

## **DISCURSO DE APERTURA**

**Mauricio Daza Carrasco**

Por primera vez estamos escribiendo en Chile una Carta Fundamental, nuestro pacto de autodeterminación social y soberana, de forma democrática, paritaria y plurinacional.

En esta oportunidad histórica debemos reflexionar sobre el país que queremos, cuáles son nuestras prioridades, qué estándares de dignidad humana nos reconoceremos como miembros de la sociedad chilena y la forma en que debemos ordenarla para salvaguardar el interés general, además de hacernos cargo de nuestra relación con los ecosistemas que integramos.

Para ello, es necesario comprender el proceso histórico de Chile y la forma en que hemos estructurado nuestro ordenamiento jurídico, aprender del pasado, comprender nuestro presente y hacer propuestas para el futuro que anhelamos como sociedad, pues parte relevante de lo que hacemos hoy a través del proceso constituyente es canalizar de manera pacífica los grandes conflictos, traumas y demandas no resueltas de nuestra historia reciente.

### **I. Del quiebre a la génesis tradicional de las Constituciones chilenas y la importancia de la Nueva Constitución**

Si analizamos la historia constitucional chilena y centramos nuestra atención en la forma en que se elaboraron sus tres Constituciones más relevantes, podremos apreciar el inédito y altísimo estándar democrático del actual proceso constituyente. La Constitución de 1833, por ejemplo, tuvo como origen el trabajo de un órgano colegiado llamado “la Gran Convención”, integrado solo por treinta y seis personas, todos hombres y la mayoría diputados, dentro de los que se encontraban intelectuales de la época, tales como Mariano Egaña, uno de sus principales redactores, Manuel José Gandarillas o Andrés Bello, todos influenciados profundamente por la figura de Diego

Portales, y con una oposición derrotada, proscrita y exiliada tras su derrota en la sangrienta batalla de Lircay.

Esta primera experiencia nos da cuenta de la forma como actuaban los Gobiernos y las clases dominantes de nuestra sociedad, caracterizada por discusiones constitucionales elitistas, a las que solo eran invitados “expertos”, en los que no existía participación popular. De hecho, la implementación de la Constitución “portaliana” ni siquiera requirió de un plebiscito ciudadano ratificatorio, sino que solo bastó para su entrada en vigencia el juramento respecto del cumplimiento a la Carta por parte “de todos los magistrados” del país, como dijera el Presidente José Joaquín Prieto al promulgarla, lo cual no resulta extraño, pues trágicamente el poder que Prieto y Portales ejercieron provenía de la fuerza y la sangre ajena que fueron capaces de derramar.

La Constitución de 1925 siguió un camino similar, ya que tuvo como origen el trabajo de la Subcomisión de Reformas Constitucionales de la Comisión Consultiva, presidida por el propio Presidente Arturo Alessandri e integrada solo por quince personas, designadas por él. Su trabajo fue revisado y aprobado por la Comisión Consultiva, compuesta por ciento veintidós personas y, finalmente, sometida a un plebiscito con voto censitario, dejando de lado el trabajo de una asamblea constituyente que había sido una promesa del propio Alessandri.

A pesar de que el cambio constitucional vivido en 1925 tuvo una fase de votación popular no universal, su redacción continuó con la tónica del grupo de expertos designados por el Presidente de la República, dentro de los cuales no había mujeres. Finalmente, el plebiscito de aprobación implementado como punto final del proceso, fue señalado como un ejemplo de todo lo que no tenía que pasar bajo estándares electorales democráticos.

Manteniendo la tónica señalada, aunque de una forma más brutal y violenta, en el periodo de la Dictadura Militar, instaurada a través del

Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, la Junta Militar se apropió y arrogó el ejercicio del poder constituyente, auto proclamándose titular del mismo mediante decretos leyes. En ese contexto, la Junta Militar optó por “delegar” o “mandatar” de cierta forma, dicho poder constituyente arrebatado por las armas, encomendando a distintas entidades consultivas, creadas *ad hoc* por la propia Junta, la elaboración de un borrador de texto constitucional.

Así, en primer lugar, sesionó la denominada Comisión de Estudios para una Nueva Constitución, conocida como “Comisión Ortúzar”, integrada por ocho personas designadas por la Junta Militar, dentro de las cuales participaron solo dos mujeres y en la que ejerció una profunda influencia Jaime Guzmán Errázuriz. Dicha comisión elaboró un anteproyecto sobre el cual trabajó posteriormente el “Consejo de Estado”, órgano asesor directo de la Junta que lo revisó y preparó el texto que finalmente sería examinado y visado por la propia Junta Militar, con algunas modificaciones, en sesiones secretas.

La referida propuesta, aprobada con modificaciones por la Junta, fue sometida a un plebiscito que se realizó el mismo día en que se cumplían 7 años del sangriento Golpe de Estado, sin contar con un sistema electoral ni padrón confiable, con la prensa censurada y la oposición proscrita, perseguida y exiliada, mientras se violaban de forma sistemática y masiva los Derechos Humanos de opositores al Régimen Militar por parte de agentes del Estado, y sin una ciudadanía organizada que tuviera la posibilidad real de participar en el debate público.

