gobierno Regional y jefe superior de los servicios administrativos de éste.

Además, existirán en las regiones servicios públicos regionales y unidades administrativas de gestión encargados de llevar adelante las tareas administrativas asignadas. Los primeros, los servicios públicos regionales, se constituirán a partir de los actuales servicios públicos descentralizados que operan en la región (Servicios de Salud y Servicios de Vivienda y Urbanismo) y los nuevos servicios que se creen, a partir del traspaso de servicios públicos nacionales, los que estarán generalmente a cargos de directores de servicios elegidos a través del sistema de alta dirección pública por el Gobierno Regional respectivo.

En cuanto a los segundas, las unidades administrativas de gestión, éstas constituirán el aparato administrativo de gestión directa del Gobierno Regional, organizándose en divisiones administrativas a cargo de un director de confianza directa del Presidente del Gobierno Regional. Cada Gobierno Regional definirá autónomamente el número, la denominación, la organización y el personal de planta de estas unidades administrativas, con las limitaciones presupuestarias que imponga la ley.

d. 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 al menos asignar competencia exclusiva a los gobiernos regionales en materia de ejecución y prestación de políticas, planes y programas de salud pública; definición y aplicación de normas de urbanismo y uso de suelo; ejecución de programación de pavimentación y remodelación urbana; conservación del patrimonio inmobiliario y ambiental; prestación de servicio de educación pública a nivel básico, medio, técnico y superior universitaria o técnico-profesional; definición y administración del sistema de transporte urbano e interurbano de alcance regional; definición e implementación de políticas y planes regionales de desarrollo turístico; ejecución de planes y programas deportivos y recreativos; y la ejecución de acciones en cualquiera otra materia

que el legislador considere de impacto regional y cuya satisfacción sea posible de implementar desde este nivel competencial.

Por otro lado, esta misma 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 o empresariales. En este sentido, los gobiernos regionales podrán celebrar acuerdos de cooperación institucional y constituir nuevas personas jurídicas con o sin fines de lucro, de acuerdo a las necesidades propias de cada región.

e. Transferencia de servicios públicos a Gobiernos Regionales

Esta propuesta de reforma incluye además, como ya se adelantó, 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. Esta transferencia incluirá el traspaso de los bienes muebles e inmuebles de esos servicios, el personal adscrito a éstos y las partidas presupuestarias asignadas actualmente para el cumplimiento de sus cometidos.

En este contexto, la Nueva Constitución contemplará de una manera más clara y explícita que la establecida en el actual artículo 114 de la Carta vigente, una habilitación expresa al Presidente de la República (Gobierno) 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 y de acuerdo a las prioridades y objetivos establecidos en el plan de desarrollo regional. En todo caso, dichas transferencias de servicios serán siempre acompañados con el financiamiento necesario para el cumplimiento de sus funciones, el que no podrá ser inferior al establecido actualmente para la actividad actual que desarrolla ese servicio público en esa región.

f. Traslado de servicios públicos nacionales a regiones

Sin perjuicio de lo anterior, la Nueva Constitución deberá contener una habilitación al Presidente de la República para que, vía decreto supremo, pueda trasladar las oficinas centrales de servicios públicos nacionales y empresas del Estado a regiones distintas a la Región Metropolitana. Esta radicación deberá realizarla considerando la actividad que desarrolla este servicio o empresa y su conexión o identificación con la actividad social, cultural o económica desplegada en esa región.

Esta nueva localización de servicios y empresas públicas deberá ser efectiva y real, no pudiendo la dirección o administración general de éstos desarrollar sus actividades principales de gestión en la Región Metropolitana, ni abrir oficinas centrales en ésta para el cumplimiento de sus cometidos.

g. 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 y otros recursos propios de cada Gobierno Regional.

La asignación presupuestaria de nivel nacional se traspasará a las regiones a través de un fondo de inversión pública de decisión regional, que tendrá como principios inspiradores la solidaridad interterritorial y el desarrollo equilibrado de las regiones. Para estos efectos, esta asignación presupuestaria se calculará porcentualmente cada tres años, y considerará un polinomio que tendrá como elementos relevantes la población residente en la región, la distancia de la Región Metropolitana, el grado de conectividad con el resto del país, el nivel de pobreza de la población, el PIB per cápita, el costo de los alimentos y servicios básicos y el nivel de las prestaciones de los servicios públicos. Este mecanismo considerará la contribución al financiamiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

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 aquél 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.

Los gobiernos regionales también podrán establecer tributos regionales por actividades desarrolladas en la región y que supongan un impacto o daño relevante para el medio ambiente o la explotación de sus recursos naturales. Estos tributos deberán tener una correspondencia con los impactos locales generados por la actividad productiva, estableciéndose una tasa impositiva que haga posible un desarrollo social y económico sustentable de la actividad económica y permita la generación de otras actividades complementarias a ésta.

Los gobiernos regionales podrán también obtener recursos por ingresos que cobren por los servicios que presten directamente aquellos. Estos ingresos no podrán significar una barrera de ingreso a la satisfacción de las necesidades públicas y sólo tendrán por objeto compensar parcial o totalmente los gastos que implica para la Administración regional asumir dichas tareas.

