5 EJES A DESTACAR DEL DEBATE CONSTITUCIONAL

Esta semana comenzó, en las respectivas comisiones del Consejo Constitucional, el debate de las más de mil enmiendas ingresadas por los consejeros constitucionales al texto de anteproyecto de nueva Constitución elaborado por la Comisión Experta (el "Anteproyecto"). En este contexto, conviene destacar aquellas normas del Anteproyecto, así como las enmiendas e iniciativas populares de norma (IPN) que, de aprobarse por el Consejo Constitucional, constituirían un aporte al texto de nueva Constitución que será plebiscitado en diciembre.

En este Anexo seleccionamos 5 ejes donde creemos que las normas y enmiendas que se sugieren apuntan en la dirección correcta, sin perjuicio que puede resultar discutible si todas ellas son o no materia de Constitución. En ese sentido, hacemos presente que algunas de las materias o desafíos que se señalan a continuación no se solucionarán sólo por lo que señale la Constitución al respecto, sino que se requerirá también de acciones de Gobierno y políticas públicas eficaces.

1. SEGURIDAD EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Vivir en un entorno seguro es una de las demandas más anheladas de la ciudadanía. De hecho, la totalidad de las encuestas señalan que el combate a la delincuencia debería ser la primera prioridad del Gobierno o es actualmente la principal preocupación de los ciudadanos[1]. Si bien la Constitución no es el único instrumento llamado a solucionar la grave crisis de la seguridad pública que enfrenta nuestro país, sí resulta positivo que ésta contemple herramientas e instituciones orientadas a garantizar mayor seguridad a la población. En ese sentido, vale la pena destacar algunas enmiendas que, de ser aprobadas por el Consejo Constitucional, pueden significar un aporte en la materia.

Por ejemplo, en el capítulo de "Fundamentos del Orden Constitucional", una enmienda ingresada por consejeros del Partido Republicano (REP) pretende complementar el artículo 11 del Anteproyecto relativo al deber del Estado de resguardar la seguridad de la población, en el sentido de añadir como deberes u obligaciones fundamentales del Estado el de resguardar y mantener la paz social y el orden público; proteger la vida, libertad y bienes de las personas; asegurar y defender la integridad territorial y la independencia del país; y combatir el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado. Por su parte, consejeros de la UDI pretenden que también se establezca que corresponde al Estado regular el ingreso a su territorio y que la ley establecerá las condiciones para una migración segura, ordenada y regular. Asimismo, algunas enmiendas plantean que **todo acto que promueva la violencia es contrario al orden constitucional** y generará las responsabilidades y sanciones establecidas en la Constitución y la ley. En el mismo capítulo I, y con respecto al terrorismo, son valorables aquellas enmiendas de consejeros de la UDI y de RN -Evópoli (RN-Evo) que proponen **facultar a la Corte Constitucional para declarar inconstitucionales a las organizaciones terroristas** y que las **víctimas de terrorismo tengan derecho a ser indemnizadas por el Estado (UDI)**.

[1] Según la encuesta Ipsos "What worries the world?, un 62% de los chilenos responde que el crimen y la violencia es su principal preocupación, cifra que ubica a Chile en el primer lugar entre las 29 naciones medidas en el citado estudio.

En cuanto a los estados de excepción, también se introducen algunas innovaciones vía enmiendas. Por ejemplo, se pretende que **la grave amenaza terrorista también configure una causal para declarar el estado de sitio**, y se propone trasladar la regulación de la protección de la infraestructura crítica a continuación de los estados de excepción constitucional, la cual, si bien no constituiría un estado de excepción propiamente tal, sí contempla elementos que son comunes a éstos.

A fin de recalcar la importancia de la seguridad pública, una enmienda de consenso ingresada por consejeros de REP, UDI y RN-Evo pretende crear un **nuevo capítulo denominado "Defensa Nacional"**[2]. Ahora bien, y sin perjuicio de si se termina por aprobar o no la creación de un nuevo capítulo, vale la pena destacar algunas enmiendas ingresadas al capítulo V del Anteproyecto, en los epígrafes relativos a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, que apuntan en la dirección correcta:

a) Mayor resguardo de fronteras: una enmienda de REP pretende que el Ejército de Chile pueda disponer de una Policía de Fronteras dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, encargada del control y resguardo de las fronteras nacionales terrestres en la forma que determine su ley institucional, sin perjuicio de las facultades de la Fuerza Aérea de Chile y de la Autoridad Marítima respecto a la frontera aérea y marítima.