Este escenario de abuso, caracterizado por una falta total de transparencia y de garantías democráticas mínimas, concluyó con una declaración de parte del Régimen Militar, la cual afirmó que el texto constitucional habría recibido un aprobación por parte del 67% del electorado.

Todas las reformas posteriores, por significativas que pudiesen ser, sobre todo las de los años 1989 y 2005, fueron realizadas

manteniendo el núcleo y la columna vertebral del legado dictatorial: un Estado centralizado, presidencialismo exacerbado, democracia “protegida”, Estado subsidiario, desarrollo centrado en una economía de mercado bajo un eje neoliberal, déficit de derechos sociales y privatización de bienes públicos, sin derechos específicos para mujeres ni pueblos originarios.

Como se puede apreciar, el actual proceso constituyente es el primero en nuestra historia que confía explícitamente en la democracia para la creación de un texto constitucional.

El ejercicio democrático que se expresará en el trabajo de la Convención Constitucional será, sin lugar a dudas, un esfuerzo de cohesión social para la construcción de un proyecto para el futuro, capaz de crear una Carta Fundamental que identifique a la gran mayoría del país, respetando la plena legitimidad de la manifestación de la voluntad del soberano gracias a su intervención directa, no solo mediante los mecanismos de participación popular establecidos por la Convención en sus reglamentos, sino también a través el denominado “plebiscito de salida”, por medio del cual se someterá a votación la propuesta de un texto constitucional completamente nuevo y redactado a partir de una “hoja en blanco”, con garantías reales de integridad, transparencia y participación.

## **II. Chile como un Estado Social y Democrático de Derecho**

Vivir este proceso histórico también impone el desafío de contar con una Constitución que reconozca, valore y proteja la enorme diversidad existente en nuestro país, y se haga cargo de la situación histórica de desmedro que han vivido distintos sectores de nuestra sociedad, especialmente quienes habitan en las zonas más alejadas de la capital del país; los pueblos indígenas; niñas, niños y adolescentes vulnerables; adultos mayores; minorías culturales, disidencias de género y sexuales, entre otras.

Chile se debe reconocer y organizar como un Estado Social y Democrático de Derecho, que provea de forma gradual y efectiva una mejora en las condiciones de vida de todas las personas, especialmente de aquellas con mayores carencias materiales. El vivir dignamente implica avanzar hacia una mayor equidad social y la eliminación de los abusos que surgen de las relaciones asimétricas de poder que se viven cotidianamente, profundizadas por la institucionalidad instaurada en la Constitución de 1980 y sus reformas, que ha consolidado dicha desigualdad estructural, dejando a muchos sin estándares mínimos de acceso a servicios y prestaciones básicas .

Avanzar en ello implica no solo vivir de acuerdo a los beneficios que entrega el “Estado de Derecho” clásico, construido sobre los principios de supremacía constitucional, juridicidad, legalidad, y sujeción del Poder estatal a las leyes y normas jurídicas válidamente emitidas, sino también incluir “cláusulas sociales”, que comprometan al Estado con la responsabilidad de avanzar en la construcción de una igualdad material, en la cual todos los individuos puedan gozar de similares condiciones para desarrollarse, lo que se logra mediante una nueva lógica de redistribución de la riqueza, como por ejemplo a través de impuestos progresivos o el fomento de la negociación colectiva, y con una reorientación del gasto público en aquellas materias y temáticas vinculadas directamente con las necesidades colectivas, implementando, de ser necesario, nuevos servicios públicos especializados encargados de la labor social.

El Estado Social y Democrático de Derecho debe ser, a su vez, un Estado laico, el cual sin perjuicio de respetar la libertad de culto y de conciencia, debe ser absolutamente neutral en todas sus actuaciones frente a cualquier creencia o religión, sin premiar ni fomentar a ninguna de ellas.

Al mismo tiempo, se debe establecer que el Estado de Chile será plurinacional, rompiendo el mito opresivo y discriminante de una pretendida comprensión unitaria de la Nación o de lo que sería la “chilenidad”, reconociendo y valorando a los pueblos originarios

preexistentes al mismo Estado, cada uno de los cuales se identifican como Nación, con una historia, cultura, idioma y territorio ancestral propios. La plurinacionalidad implicará otorgar a los pueblos originarios grados de autodeterminación, además de incorporarlos de forma activa y real en la toma de decisiones dentro del ámbito público. Lo anterior debe darse, en todo caso, bajo principios de colaboración, confianza, y buena fe que sean recíprocos y concretos, reconociéndose constitucionalmente sus derechos individuales y colectivos, ya consagrados en instrumentos internacionales que el propio Estado de Chile ha comprometido.

Con todo, estimo que la noción de plurinacionalidad debe ser concordante con los principios establecidos por el artículo 46 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de manera que no se podrá interpretar en el sentido de que le confiera a un pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Constitución, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política del Estado de Chile, sujetándose el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios a los principios de justicia, democracia, respeto de los Derechos Humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe.

