

INICIATIVA DE NORMA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
Administración del Estado y Servicio Civil

MAT.: Iniciativa constituyente

01 de febrero de 2022

DE: Convencionales Constituyentes Firmantes

Convencionales Constituyentes de la República de Chile

PARA: Sra. María Elisa Quinteros

Presidenta de la Convención Constitucional

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted en su calidad de presidenta de la Convención y, en virtud de lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de esta Convención Constitucional, para presentar una iniciativa de norma constituyente sobre “Administración y Servicio Civil”, correspondiente a la Comisión de Sistema Político.

I. ANTECEDENTES:

Como parte de las discusiones que debe adoptar la Comisión de Sistema Político, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 letra d) del Reglamento General de la Convención Constitucional, uno de ellos se refiere al ítem referido a “Buen gobierno, probidad y transparencia pública”. En el mismo sentido, como se señaló en su oportunidad, una parte de la discusión sobre régimen de gobierno también supone adoptar definiciones sobre la Administración del Estado (sin ir más lejos, el actual artículo 38 de la Constitución Política de la República, que contiene la remisión respecto de la organización de la Administración del Estado, se encuentra ubicado en el capítulo IV referido a la regulación del Gobierno).

Los desafíos que representa el siglo XXI, y las crecientes demandas de la población en el reconocimiento y garantía de los derechos sociales, dan cuenta de la necesidad de una mirada renovada de las reglas de organización y funcionamiento de la Administración del Estado. En el contexto de la reconfiguración de la institucionalidad en la nueva Constitución, especialmente en torno al avance en la consolidación de un Estado social y democrático de derechos, se requiere una administración capaz de cumplir con las finalidades que le atribuye el sistema político, especialmente en la capacidad de satisfacer las necesidades públicas.

Todo lo anterior se da en el contexto de una crisis de legitimidad generalizada en las instituciones, donde, por ejemplo, un sondeo realizado por el Consejo para la Transparencia aplicado a 2.850 personal a nivel nacional muestra que la ciudadanía percibe mayoritariamente al Estado como distante (84%) y que los ciudadanos se sienten maltratados (76%) y discriminados (71%) por éste¹. En este sentido, se ha dado cuenta de una lectura crítica sobre la relación entre la administración y la población, denunciando un trato deficiente y en ocasiones discriminatorio contra algunos grupos históricamente excluidos.

Esta lectura crítica sobre el funcionamiento del Estado se da en pleno contexto de la consolidación del Estado subsidiario, con una mirada limitada del campo de acción estatal, promoviendo la liberalización de los servicios públicos, marcado por la privatización de estos y por la constante neutralización de las herramientas administrativas más sofisticadas. Así, se da cuenta de un escenario de abandono de lo público, sin una adecuada capacidad de regulación y fiscalización de los actores privados por parte del Estado.

Junto a lo anterior, se observa la necesidad de repensar la función pública, desde el punto de vista de su acceso, profesionalización y organización. La evolución normativa en la materia da cuenta de un modelo de empleo público fragmentado y frágil, señalando a este respecto la disfuncionalidad de este para una buena gestión pública. Sobre ello, se ha dicho que *“hoy no estamos garantizando que el personal que trabaja para la administración pública sea reclutado atendiendo a su mérito y capacidad y prescindiendo de redes personales y consideraciones políticas”*².

II. FUNDAMENTOS:

La iniciativa constitucional adopta como ejes fundantes tres elementos: una separación clara entre la función de gobierno y administración, la profesionalización de la función pública, y una relectura de la función habilitante de la Constitución para la actuación estatal.

En primer lugar, la propuesta adopta la necesidad de que la nueva Constitución contemple un apartado específico sobre Administración del Estado y Servicio Civil, a fin de delimitar claramente la función específicamente de esta institucionalidad, respecto de todo aquello relativo a la función de gobierno. En el mismo sentido, permite darle una mirada orgánica y sistemática de la actuación de los servicios públicos, a propósito del deber de actuación coordinada y oportunidad, la objetividad e imparcialidad de estos, evitando trámites y formalidades innecesarias y fomentando

¹ “Sondeo del CPLT evidencia que la percepción de corrupción y abusos del Estado colaboraron con el estallido social”. Disponible en:

<https://www.consejotransparencia.cl/sondeo-del-cplt-evidencia-que-la-percepcion-de-corrupcion-y-abusos-del-estado-colaboraron-con-el-estallido-social/>

² Rajevic, Enrique. *“La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo”*, en Aninat, Isabel y Razmilic, Slaven (eds). *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*, pp.415 y 416.

la participación ciudadana. Por último, incorpora la importancia de la modernización del Estado, a fin de implementar nuevas herramientas y tecnologías que garanticen el acceso universal a sus órganos y servicios públicos.