b) Consejo Interministerial de Seguridad: la enmienda ingresada por consejeros de REP propone que exista un Consejo Interministerial de Seguridad, con una Secretaría Ejecutiva permanente a cargo del ministerio responsable de la Seguridad Pública, en las materias vinculadas a la seguridad interior, el resguardo de la frontera, el combate del terrorismo y el crimen organizado y la mantención del orden público; la adecuada coordinación de las instituciones vinculadas a la seguridad interior y demás funciones relacionadas a ellas que serán reguladas en una ley institucional. Este Consejo deberá proponer políticas y directivas presidenciales, generar informes de seguridad nacional interna y externa, y coordinar planes de acción. La enmienda es positiva toda vez que se hace cargo de uno de los desafíos del sistema actual, que tiene que ver con la dificultad de coordinar a los actores involucrados en materias de seguridad.

c) Unidades de Coordinación Estratégicas (UCE): se propone vía enmienda que el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo, pueda disponer la creación de UCE, definiendo la amenaza y la zona geográfica de responsabilidad, encargadas de fusionar información desde diferentes instituciones y planificar operaciones coordinadas e interagenciales, orientadas a potenciar la capacidad de respuesta del Estado frente a graves problemas de seguridad, dentro de las atribuciones que la ley otorga a cada institución, y asegurando la efectividad del apoyo mutuo.

d) Uso racional y legítimo de la fuerza: una de las iniciativas populares de norma más votadas[3], y que deberá ser debatida por los consejeros, propone consagrar una norma que ampare el uso racional y legítimo de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y

---

[2] Respecto de esta enmienda y de otras que ingresaron consejeros de oposición que persiguen el mismo objetivo, en el sentido de tener un capítulo aparte para la seguridad, consejeros oficialistas dedujeron ante la Corte Suprema, en conformidad al artículo 156 de la Constitución, reclamación por vicios del procedimiento, la cual está pendiente de resolución.

[3] Iniciativa popular de norma N°7.983, patrocinada por la organización Yo Apoyo a Carabineros (YAAC). Logró un total de más de 18 mil apoyos ciudadanos, instalándose entre las 5 iniciativas más votadas.

Seguridad Pública. Corresponderá a la ley determinar las conductas o circunstancias en que el uso racional de la fuerza exime de responsabilidad penal.

Finalmente, y fuera de las enmiendas ya señaladas, también es rescatable que el Anteproyecto de la Comisión Experta proponga la creación de una **Fiscalía de Alta Complejidad**, con competencia a nivel nacional, a la cual le corresponderá el ejercicio de las funciones y atribuciones del Ministerio Público, en delitos de mayor complejidad. Algunas enmiendas proponen cambios a esta Fiscalía, tales como cambiarle el nombre derechamente a una Fiscalía de Crimen Organizado o agregarle la expresión "Supraterritorial", o bien, explicitar que dentro de los delitos de alta complejidad se incluyen los delitos de crimen organizado, terroristas, de trata de personas y narcotráfico, entre otros. Dada la aparición de nuevas formas de criminalidad en los últimos años, cobra sentido que exista una Fiscalía especial dedicada a este tipo de delitos, que escapan de la lógica territorial.

2. LIBERTADES PERSONALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

A lo largo de la historia se ha evidenciado lo peligroso que es para los individuos la existencia de un Estado sin cortapisas, siendo uno de los principales objetivos de las constituciones, como instrumentos jurídicos y también políticos, el establecimiento de límites firmes al poder, entre ellos, el reconocimiento de la autonomía y libertades de las personas. En efecto, la fuerza del Estado debe ser contenida para que cada cual, persiguiendo sus propias motivaciones y considerando el contexto específico que lo rodea, pueda desarrollarse libremente y así contribuir al mayor crecimiento social. El anteproyecto de nueva Constitución presentado por la Comisión Experta resguarda la autonomía y libertad de las personas, estableciendo, tal como se considera en la Constitución vigente, desde su primer artículo, un reconocimiento a su condición de libres y más adelante, la puesta del Estado al servicio de ella y el resguardo de la libertad y autonomía de las agrupaciones que formen. Así también, se recoge a nivel de derechos distintas manifestaciones de la autodeterminación: la libertad ambulatoria, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, la libertad de enseñanza, la libertad de expresión, la libertad económica, entre otras. Ahora bien, y a pesar de que este texto se encuentra bien encaminado, las enmiendas presentadas por las diferentes bancadas profundizan estos principios y derechos, de modo que, de ser aprobadas, significarían un avance significativo hacia una sociedad libre.

a) Rol del Estado: si bien el Anteproyecto parte con una referencia a la libertad e igualdad de las personas en dignidad y derechos, se agrega en forma inmediata en este primer artículo la cláusula de Estado social y democrático de derecho, poniendo en el centro de la Constitución no sólo a la persona sino también al Estado y su habilitación para actuar en la vida social. A través de una enmienda de REP proponen incluir dentro del primer artículo y antes de la cláusula mencionada, un reconocimiento a la familia y a los grupos intermedios en que se organiza la sociedad, así como el principio de servicialidad del Estado, dando una señal positiva respecto a la preeminencia de las manifestaciones sociales de la libertad individual frente al rol del Estado en relación a ella.