### **III. Sobre la Profundización de la Democracia y la Equidad Territorial**

Chile debe ser una República verdaderamente democrática, para lo cual es necesario hacer reformas sustantivas a nuestro régimen político-administrativo mediante una modernización institucional que deje atrás el presidencialismo exacerbado que nos ha caracterizado desde la vigencia de la Constitución de 1828, profundizado en las sucesivas Constituciones pero consolidado en la Constitución de 1980, que no ha permitido la existencia de una adecuada correlación entre la dinámica política y social del país con los órganos políticos del Estado.

Nuestra democracia no puede estar atrapada por la gestión centralizada de una sola autoridad, haciendo depender gran parte del destino del país en las virtudes o vicios de quien ejerce la Presidencia de la República. Es hora de avanzar hacia un sistema de Gobierno que se haga cargo de la existencia de múltiples fuerzas políticas, sin forzar artificialmente su agrupación en dos grandes bloques, como pretendía la Constitución de 1980.

En este punto se debe destacar que el híper presidencialismo chileno es parte de la lógica de una “democracia tutelada” instaurada en la Carta del 1980, la cual desconfía de la ciudadanía y que, lejos de cumplir con su promesa de estabilidad, se ha transformado en un factor de incertidumbre, estancamiento y tensión entre los requerimientos de la población y las instituciones del Estado llamadas a resolverlas, fomentando una profundización de los problemas sociales.

Para enfrentar este problema debemos dejar atrás el actual sistema presidencialista y avanzar decididamente a un sistema semipresidencial o derechamente parlamentario, sin caer en los miedos, erradas interpretaciones y conceptualizaciones de lo que fue el primer cuarto del siglo XX chileno, en el cuál jamás concurren los elementos mínimos que configuran un régimen parlamentario.

Lo anterior debe ir acompañado de la implementación de un Congreso unicameral, paritario, con escaños reservados para pueblos indígenas, y cuyos integrantes se escojan a través de un sistema electoral que permita una competencia justa entre independientes y personas apoyadas por partidos políticos.

Actualmente no se justifica contar con una cámara revisora, ya que esa labor se puede suplir mediante un proceso legislativo que garantice una adecuada deliberación de las normas jurídicas que elabore y fomente el trabajo de sus comisiones, contemplando

mecanismos de control interno. Con esto se optimiza tanto el tiempo de tramitación de los respectivos proyectos de leyes, como los recursos económicos que una doble discusión conlleva. Algunos países que han innovado en esta materia y cuyos modelos vigentes deben ser considerados para estos efectos, son Finlandia, Noruega, Dinamarca, Portugal y, especialmente, Nueva Zelanda, entre otros.

Lo señalado se debe complementar con mecanismos que refuercen la democracia representativa e incorporen instituciones de democracia directa que permitan a la población participar activamente en la elaboración de las decisiones políticas más relevantes tanto a nivel local, regional como nacional.

Un ejemplo de lo anterior son los referéndums revocatorios para autoridades electas, herramienta que es entendida como un derecho político de las personas, a través del cual se da por terminado, de forma anticipada, el ejercicio de un cargo público, lo cual no solo implica que dichas autoridades asuman materialmente una mayor responsabilidad frente a sus electores, sino también que la ciudadanía tenga un rol de control más activo y eficaz sobre ellas.

Además, se busca incorporar dentro de las reglas sobre procedimiento legislativo, la posibilidad de que proyectos de ley y de reforma constitucional puedan emanar desde iniciativas ciudadanas, previo el cumplimiento de ciertos requisitos formales, como la recopilación de un número de patrocinios determinados. Con esto se fortalece a un sujeto político-legislativo que hoy en día se encuentra invisibilizado: el pueblo. A pesar de ser el soberano por excelencia, en Chile no cuenta con mecanismos que le permita ejercer un control eficaz sobre las autoridades electas durante el ejercicio de sus cargos, ni intervenir directamente en el procedimiento de elaboración de ley. Esta invisibilización debe ser remediada siguiendo los pasos de las Constituciones tales como la de Argentina (artículo 39), Colombia (artículo 155), España (artículo 87.3), México (artículo 71), entre otras.



De acuerdo con lo ya señalado, los poderes de gestión política y administrativa que hoy están radicados en la figura del Presidente y sus delegados, deben traspasarse a los Gobiernos Locales y Regionales, estableciendo un modelo de Estado Regional con territorios dotados de un mayor estándar de autonomía, tal como ocurre en España e Italia. En este contexto se debe permitir que las comunidades, desde sus territorios, puedan definir su vocación de desarrollo mediante procesos democráticos y participativos, que establezcan un marco dentro del cual las autoridades locales y regionales, de manera coordinada y transparente, puedan diseñar e implementar políticas públicas, contando con las atribuciones y financiamiento suficientes para llevarlas a cabo. De esta forma se podrá romper con la excesiva dependencia de las Regiones hacia el Poder Central, sin terminar con la fórmula de un Estado unitario. Así, se potenciarán los mecanismos de rendición de cuentas, presupuestos participativos, consultas ciudadanas vinculantes, asignación presupuestaria equitativa a las regiones, con recursos de libre disposición, entre otros.

Bajo un modelo como este se podrán destinar recursos de una forma más armónica entre los territorios, con una visión global y responsable que atienda a las distintas necesidades particulares de cada zona, reconociendo, por una parte, la diversidad geográfica, social y cultural del país, así como las grandes asimetrías internas en sus niveles de desarrollo económico, derivadas de un sistema basado fundamentalmente en la explotación de recursos naturales sin agregación de valor.