Los gobiernos regionales, para el desarrollo de obras de infraestructura de impacto regional, podrán contratar empréstitos o emitir instrumentos de deuda pública por un plazo máximo de 20 años. En todo caso, el servicio a la deuda contraída no podrá superar el 20% del presupuesto anual del Gobierno Regional, considerando todas sus fuentes de ingresos.

h. AdministraciónMmunicipal

En materia municipal, la Nueva Constitución 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.

Sin perjuicio de la responsabilidad jurídica de alcaldes y concejales que se efectiviza en la Justicia Electoral, la ley deberá establecer mecanismos para hacer efectiva la

responsabilidad política del Alcalde y de los concejales. Primero, del Alcalde, a través de una moción de censura ante el Concejo por mal desempeño del cargo, la que deberá ser adoptada con quórum especial, obligando a la investidura de un nuevo alcalde que complete el período del vacante. Segundo, también alcaldes y concejales serán responsables ante la ciudadanía local, a través de un mecanismo de revocatoria de mandato de iniciativa popular, revocatoria que deberá estar regulada en la ley.

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 ello. 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 proponen fortalecer las formas de participación, como el referéndum comunal, el cabildo y la generación de otros instrumentos de participación de la comunidad. A tales efectos, la ley de municipalidades establecerá un catálogo más amplio de materias que deberán someterse a referéndum comunal, la obligatoriedad de consulta amplia a los ciudadanos para la generación de algunas decisiones municipales y el reconocimiento de la iniciativa popular como mecanismo revocatorio del alcalde y de la puesta en tabla de asuntos de importancia para el desarrollo de la comuna.

i. **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". La creación de un "área metropolitana" será materia de la competencia exclusiva de los gobiernos regionales, debiendo éstos fijar la competencia de aquella y su forma de financiamiento y operación.

Las áreas metropolitanas se configurarán por el conjunto de municipios involucrados, pasando a tener 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.

VII. MECANISMOS DE 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 legislativa popular y el referéndum revocatorio. Especial interés reviste el referéndum abrogatorio, ya que permite a la ciudadanía reaccionar frente a leyes inconvenientes o injustas.

También en el marco de la participación ciudadana la legislación deberá establecer procedimientos administrativos que aseguren la audiencia y la consulta de administrados y ciudadanos en general, individual o bien organizadamente, así como el derecho de éstos a acceder a archivos y documentos públicos.

VIII. 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.

IX. 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.

El Consejo Nacional de la Justicia es un órgano colegiado, integrado pluralmente y nombrado por los poderes públicos democráticos, y al 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, objetividad y publicidad en la toma de decisiones, en materia administrativa y disciplinaria, y una efectiva carrera judicial fundada en los merecimientos del personal letrado y no letrado 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.

En armonía con el objetivo de fortalecimiento del Poder Judicial en un Estado de Derecho, y para hacer posible la rendición de cuenta de las autoridades ante los ciudadanos y la opinión pública se propone un Tribunal de Cuentas, tribunal superior y especial, que queda sometido a la superintendencia de la Corte Suprema.

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. En este mismo sentido la justicia militar conforme su propia naturaleza y origen histórico sólo será aplicable a los militares y bajo ningún pretexto a los civiles en tiempos de paz, velándose por el respeto de la garantía constitucional al debido proceso.

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.

Se propone crear una nueva Justicia Electoral, de amplia competencia en contenciosos electorales de todo tipo, contenciosos electorales administrativos, y contenciosos electorales de grupos intermedios de la sociedad, permanente como institución, altamente cualificada en su integración letrada y generada por los poderes públicos democráticos. Los miembros de la Justicia Electoral quedarían sometidos a responsabilidad constitucional por infracción de la Constitución y notable abandono de deberes.

XI. 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 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. Asimismo, el Tribunal Constitucional tendrá una nueva competencia consultiva para, a petición de cualquiera de las cámaras, examinar la necesidad de adecuación del derecho interno con motivo de la aprobación parlamentaria de tratados internacionales de derechos humanos.

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.

XII. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

La vieja Constitución tiene un déficit de legitimidad democrática que se proyecta a su capítulo relativo al ejercicio de poder constituyente derivado, sometido a quórum reforzados que aseguran el bloqueo de las minorías, la imposición de un falso consenso constitucional y la nula participación de la ciudadanía.

La Nueva Constitución prevé para el ejercicio del poder constituyente derivado las siguientes reglas básicas:

- a. La potestad constituyente derivada reside esencialmente en el Congreso Nacional quedando sometida al principio de doble lectura y de rol co-constituyente del Gobierno.
- b. Las diferencias entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República que se traduzcan en un desacuerdo sobre el contenido de la reforma constitucional, en cualquiera de sus trámites constitucionales, deberán ser sometidas a referéndum constituyente de forma que sea el pueblo el que arbitre ante tales diferencias.

c. La reforma constitucional despachada por las cámaras del Congreso Nacional, sancionada por el Gobierno, deberá ser sometida a ratificación del pueblo mediante referéndum, antes de su promulgación.

d. El ejercicio del poder constituyente derivado admite la reforma total o parcial, debiendo someterse a las reglas procedimentales fijadas para su ejercicio en la Constitución.

Con la finalidad de garantizar la estabilidad normativa de la Constitución y su rigidez se establece como regla general el quórum reforzado de mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada cámara; sin perjuicio de los quórum especiales previstos para el voto Gubernamental.

Asimismo, supletoriamente se aplicará al procedimiento de reforma constitucional las reglas acerca del procedimiento legislativo.