b) Libertad de elección: una de las manifestaciones del entendimiento más central del Estado en su actuar social en el Anteproyecto de la Comisión Experta se revela en el rol primordial que se le atribuye en relación a los derechos sociales. Por ejemplo, los literales que desarrollan el derecho a la protección de la salud están todos orientados a determinar el rol del Estado en la materia, omitiendo el reconocimiento del derecho de cada persona a elegir el sistema de salud al que desea

acogerse. La iniciativa popular de norma “Salud protegida y Libre para todos los chilenos” viene a solucionar esta omisión, encargando al propio Estado garantizar la libertad de elección, tanto respecto al aseguramiento de la salud como al acceso a prestadores, debiendo además apoyar a todas las personas equitativamente, considerando su necesidad. La enmienda consensuada entre REP, RN-Evo y la UDI apunta en el mismo sentido, estableciendo la libertad de elegir la entidad prestadora de salud, así como la entidad que entregue cobertura a dichas prestaciones, sean estas estatales o privadas.

En seguridad social, por su parte, aunque el Anteproyecto menciona que las prestaciones pueden ser otorgadas por instituciones públicas o privadas, a través de distintas enmiendas se avanza en reconocer explícitamente a nivel constitucional la libertad de elección en la administración de los fondos previsionales, un avance respecto al texto constitucional vigente. Así, una de las iniciativas populares de norma que contó con más apoyo de la ciudadanía, “Con mi plata no – protejamos nuestros ahorros previsionales”, propone incluir el derecho de las personas a elegir libremente al ente encargado de administrar e invertir los fondos del sistema de pensiones, sean privados o públicos. En este tema también se presentó una enmienda consensuada entre REP, RN-Evo y la UDI, para mandatar al Estado respetar el derecho de los cotizantes de elegir libremente la institución que administre sus ahorros previsionales provenientes de las cotizaciones obligatorias y voluntarias y de los fondos que se generen.

En temas educacionales, en el Anteproyecto se contemplan normas destinadas a proteger la libertad de elección de los padres respecto de las escuelas en las que educan a sus hijos. Así, en relación a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, se incluye el derecho de los padres, y en su caso los tutores, de elegir que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa, espiritual y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones y en relación a la libertad de enseñanza, se reconoce el derecho y el deber preferente de las familias de escoger la educación de sus hijos o pupilos. A través de distintas enmiendas se refuerzan estas ideas: en relación a la libertad de pensamiento, conciencia y religión desde Republicanos proponen incluir el derecho de las familias de instituir proyectos educativos y comunidades educativas y a conservar la identidad de su respectivo proyecto de conformidad con sus convicciones morales y religiosas; respecto al derecho a la educación y libertad de enseñanza, la iniciativa popular de norma “Por el derecho preferente de los padres” refuerza precisamente esta libertad, indicando en el inciso destinado al derecho a la educación que los padres son los primeros y fundamentales educadores, contando con el derecho y deber preferente de educar a sus hijos o pupilos, debiendo los establecimientos de educación fundarse sobre proyectos educativos que vayan en auxilio de este deber y derecho, y en el inciso destinado a la libertad de enseñanza que los padres tienen el derecho de escoger el proyecto educativo para sus hijos. A través de una enmienda de consenso entre REP, RN-Evo y UDI, por su parte, se precisa que las familias, a través de los padres o en su caso los tutores legales, tienen derecho y deber preferente de educar a sus hijos o pupilos, de elegir el tipo de educación y su establecimiento de enseñanza, correspondiendo al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La libertad de elección respecto a quién otorga las diferentes prestaciones sociales –salud, seguridad social, educación, etc.- es altamente valorada entre los chilenos, lo que se refleja en resultados de diferentes encuestas y sondeos realizados en el último tiempo, de forma tal que las enmiendas presentadas van en la línea correcta.