Así, la equidad territorial se debe consolidar como uno de los principios rectores de la nueva Constitución, la que propenderá hacia una configuración geográfica del país que permita la debida integración de sus localidades, tanto en un plano de mayor justicia e igualdad entre las comunidades, como en la distribución de los recursos públicos.

#### **IV. Derechos Fundamentales de Carácter Social y sus Mecanismos de Provisión y Resguardo**

Desde una perspectiva dogmática, debemos reconocer que toda Carta Constitucional posee como núcleo central el reconocimiento de aquellos valores y derechos considerados como fundamentales para la sociedad. Y la nueva Constitución no puede ser menos en este sentido.

El constitucionalismo chileno se ha caracterizado por catálogos de derechos restringidos, limitados, centrados principalmente en el reconocimiento de garantías de corte individual. El capítulo III de la Constitución de 1828, por ejemplo, contemplaba, en solo once artículos, derechos como la seguridad individual, la propiedad, el derecho de petición, debido proceso, y la prohibición de la esclavitud. Algo similar ocurría con el artículo 12 de la Constitución de 1833, que en siete numerales consagró derechos de corte individual como los mencionados, añadiendo una referencia a lo que actualmente denominamos como “libertad de expresión”.

La Constitución de 1925, por su parte, estableció en su artículo 10° un catálogo de derechos a través del cual se aseguró a los habitantes de la República, por primera vez y de forma tenue, algunos derechos de carácter social con clara inspiración en la nueva oleada de derechos que ya se consagraban en México, a través de la Constitución de Querétaro de 1917, y en Alemania, con la Constitución de Weimar de 1919. Se contemplaban, así, derechos como la propiedad privada limitada a su función social (artículo 10° numeral 10), o la protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, *“especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia”* (artículo 10° N° 14). Este nuevo “espíritu social” que se podía intuir en el catálogo de derechos fue un impulso que chocó directamente con una institucionalidad que instauró la propia Carta, la que no se interesaba por su concreción. Se trató

más bien de injertar derechos sociales en una Constitución hostil a ellos.

Este avance levemente progresista en la forma de entender los derechos fundamentales fue claramente truncado por el Golpe de Estado de septiembre de 1973 y la consecuente Dictadura Militar. La Constitución de 1980 amplió los numerales del catálogo de derechos en su artículo 19, pero erradicó de operatividad aquellos pocos derechos de carácter social y cultural que reconoció, potenciando desproporcionadamente los derechos individuales relacionados a la libertad y a la igualdad formal.

De esta manera, el derecho de propiedad recuperó con total esplendor una posición privilegiada y las libertades, especialmente aquellas de carácter económico, se consolidaron como los principales fundamentos de la política económica neoliberal vigente hasta nuestros días.

En este sentido, la Constitución del año 1980 realizó un ejercicio que hasta ese momento era inédito para la historia constitucional, que consistió en la definición de un catálogo de derechos sociales, para, acto seguido, señalar que aquellos no debían ser proporcionados de forma preferente por el Estado, sino por los privados. Nace así la versión chilena del “Estado subsidiario”, el cual está limitado a intervenir en aquellas áreas donde los privados no quieran o no puedan actuar, lo que en la práctica responde, básicamente, a un Estado subordinado a los criterios e intereses económicos vinculados a las ganancias de las empresas con fines de lucro encargadas de proveer prestaciones sociales a la generalidad de la población.

La nueva Carta Fundamental debe evolucionar en este sentido y ser capaz de superar el constitucionalismo de garantías mínimas privatizadas, en donde el Estado se mantiene al margen y observa con distancia supuestamente “neutral” el desarrollo del país, para volver a abrazar las influencias del constitucionalismo social, contemplando un catálogo robusto pero acotado de derechos sociales, dejando en claro

que el Estado debe tener un rol protagónico en proveerlos bajo criterios de justicia social y de solidaridad, colocando especial énfasis en la equidad territorial, esto es, reconociendo el deber de su provisión dentro de todo el territorio nacional, más allá del número de habitantes favorecidos.

Con esto dejaremos atrás una política de distribución de servicios públicos según el número de personas beneficiadas, tal como ha ocurrido en muchas oportunidades bajo la vigencia de la Constitución de 1980. Lo anterior resulta especialmente notorio cuando se ha intentado llevar, sin mayor éxito, servicios básicos de salud, educación o vivienda a zonas históricamente aisladas, como lo son muchas localidades de la región de Magallanes y la Antártica Chilena, que tengo el honor de representar en esta Convención. Esto, debido a que tales prestaciones no serían “socialmente rentables” por beneficiar a un número muy pequeño de personas. La evidente falta de visión respecto de la provisión de derechos básicos en relación con nuestro territorio y sus comunidades debe terminar, siendo el actual proceso constituyente una oportunidad para ello.

Lo dicho va directamente vinculado con la noción de Estado Social y Democrático de Derecho que ya hemos desarrollado, la cual apunta a la construcción de un sistema donde los derechos no se comporten como los privilegios de una minoría, sino que se transformen en el impulso para la creación de las políticas públicas y los servicios estatales que sean necesarios, puesto que sin estos, su consagración se vuelve ilusoria.