c) Libertades en cuanto derechos: tal como se indicó, en el Anteproyecto de nueva Constitución de la Comisión Experta se enuncian diferentes libertades en el listado de derechos que la Constitución asegura a todas las personas y a través de diferentes enmiendas se profundiza en estas libertades. Por ejemplo, respecto la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, dos iniciativas populares de norma proponen reformar el derecho: la primera incluye el derecho a la objeción de conciencia individual e institucional y la autonomía de las iglesias, confesiones y toda institución religiosa en su organización interna y para sus fines propios, y la segunda precisa que este derecho no es sólo para tener ciertas creencias, sino también para no tenerlas, poder declararlas como también abstenerse de hacerlo, abandonarlas e incluso actuar o no conforme a ellas, define que sus titulares son tanto los individuos como las entidades, grupos o comunidades religiosas e indica que nadie puede ser obligado a actuar contra su propia conciencia o ser sancionado por negarse a actuar en contra de ella, siendo titulares del derecho de objeción de conciencia las personas naturales y jurídicas con idearios éticos, filosóficos, morales, religiosos o políticos, esenciales a su identidad, y circunscribiendo sus limitaciones a casos específicos. Desde Republicanos y RN-Evo, además se considera el problema de los atentados contra templos y sus dependencias, calificándolos como contrarios a la libertad religiosa, e indicando, por parte de los segundos, que tendrán protección del Estado, especialmente aquellos que tengan valor patrimonial, histórico y cultural.

La libertad de expresión, por su parte, es abordada por el Anteproyecto de forma bastante similar a como se considera en la Constitución vigente. Ahora bien, a través de enmiendas se abordan formas actuales de amenazas a la libertad de expresión, prohibiendo al Estado, por ejemplo, instalar una verdad oficial (UDI) o establecer ideas u opiniones oficiales, ni sancionar la expresión de ideas u opiniones contrarias a la manifestada por el Estado, sus organismos, autoridades o funcionarios (REP).

El Anteproyecto también considera el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, pero a través de las enmiendas se establecen resguardos que fueron omitidos en el texto final de la Comisión Experta, como, por ejemplo, UDI y RN-Evo encargan a una ley de quórum supra mayoritario el establecer los requisitos mínimos que pueden exigirse por el Estado a los establecimientos educacionales, sometiéndolo a criterios de razonabilidad y pudiendo estar únicamente dirigidos a conocimientos esenciales y compatibles con la pluralidad de proyectos educativos, en una línea similar a lo que se propone a través de la iniciativa popular de norma “Por el Derecho Preferente de los Padres”.

3. TRANSPARENCIA Y MEDIDAS ANTI CORRUPCIÓN

El Anteproyecto reconoce en su artículo 10 como un deber del Estado el garantizar la integridad pública y que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad, transparencia y rendición de cuentas en todas sus actuaciones, observando una conducta intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Asimismo, se establece que la corrupción es contraria al bien común y su erradicación es un especial objetivo de los órganos del Estado. Esta norma, que va más allá de lo que consagra la Constitución vigente en materia de probidad y transparencia, cobra mayor sentido en un contexto donde recientemente se han conocido casos de irregularidades en el uso de fondos públicos. De hecho, según la encuesta de Panel Ciudadano de la Universidad del Desarrollo, un 89% de los encuestados declara que votaría a favor en el plebiscito de salida sólo por el contenido

de la enmienda que propone que "condenados por corrupción no pueden optar a cargos públicos de por vida"[4].

¿Qué innovaciones se proponen en esta materia?

En primer lugar, una enmienda promovida por consejeros RN-Evo propone modificar el artículo 10 en el sentido de que **la erradicación de la corrupción es una obligación de los órganos del Estado** y no sólo un objetivo como plantea el texto de los expertos.

En segundo lugar, y en la línea de evitar conflictos de interés, se propone por consejeros de RN-Evo que **el desempeño de la función pública es incompatible con actividades particulares, salvo determinadas excepciones legales**. Además, las autoridades y funcionarios del Estado no podrán solicitar, hacerse prometer o aceptar, para sí o para terceros, privilegios de cualquier naturaleza.

Además, y una de las mayores innovaciones en esta materia, propuesta también por consejeros RN + Evo, consiste en la creación de la **Agencia Nacional contra la Corrupción**, órgano colegiado, autónomo de derecho público y con patrimonio propio, que tendrá por función la prevención de la corrupción. Para tales efectos, la Agencia colaborará con los órganos encargados de la prevención, investigación y sanción del delito, mediante la elaboración de informes técnicos y el análisis de políticas públicas.

Finalmente, a través de una enmienda también se propone que la calidad de ciudadano se pierde por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista, y los relativos al tráfico de estupefacientes, trata o tráfico de personas, así como los cometidos por autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, y que hubieren merecido, además, pena aflictiva.

4. MEDIDAS QUE PROMUEVEN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para lograr el progreso, los países deben ser capaces de establecer reglas claras a través de su marco jurídico e institucional con el fin de atraer inversiones y darles la necesaria certeza jurídica para desarrollar las actividades que permitan el mayor crecimiento económico y así alcanzar el anhelado progreso.