Será así como los derechos sociales dejarán de ser tratados como simples bienes de consumo y su provisión como meras oportunidades para hacer negocios, convirtiéndose en garantías reales de vida digna para todos quienes habitan nuestro país. Lo anterior se traducirá, entre otras manifestaciones, en la existencia de una educación pública donde el Estado persiga objetivos de largo plazo, con planes y programas que se definan de forma técnica y descentralizada, haciéndose cargo de la realidad de cada una de nuestras regiones. En

el ámbito de la educación superior, el Estado deberá enfocar sus recursos y financiamiento a universidades e institutos públicos, priorizando las regiones, con especial atención a los proyectos de investigación, innovación y desarrollo que persigan el interés general, definidos con participación ciudadana efectiva a nivel local y regional.

Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social, se deben definir las bases de un sistema centrado en otorgar pensiones y condiciones de vida dignos a las personas jubiladas, considerando su diversa realidad según el lugar donde vivan en nuestro país. En este contexto, propondré consagrar que la administración de los ahorros previsionales de los cotizantes, cuya propiedad se debe reconocer y proteger por la Constitución, no puedan ser administrados por entidades con fines de lucro.

El país que queremos construir exige un modelo estatal que deje de ignorar las necesidades de los sectores más vulnerables, que intervenga en las realidades desiguales y garantice un mínimo e igualitario acceso a las prestaciones mínimas, que permitan una efectiva vivencia de los derechos de las personas para, con ello, garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Sabemos que la concreción de un Estado Social y Democrático de Derecho es una realidad que se deberá trabajar día a día, cuyas complejidades prácticas requerirán de una ardua labor, en especial del legislador, llamado a lograr su adecuada configuración mediante las instituciones y reformas correspondientes. Para esto, debemos cimentar constitucionalmente el camino hacia el reconocimiento y la efectiva garantía de los derechos sociales, consagrados actualmente de forma precaria y/o escueta, o bien derechamente omitidos del catálogo del artículo 19 de la Carta de 1980. Lo anterior no impide que las entidades privadas puedan participar en proveer derechos sociales, pero son aquellas las cuales deberán tener un rol subsidiario frente al Estado, respetando en todo evento un marco normativo que asegure la primacía del interés general de las personas por sobre el interés económico de ciertos individuos o grupos.

## **V. Sistemas de justicia y órganos autónomos de control**

La concreción de los derechos fundamentales debe ir de la mano de una institucionalidad judicial fuerte, independiente, capaz de asumir y emplear mecanismos de resguardo y justiciabilidad, los cuales sean contruidos en función a los derechos que se deben amparar y resguardar, logrando su real efectividad.

En este contexto, uno de los principales debates estará en la redefinición del Poder Judicial, especialmente, en su estructura, pensando en potenciar el ejercicio de su función esencial, la jurisdicción, sin distracciones.

Es por esto que resulta necesaria la radicación de la función jurisdiccional en jueces realmente independientes, que cuenten con una sólida preparación técnico-jurídica y que eviten destinar su tiempo en tareas secundarias administrativas o disciplinarias, entre otras. Por ello, resulta imperante desprender a los órganos jurisdiccionales de dichas labores, que solo contribuyen a una sobrecarga de trabajo, repercutiendo negativamente en la celeridad que se debe dar a la resolución de conflictos de relevancia jurídica.

En efecto, y siguiendo a países como Portugal, España, Italia o Francia, debemos innovar en la estructura clásica de gobierno judicial vigente en Chile, fundada en una lógica propia del siglo XIX. Por ello, impulsaré la creación de un Consejo de la Magistratura, órgano colegiado, autónomo, externo e independiente del Poder Judicial, de rango constitucional, encargado de la administración y del gobierno judicial, que permita superar la jerarquía y avanzar en la profesionalización de la labor jurisdiccional, eliminando al mismo tiempo figuras ajenas a ella, como la de “abogados integrantes”, entre otras.

Junto con lo anterior, también se debe terminar con el sistema actual de designación de jueces, cuyo nombramiento depende de quien

ejerce la Presidencia de la República, lo que constituye un modelo que se encuentra profundamente vinculado a una lógica política antigua. De esta forma se abre un espacio para que la relación o buena impresión que el Gobierno de turno tenga respecto de un juez, constituya un factor influyente al momento de decidir los ascensos dentro del Poder Judicial, con independencia de la calidad de los fallos o de la consistencia que haya demostrado un postulante en su desempeño.

Lo anterior se vuelve más grave si se considera la existencia de una estructura orgánica jerarquizada, donde quienes integran los Tribunales Superiores de Justicia tienen facultades disciplinarias y de control administrativo respecto de las personas que sirven magistraturas de menor grado. Debemos poner fin a la comprensión de los caracteres de la carrera judicial como inherente a esta lógica reverencial y atemorizante para los “subordinados”, en términos tales que los distintos cargos dentro del Poder Judicial sean concursados de forma individual y objetiva, pudiendo incluso participar en ellos quienes no hayan cumplido ningún rol jurisdiccional previo, pero que demuestren tener las competencias necesarias para el desempeño de tal función.