En materia de orden público económico, tanto el Anteproyecto como las enmiendas presentadas por los consejeros constitucionales no introducen cambios radicales, sino que conservan los aspectos fundamentales de la Constitución Política vigente en materia económica. Estos aspectos han sido muy relevantes para proporcionar la certeza jurídica necesaria para atraer inversión y el desarrollo de actividades que impulsan el crecimiento y generan empleo.

a) Derecho de propiedad: el Anteproyecto elaborado por la Comisión Experta conserva prácticamente en los mismos términos la regulación del derecho de propiedad de la Constitución vigente. La actual Carta Magna contiene 10 párrafos, de los cuales 6 están dedicados a los recursos naturales: 5 a la propiedad minera y 1 a los derechos sobre las aguas. En paralelo, la norma del

[4] Disponible en https://panelciudadano.cl/wp-content/uploads/2023/07/PanelCiudadano-UDD-Enmiendas.pdf

Anteproyecto referente al derecho de propiedad consta de 9 párrafos, con un contenido similar al del texto constitucional actual, y mantiene los 6 párrafos destinados a recursos naturales.

El Anteproyecto, además de reconocer el derecho de propiedad, conserva el estatuto expropiatorio que garantiza el derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado. Asimismo, mantiene los elementos esenciales en relación al pago de esta indemnización: i) pago al contado y ii) en dinero efectivo. Este aspecto es positivo, ya que el estatuto expropiatorio vigente ha otorgado un marco de certeza jurídica robusto, que ha permitido el crecimiento y desarrollo del país.

Las enmiendas presentadas al texto del Anteproyecto por los consejeros constitucionales no introducen innovaciones significativas en la regulación del derecho de propiedad, sino más bien incorporan modificaciones menores. Por ejemplo, se incluyen cambios como la eliminación de la referencia al desarrollo sostenible dentro de la función social o la sustitución de este concepto por el término "sustentabilidad". Además, se añaden los términos "directa o indirectamente" para referirse a que nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad. Otra enmienda, presentada por consejeros de la UDI, busca incorporar un nuevo literal que disponga que la ley establecerá un procedimiento para indemnizar los perjuicios derivados de las limitaciones u obligaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación o afectación desproporcionada de alguno de sus atributos o facultades esenciales, correspondiendo únicamente a los tribunales ordinarios de justicia determinar dicha circunstancia.

En minería, tanto la UDI como el bloque RN-Evo proponen eliminar la excepción que actualmente existe para los hidrocarburos líquidos o gaseosos respecto a las sustancias que pueden ser objeto de concesiones de exploración o explotación.

En cuanto a los derechos de aprovechamiento de aguas, si bien el Anteproyecto define las aguas como un bien nacional de uso público y reconoce la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas, los que regula dentro del derecho de propiedad, las enmiendas presentadas precisan de manera más explícita que sobre estos últimos hay derechos de propiedad. En ese sentido, los consejeros de REP proponen una nueva redacción que establece que las aguas son bienes nacionales de uso público, en consecuencia, su dominio y uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, sin perjuicio del derecho real de aprovechamiento que confiere a su titular el uso y goce de ellas, así como los demás derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, los que otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos. La frase final que reconoce explícitamente la propiedad de los derechos de los particulares sobre las aguas, es prácticamente idéntica a la redacción de la Constitución vigente.

b) Emprendimiento y libre competencia: el Anteproyecto reconoce el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la salud pública, orden público, o seguridad de la Nación, en conformidad a la ley. Esta redacción es muy similar a la Constitución vigente, diferenciándose únicamente en que la norma actual menciona la moral y no la salud pública, y en que se usa la fórmula "respetando las normas legales que la regulen" y no "en conformidad a la ley". Sin embargo, esto último es corregido a través de enmiendas presentadas por RN-Evo y la UDI, las que van en la dirección correcta, al ser mucho más adecuado lo primero en torno al desarrollo del derecho regulatorio, no siendo una mera remisión a la ley.

El Anteproyecto también establece que una ley de quorum calificado podrá autorizar al Estado y sus organismos para desarrollar actividades empresariales o participar en ellas. Estas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que, por motivos justificados, establezca dicha ley. Esta redacción apunta en la misma dirección que la regulación vigente. Consejeros de RN-Evo presentaron una enmienda para agregar un nuevo párrafo que disponga que en ningún caso las empresas públicas podrán regular, fiscalizar o supervigilar las actividades económicas comprendidas en su giro u objeto, ni tener la propiedad o facultades para administrar de manera excluyente la infraestructura pública de uso compartido con otros actores de la industria en que se desempeñan. Asimismo, tanto la UDI como el bloque RN-Evo propusieron enmiendas para incluir en este mismo inciso el deber del Estado de promover y defender la libre competencia. En el Anteproyecto, este deber se encontraba dentro del inciso relativo a consumidores.