Asimismo, se debe poner fin a la denominada “jerarquía judicial”, en términos tales que quienes desarrollan distintos roles en la estructura del Poder Judicial sean vistos como iguales, sin que ninguna magistratura tenga potestad disciplinaria respecto de otra. De esta forma, por ejemplo, una Ministra o Ministro de la Corte Suprema no se considerará como un superior jerárquico y potencial sancionador de un Juez de Letras en lo Civil, siendo jueces iguales que solo ejercen roles o competencias distintas. Para lograr esto, la función disciplinaria debe ser entregada al Consejo de la Magistratura que he anunciado, tal como se observa en el derecho comparado.

De esta forma debemos avanzar en la construcción de un sistema judicial transparente, imparcial y realmente independiente, que se encuentre a salvo de eventuales influencias indebidas ejercidas por los

otros Poderes del Estado, ya sea de forma expresa o indirecta como ocurre mediante el sistema de nombramientos, así como también para resguardar la independencia de los jueces respecto de otros magistrados que pueden decidir su futuro. La designación de los cargos judiciales debe ser realizada por un ente autónomo, colegiado, técnico e integrado por distintas sensibilidades, incluyendo representantes civiles, así como de jueces y funcionarios judiciales de todo el país.

Superar la injerencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el nombramiento de los juzgadores contribuye, en último término, a una efectiva separación de los poderes, lo que es fundamental para lograr el real acercamiento de la Justicia a la sociedad, de modo que las personas acepten y perciban como suyas las decisiones de jueces, las que se han de fundar única y exclusivamente en la aplicación racional de normas jurídicas vigentes y no en la forma en que sus fallos serán apreciados por sus superiores jerárquicos, el Gobierno de turno, o cualquier otra fuerza externa influyente, como los medios de comunicación o las redes sociales.

Por su parte, el sistema procesal penal también debe ser reformado, especialmente desde una perspectiva orgánica. La persecución penal debe garantizar estándares de autonomía y eficacia, para cumplir con su rol dentro de una democracia, consistente en establecer la verdad de los hechos en que se funda una imputación, para que, a partir de aquello, se definan o descarten responsabilidades criminales conforme a las normas propias de un debido proceso. Lo anterior adquiere una mayor relevancia frente a casos de corrupción donde aparecen involucrados grandes empresarios y altas autoridades públicas, en los que actualmente se constata la existencia de una verdadera cultura institucional de impunidad. En este contexto se debe definir un nuevo estatuto de asignación de funciones y designación de cargos al interior del Ministerio Público, para que este sea transparente y responda a criterios objetivos que no dependan de la simple confianza del sistema político, del Fiscal Nacional o de los Fiscales Regionales de turno.



La comunidad exige, por ende, una mayor transparencia en el proceso de elección de quienes aspiran a liderar el Ministerio Público, como también respecto de quienes desean convertirse en Fiscales, puesto que no será la influencia política lo único que atenta contra la debida designación de los cargos, sino que también lo es el proceso poco transparente a través del cual se concretan sus concursos.

Tampoco en la actualidad existe mayor control respecto de la administración y gestión de los recursos del Ministerio Público, los cuales deben estar sujetos a la fiscalización de la Contraloría General.

Por otra parte, impulsaré que la Defensoría Penal Pública pase a ser un órgano autónomo y de rango constitucional, en atención a la relevancia de su función y su estrecho vínculo con el derecho fundamental al debido proceso, puesto que no basta la sola consagración del derecho a la defensa si aquel no cuenta con mecanismos idóneos para garantizar su calidad y acceso a las personas más vulnerables.

Tenemos que superar el modelo donde la Defensoría Penal Pública está bajo la supervigilancia del Ministerio de Justicia, dependiendo directamente del Gobierno de turno. Se debe contar con una independencia funcional, política, presupuestaria y de gestión, que asegure un real derecho a defensa de quienes no se la puedan procurar por sí mismos.

También será importante reformular el sistema de justicia constitucional, para que se consolide bajo los estándares modernos y técnicos que exige una sociedad verdaderamente democrática, centrado en velar por el irrestricto respeto de la supremacía constitucional desde una perspectiva democrática, sin evitar el avance de las conquistas sociales decididas en el seno del Congreso Nacional. El garante de la constitucionalidad no debe operar de forma preventiva al momento de controlar la ley, sino solo de manera represiva, para así centrar su labor en los casos más graves de

inconstitucionalidades provocadas por la implementación de preceptos normativos.

Pero no solo el ámbito de sus atribuciones y facultades debe ser revisado, sino también su composición. En caso de que se mantenga la labor del control de constitucionalidad en un órgano externo al Poder Judicial, este no puede mantener los mecanismos de integración del Tribunal Constitucional actual, debiendo estar compuesto por un número impar de Ministras y Ministros, independientes del poder político, especialmente en lo que respecta a sus nombramientos, con un estatuto de responsabilidades claras, y siempre integrado por personas que cuenten con la debida competencia y experiencia para conocer de estos asuntos.

En definitiva, más allá de que se consagre un control de constitucionalidad radicado en un tribunal especial y autónomo o que sea ejercido a través de tribunales que formen parte del Poder Judicial, la estructura orgánica que se concreta en el diseño del actual Tribunal Constitucional debe desaparecer.

Por otra parte, la Contraloría General de la República debe ser perfeccionada para que cuente con las herramientas y recursos necesarios para poder fiscalizar eficazmente los actos de la Administración. Lo anterior, en un contexto donde se hace cada vez más evidente la necesidad de crear un estatuto base para el Derecho Administrativo Sancionador, que beneficie y fortalezca las atribuciones y potestades fiscalizadoras y sancionatorias de Superintendencias y órganos administrativos, como el Consejo para la Transparencia, dotándolas de la debida legitimidad constitucional.

Desde lo orgánico, estas entidades de control deben avanzar hacia una estructura colegiada en su dirección, superando la configuración unipersonal característica en la actualidad. Esta dirección colegiada debe ser integrada paritariamente por personas que cuenten con las competencias y autonomía suficientes para garantizar una labor eficaz e independiente. Lo señalado debe ir acompañado de un estatuto de

responsabilidad que se pueda hacer efectivo durante el ejercicio de sus cargos, especialmente en casos graves y justificados. La autonomía nunca puede ser entendida como sinónimo de ausencia de control, ni menos de la inexistencia de un régimen de responsabilidad sobre quienes integran y dirigen órganos públicos de cualquier naturaleza, incluidos los autónomos de control con rango constitucional.

En relación al Banco Central, su consagración en nuestro ordenamiento como un órgano autónomo de rango constitucional se explica por el temor que ha provocado la experiencia histórica chilena, como la realidad de otros países, especialmente latinoamericanos, donde en muchas ocasiones se han observado espirales descontroladas de inflación a partir de la instrumentalización de la política monetaria por parte de los Gobiernos de turno y del uso abusivo que han hecho del financiamiento monetario ante déficits fiscales.

Parte de la tarea de redactar una nueva Constitución es abrir un debate, sin temores ni prejuicios, sobre nuestra institucionalidad, a fin de constatar si existe un consenso lo suficientemente amplio para mantener la regulación actual del Banco Central. En este contexto deberemos deliberar sobre cuál debe ser su mandato y, a partir de aquello, definir su estatus, autonomía y funciones. De esta forma analizaremos si es hora de cambiar su mandato único, enfocado en la estabilidad de la política monetaria, por un mandato que también incluya tareas en materia de empleo, crecimiento y diversificación productiva.

También deberemos revisar su modelo de gobernanza, siendo relevante tener en consideración algunos ejemplos de Bancos Centrales autónomos que tienen atribuciones más amplias que el chileno, como son los casos de Noruega, Finlandia y Dinamarca, en los que la gobernanza del Banco Central tiene una estructura tripartita, con un consejo supervisor responsable de temas regulatorios, un

directorio que toma las decisiones ejecutivas, y un comité de política monetaria especializado.

Por otra parte, debemos establecer mecanismos para garantizar que los órganos de control sean autónomos tanto frente al Poder Ejecutivo como ante las élites económicas y políticas del país, sobre todo tomando en cuenta el fenómeno de la “puerta giratoria” de sus integrantes hacia las grandes empresas privadas que concentran nuestra pequeña economía, quienes además se han elegido en muchas oportunidades bajo un cuoteo político concentrado que mantiene la lógica del binominalismo. En este sentido resulta positivo que se establezca una “cortina de hierro” normativa la cual impida que el acceso a cargos en órganos del Estado se transforme básicamente en una instancia para crear futuras impunidad, redes de contacto, o potencien el mal ejercicio del funcionamiento de entidades públicas en beneficio de intereses privados.

## **VI.- Protección de la naturaleza, derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, bienes naturales comunes**

La protección de la naturaleza y el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, son temas prioritarios frente a la crisis ambiental que vive nuestro planeta. Estos derechos deben plasmarse de manera transversal en la nueva Constitución, contemplando una reforma profunda a la institucionalidad ambiental, la cual no ha estado a la altura de lo que exigen los estándares internacionales actualmente vigentes.

Resulta necesario avanzar en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, de los derechos ambientales como derechos colectivos y del proceso de Cambio Climático que está viviendo el planeta.

Los derechos de la naturaleza han sido reconocidos en la legislación y jurisprudencia latinoamericana, siendo la Constitución de Ecuador la primera en hacerlo. Esto no solo tiene una implicancia dogmática, sino

que también constituye un cambio de enfoque ideológico, en virtud del cual asumimos como seres humanos que formamos parte de un ecosistema, respecto del cual tenemos una relación sistémica e interdependiente, dejando atrás una lógica extractivista que solo ve el medio ambiente como una fuente de recursos productivos del cual podemos disponer indefinidamente. Esto repercute estrechamente en el cambio de visión que nuestra sociedad debe asumir para adaptarse al Cambio Climático y garantizar que los derechos de las personas, tales como el acceso al agua, no se vean vulnerados frente a la nueva realidad climática.

Sin embargo, este reconocimiento no tendrá una aplicación práctica si no se establecen instrumentos de protección eficaces que los garanticen, a través de acciones constitucionales de legitimación activa amplia y una institucionalidad ambiental adecuada, que goce de autonomía y permita la protección efectiva de los derechos ambientales.