c) Sistema tributario: las normas fundamentales a nivel constitucional sobre derechos y garantías en materia tributaria, deben orientarse a que la legislación contemple un sistema más simple y eficiente, que distorsione lo menos posible las decisiones de los actores económicos. En este sentido, es positivo que el Anteproyecto conserve de manera prácticamente idéntica las normas constitucionales vigentes en materia tributaria, manteniendo una regulación esencial orientadora.
Las enmiendas presentadas por consejeros de RN-Evo y la UDI, proponen establecer que, en ningún caso la ley podrá establecer tributos que sean desproporcionados[5], confiscatorios, injustos o retroactivos, siendo una novedad la incorporación de los términos "confiscatorios" y "retroactivos", que no se encuentran contemplados en el texto del Anteproyecto y tampoco en la norma constitucional vigente. En una línea similar, REP propone establecer que la ley no podrá establecer tributos que, individual o conjuntamente considerados, sean manifiestamente desproporcionados, injustos o de alcance confiscatorio, ni tampoco que sean retroactivos. Además, otra enmienda presentada por consejeros REP propone incluir un nuevo literal que establezca que las obligaciones tributarias formales fijadas por ley o por la administración, deberán ordenarse bajo criterios de razonabilidad y simplicidad.

d) Derecho al trabajo: el Anteproyecto reconoce el derecho al trabajo decente, a su libre elección y libre contratación, que comprende el acceso a condiciones laborales equitativas, la seguridad y salud en el trabajo, así como a una remuneración justa, al descanso y la desconexión digital, con pleno respeto de los derechos fundamentales del trabajador, siendo la ley la encargada de establecer las condiciones para el ejercicio del derecho. No obstante, el término "decente", un concepto acuñado por la OIT, es dinámico y su contenido aún está en construcción. Por lo mismo, es positivo que una de las enmiendas presentada por consejeros REP, proponga modificar el texto del anteproyecto de "El derecho al trabajo decente, a su libre elección y libre contratación" por "La libertad de trabajo y su protección". La UDI, por su parte, optó por mantener el concepto de "trabajo decente", pero presentó una enmienda en orden a definir el concepto, de modo de acotarlo y evitar diferentes interpretaciones al respecto.

f) Correcciones al derecho a huelga: uno de los aspectos preocupantes del Anteproyecto en materia de libertad sindical es la consagración del derecho a huelga de los trabajadores no circunscrito a un procedimiento de negociación colectiva, sino a una defensa genérica de "intereses laborales". Esta redacción, además de su ambigüedad, va más allá de lo que se podría comprender en el marco de

[5] La enmienda presentada por RN-Evo utiliza el término "manifiestamente desproporcionado".

una negociación colectiva, vulnerando la certeza jurídica necesaria en una relación laboral, ya que, al permitir que la huelga se declare sin el respaldo de un proceso negociador, podría dar lugar a un uso no justificado y arbitrario de este derecho. Mientras la UDI ingresó una enmienda que no consagra explícitamente dentro de la libertad sindical el derecho a huelga, la enmienda ingresada por consejeros de REP establece "y la huelga ejercida dentro del marco de la negociación colectiva", apuntando ambas a corregirla norma del Anteproyecto. En la misma materia, también destacan las enmiendas presentadas por consejeros de oposición que buscan corregir la norma que constitucionaliza la paralización de los funcionarios públicos al establecer que estos serán titulares de los derechos que comprende la libertad sindical, entre ellos, el derecho a huelga. Así, las enmiendas de REP, la UDI y de RN-Evo, proponen establecer expresamente que no podrán declararse en huelga quienes trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional. Estas enmiendas pretenden evitar situaciones en las que la paralización de servicios esenciales para el funcionamiento del país pueda poner en riesgo el bienestar y seguridad de la población. Adicionalmente, tanto REP como la UDI prohíben expresamente la huelga para los funcionarios del Estado y de las municipalidades.

f) Banco Central: el Anteproyecto de la Comisión Experta recoge de manera unánime las buenas prácticas con que cuenta actualmente el Banco Central, entre ellas, su autonomía. Sobre este punto, la Comisión Experta, además de declarar expresamente la autonomía del Banco Central, eleva a rango constitucional normas contenidas hoy en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central (LOC del BC) que son esenciales para garantizar una autonomía efectiva. La elevación a rango constitucional de dichas normas cobra sentido, toda vez que la ley que regule el Banco Central tendrá el carácter de una ley institucional, esto significa que se aprobarán, modificarán o derogarán por la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio[6].

Así las cosas, la propuesta garantiza de buena manera la autonomía del Banco a través a de la autonomía funcional, es decir, se le asignan competencias, funciones y atribuciones privativas. Asimismo, a través de la autonomía orgánica, es decir, el Banco no recibe instrucciones, ni tampoco se encuentra sujeto a dependencia jerárquica de otros órganos constitucionales. Por último, a través de la autonomía financiera, es decir, no recibe financiamiento fiscal, decidiendo libremente la administración de su patrimonio, considerando mecanismos de auditoría y rendición de cuentas propios. Por otro lado, se estableció además que el Consejo, al adoptar sus acuerdos, deberá tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno, es decir, se eleva a rango constitucional una norma que ya se encuentra presente en la LOC, de manera que no incide en la autonomía consagrada.

Sin perjuicio de lo anterior, para una autonomía efectiva además se requieren ciertos límites. En este sentido, se mantienen prácticamente inalterables las actuales restricciones del Banco[7] en orden a sólo realizar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas, como, asimismo, la facultad excepcional y transitoria que habilita la venta y compra, en el mercado secundario abierto, de instrumentos de deuda emitidos por el Fisco. Ahora bien, es positivo mantener la

[6] Artículo 81 del Anteproyecto.

[7] Las restricciones o limitaciones del Banco Central se reproducen prácticamente inalterables del artículo 109 de la actual Constitución Política.

limitación (eliminada por la fallida Convención Constitucional) que tiene por objeto que el Banco no pueda adoptar ningún acuerdo que signifique de una manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza. Eliminarla o suprimirla podría permitir, por ejemplo, que a futuro se establezcan políticas de tasas de interés diferenciadas por sectores de la economía, lo que dificulta el manejo de la política monetaria y de ahí, el control de la inflación por parte del Banco Central.

En definitiva, resulta valioso que las enmiendas presentadas por los consejeros no hayan alterado el texto emanado por la Comisión Experta, dado que, como se expresó, se trata de una propuesta robusta que permite garantizar la autonomía del Banco Central a través de los diferentes elementos mencionados.

5. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La modernización del Estado es un desafío colosal que se viene arrastrando hace décadas en nuestro país. El proceso constitucional en curso constituye una oportunidad única para sentar las bases de un Estado moderno, eficiente y profesional, que efectivamente esté al servicio de las personas. En este sentido, tanto el Anteproyecto de la Comisión Experta como algunas de las modificaciones presentadas vía Iniciativa Popular de Norma (IPN) o a través de enmiendas de los propios consejeros, proponen una serie de avances significativos, que si bien no se hacen cargo de todos los problemas, significan un valioso punto de partida. A continuación, destacamos algunos de ellos:

a) Principios aplicables a la Administración del Estado (artículo 110.3): el Anteproyecto, a diferencia de la Constitución vigente, hace alusión a la modernización, señalando que los órganos de la Administración del Estado "*promoverán la modernización de sus procesos y organización, mediante el uso de nuevas herramientas y tecnologías que garanticen el acceso universal a estos*". Además, en dicha regulación, menciona una serie de principios y mandatos para la administración del Estado que están en línea con este objetivo de avanzar en modernización. Por ejemplo, establece que dichos órganos "*actuarán en forma oportuna, colaborativa y coordinada, en base a la evidencia científica y técnica aplicable, con los recursos disponibles*", y que "*propenderán a la eficacia y coherencia regulatoria de las normas reglamentarias que dicten en el marco de sus atribuciones*"[8].

b) Separación entre funciones de gobierno y administración (artículo 110.4): otra de las innovaciones del Anteproyecto es la separación que hace entre las funciones de Gobierno y Administración del Estado, con miras a que las primeras estén asociadas al gobierno de turno, a cargo de conducir el Estado; y las segundas a un servicio civil más estable, profesional y técnico. Así, distingue a los funcionarios públicos que ejercen funciones de administración de "*las funciones de gobierno y de la conducción general del Estado, de la Administración del Estado y de la definición de las políticas públicas que le corresponden al Gobierno encabezado por el Presidente de la República*

[8] El artículo 110.1 en tanto dispone que "*La Administración del Estado está al servicio de las personas y de la sociedad. En virtud de las atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico deberá aprobar, ejecutar y controlar las políticas públicas, planes, programas y acciones que, conforme a la Constitución y las leyes sean de su competencia. Asimismo, proveerá o garantizará, en su caso, la prestación de servicios públicos en forma continua y permanente, velando en todo momento por la calidad del servicio*".

e integrado por quienes son designados para ejercer cargos de exclusiva confianza, calificados como tales por esta Constitución o la ley, atendida la naturaleza de sus funciones".