En cuanto a la protección de la naturaleza y el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se ha avanzado en el establecimiento de principios rectores necesarios para tutelar los derechos de las personas y la naturaleza. Por ello, es necesario no solo reconocer los principios incorporados en instrumentos internacionales, sino materializarlos a través de instituciones con autonomía y mecanismos jurídicos eficaces, en especial los principios Preventivo, Precautorio, Participación, Responsabilidad Ambiental, No Regresión, Acceso a la Justicia e *In Dubio Pro Natura*, que deben convertirse en los pilares fundamentales de nuestra Carta Fundamental en materia ambiental.

Nuestra actual institucionalidad ambiental ha demostrado carecer de la consistencia necesaria para hacer respetar tales principios y resistir la presión de los intereses económicos para la aprobación de proyectos que los vulneran. Por el mismo motivo, el Estado no ha sido capaz de sancionar y ejercer su deber de control ambiental de proyectos, a causa de la falta de autonomía frente a los Gobiernos de turno, los

cuales durante las últimas décadas han privilegiado transversalmente mantener funcionando proyectos de inversión por sobre consideraciones ambientales, sumado a un complejo y poco operativo estatuto jurídico para declarar e indemnizar daños ambientales.

Todo lo anterior, se ve agravado por el hecho que nuestra institucionalidad tampoco ha sido capaz de incorporar de forma adecuada la participación ciudadana en el ámbito ambiental , la que junto con el acceso a información, son pilares de la Justicia Ambiental, transformando las observaciones de la ciudadanía en un trámite meramente formal, lo que se extiende a los procesos de consulta indígena.

En su arista judicial, este principio tampoco ha encontrado una aplicación eficaz, pues los Tribunales Ambientales no contemplan mecanismos idóneos para conocer adecuadamente las acciones de quienes demandan reparación de daño ambiental, los que se encuentran en una importante desigualdad de armas frente a las entidades demandadas, considerando que suelen ser personas jurídicas de gran poder económico y acceso a asesorías técnicas especializadas.

En este contexto, para concretar el principio de acceso a la Justicia Ambiental impulsaré la creación de una Defensoría Ambiental, que permita entregar defensa jurídica a personas y comunidades con la misma calidad y condiciones de sus contrapartes.

Además propondré la creación de un organismo autónomo, de rango constitucional, que tenga a su cargo la evaluación ambiental de proyectos, la fiscalización y sanción de las infracciones a los instrumentos ambientales, que goce de la suficiente autonomía para materializar los objetivos que se les ha encomendado, para la tutela de los derechos ambientales de las personas y la protección de la naturaleza.

Asimismo, debemos modificar el estatuto normativo a partir del cual se entregan derechos a los privados para explotar bienes naturales comunes, tales como el cobre, litio, recursos hidrobiológicos, entre otros. Tales derechos han sido concedidos bajo un estatuto que no resguarda adecuadamente el interés general, llegándose al extremo de otorgarlos en términos tales que pueden ser libremente divididos, vendidos, cedidos, caucionados, arrendados, o ser objeto de toda clase de actos jurídicos por parte de sus titulares. Lo anterior, en la práctica, le concede al titular de tales concesiones o licencias un verdadero derecho real sobre el objeto en que se ejercen, que son precisamente los bienes naturales comunes en los cuales recaen. El Estado debe tener la atribución de definir el marco de aprovechamiento de tales bienes, resguardándolos en miras del interés general, para que su utilización no esté determinada por el simple lucro de las empresas que realizan dicha labor. Lo anterior, sin perjuicio de redefinir el papel del Estado en el aprovechamiento directo de tales bienes, especialmente aquellos no renovables, además de establecer expresamente en la Constitución la existencia de un royalty minero a las empresas privadas que se benefician de tal actividad.

En este mismo sentido, la Constitución debe reconocer y amparar el derecho humano al agua, asumiendo el Estado un rol activo para definir su uso con dicho fin, especialmente en el caso de cuencas con escasez hídrica, y no dejarlo simplemente al juego de los derechos de aprovechamiento que fueron establecidos para crear riqueza en beneficio de particulares, sin ninguna consideración al medio ambiente ni a los Derechos Fundamentales.

Además debemos avanzar en el reconocimiento y protección de las especies vegetales de nuestro país, resguardando su patrimonio genético, con un enfoque centrado en la soberanía y seguridad alimentaria, donde el Estado debe asumir activamente dicha tareas.

Por otra parte creo que por un imperativo ético, es necesario reconocer a los animales como seres sintientes y establecer que las políticas públicas que los afecten deben tener en consideración este

elemento, reconociéndolos como parte fundamental de los ecosistemas en los cuales estamos integrados.

\* \* \*

Estos son solo algunos de los complejos temas que deberemos enfrentar al abordar el enorme desafío de escribir una nueva Constitución. Sin embargo tengo la plena convicción que estaremos a la altura de esta tarea histórica y que, a través del diálogo, la buena voluntad y la convicción democrática que nos inspira a la gran mayoría de quienes integramos esta Convención, logremos sentar las bases de un nuevo Chile, más digno y justo, para todas y todos.