En esta misma línea, la IPN presentada por Pivotes (y otras instituciones) denominada "Por un Estado sin pitutos"[9] propone precisar y hacer más nítida esta diferenciación de funciones, estableciendo, por ejemplo, que al Gobierno "*le corresponderá la conducción general del Estado y su administración*"; y a la Administración del Estado "*le corresponderá ejecutar y controlar las políticas públicas, planes, programas y acciones definidas por el Gobierno*".

c) Estatuto del empleo público (artículo 112): una innovación adicional del Anteproyecto es un mandato legal para que se establezca "*un régimen general de la función pública, sobre la base de un sistema de selección público, de libre e igualitario acceso, competitivo, inclusivo, no discriminatorio, transparente, imparcial, ágil, que privilegie el mérito de los postulantes, y la especialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados*". Con esto, se busca fortalecer y profesionalizar el empleo público, así como un acceso competitivo y basado primordialmente en factores de mérito.

En esta misma línea, la IPN "Por un Estado sin pitutos" va aún más allá, estableciendo un "*régimen general único de designación, contratación, promoción y cese de funciones de los funcionarios de la Administración del Estado*" -sobre la base de criterios similares- con miras a resaltar su naturaleza técnica, profesional y meritocrática. Además, tanto dicha IPN como enmiendas presentadas por distintos bloques de oposición establecen una regulación especial para los funcionarios de exclusiva confianza de los gobiernos de turno, relevando su carácter excepcional y limitado.

d) Flexibilidad para modificar ministerios por parte del Presidente (artículo 77.5): el Anteproyecto incorpora una innovación (que no fue objeto de enmiendas) que establece que "*el Presidente de la República, dentro de los primeros tres meses después de asumir en el cargo podrá dictar disposiciones con fuerza de ley que modifiquen el número y denominación de los ministerios y la dependencia de sus servicios públicos*"[10]. La incorporación de esta norma apunta a otorgarle al Ejecutivo mayor flexibilidad a la hora de adecuar el aparato estatal -principalmente en su función de Gobierno- para facilitar la implementación de su programa.

e) Digitalización del Estado: más allá de lo ya mencionado, la IPN "Por un Estado sin Pitutos" profundiza el mandato hacia la digitalización del Estado, proponiendo una disposición que establezca que "*los órganos de la Administración del Estado deberán incorporar progresivamente en su gestión interna y en la prestación de servicios plataformas digitales que garanticen niveles de servicio predefinido, interoperabilidad, seguridad y privacidad de los datos a través de una adecuada gobernanza que mejore su estandarización, uso, flujo e intercambio para satisfacer mejor las necesidades de las personas, debiendo concebir sus procedimientos preferentemente digitales*".

---

[9] Esta IPN fue patrocinada por Pivotes, Horizontal e Idea País, y reunió más de 18.000 apoyos de la ciudadanía, siendo la cuarta iniciativa con más apoyos. Disponible en: https://ucampus.quieroparticipar.cl/m/iniciativas/detalle?id=7927

[10] La disposición continúa estableciendo que *"en caso alguno podrá implicar una reducción del número de funcionarios, un menoscabo en sus derechos o remuneraciones, un cambio en su dependencia jerárquica directa, un aumento en el gasto público, ni un aumento en el número de ministerios establecidos en la ley"*.

f) Constitucionalización del Servicio Civil y del Sistema ADP: bajo el ánimo de profesionalizar al Estado, tanto la IPN "Por un Estado sin pitutos", como algunas enmiendas presentadas por consejeros de oposición buscan elevar a rango constitucional tanto el Servicio Civil, en cuanto organismo de carácter técnico y autónomo, como el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP).

g) Creación de Agencia de Calidad de Políticas Públicas: la IPN "Por un Estado sin pitutos" propone la creación de una "Agencia de Calidad de Políticas, Servicios y Programas Públicos", organismo público técnico e independiente encargado de evaluar la efectividad y eficiencia de servicios, programas y políticas públicas. Esto resulta de suma relevancia para que exista un análisis técnico e imparcial de la eficiencia e impacto de las diversas políticas públicas una vez implementadas.

Estas -pero también otras- innovaciones tanto del Anteproyecto de los expertos como del debate que se está dando ahora en el Consejo Constitucional, avanzan decididamente en desburocratizar y hacer más eficiente tanto las estructuras organizacionales como profesionales del Estado, comprendiendo en buena hora que "*sin un Estado moderno, dinámico y flexible que lo materialice, sin una estructura sofisticada de principios, reglas, instituciones y derechos que lo estructuren en la nueva Constitución, el Estado Social no será más que un slogan que puede erosionar más que legitimar la propuesta constitucional*"[11].

[11] García Huidobro, E. y García, J.F. (2023). ¿De qué hablamos cuando hablamos de un Estado Social y Democrático de Derecho?. Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2023/03/02/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-un-estado-social-y-democratico-de-derecho/