En segundo lugar, la propuesta busca hacerse cargo de la deuda pendiente con la profesionalización de la Administración del Estado, precisando claramente la diversas modalidades o formas de ejercicio de la función pública. Dentro de las principales innovaciones, se separa claramente las y los funcionarios integrantes del Servicio Civil de aquellos de confianza política, mandatado al legislador a regular de forma separada el estatuto de ambos grupos de funcionarios.

Por último, la propuesta se enmarca en una relectura acerca del funcionamiento de la Administración del Estado. Se busca avanzar desde una lectura neoliberal amparada en la idea de un *“derecho al servicio de las iniciativas privadas, tutelador de los derechos e intereses particulares y en que el Estado tiene sólo un rol servicial, coherente con el principio de subsidiariedad económica...”*³, a una mirada donde la Constitución habilite su actuar permitiendo el desarrollo e implementación del Estado social. En el contexto de un Estado social de derecho, este requiere una administración con la capacidad de cumplir con el mandato atribuido, a saber, la satisfacción de las necesidades públicas de forma continua y permanente, como una forma de concretar el compromiso con la garantía de los derechos sociales a todas las personas.

En definitiva, la propuesta que a continuación presentamos busca que la Administración del Estado sea un espacio donde se satisfaga adecuadamente el interés general, facilitando las condiciones para el cumplimiento eficaz de sus funciones y atribuciones.

³ Ferrada Bórquez, Juan Carlos. *“El sistema de derecho administrativo chileno: una revisión crítica desde una perspectiva histórica”*, en Revista de Derecho de la Universidad de Concepción N°217-218. Pp. 105.

III. PROPUESTA DE ARTICULADO:

Capítulo XX: De la Administración del Estado y el Servicio Civil

Art. 1.- La Administración del Estado está al servicio de los pueblos y naciones de Chile debiendo velar por el éxito y la eficacia de las normas jurídicas. En ese marco, deberá satisfacer las necesidades públicas de forma continua y permanente; aprobar, ejecutar y controlar las políticas, planes, programas y acciones de alcance general, regional y comunal y fomentar el desarrollo del país a través de las atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico.

Los servicios públicos funcionarán coordinada y oportunamente, de forma objetiva, evitando trámites y formalidades innecesarias y fomentando la participación ciudadana.

El Estado promoverá la modernización de sus órganos y servicios públicos, mediante el uso de nuevas herramientas y tecnologías que garanticen el acceso universal a estos.

Art. 2.- Los órganos de la Administración del Estado cumplirán los mandatos de esta Constitución y la ley. Para ello, en el marco de sus competencias, implementarán decisiones administrativas que permitan alcanzar eficazmente sus objetivos, y regularán aquellas materias que no sean parte del dominio exclusivo de la ley. Del mismo modo, aplicarán la regulación jurídica vigente en todos los casos donde no existan órganos competentes para la aplicación de tales preceptos y se requiera una autoridad para ello.

Para el cumplimiento de la función administrativa, la ley podrá confiar a los órganos de la Administración del Estado las competencias y potestades requeridas para el necesario y óptimo funcionamiento de los servicios públicos.

Art. 3.- La Administración del Estado se formará con órganos administrativos, de gestión centralizada o descentralizada y con órganos autónomos. El diseño general de cada uno de ellos será determinado por ley, sin perjuicio de las potestades de organización interna de cada servicio.

Art. 4.- Los órganos administrativos y autónomos contarán con un servicio civil de funcionarios de carrera administrativa y alta dirección pública, además de funcionarios públicos de confianza política.

Las y los funcionarios de carrera administrativa serán estables en el cargo que ostenten y solo podrán ser desvinculados en la forma que establezca la ley. La misma norma permitirá y fomentará la movilidad de estos funcionarios dentro de toda la Administración del Estado.

Las y los funcionarios de alta dirección pública gozarán de estabilidad en el empleo por el tiempo que establezca la ley, el que, en todo caso, no podrá superar los cuatro años prorrogables sólo por una vez. Aquellos que provengan de la carrera administrativa siempre podrán volver a ella.

El acceso a los cargos de alta dirección pública y de carrera administrativa se realizará mediante un sistema de ingreso público, transparente, imparcial, ágil y que privilegie el mérito, la especialidad y cumplimiento del perfil requerido por el servicio. De forma excepcional podrá contratarse a personas bajo régimen de honorarios siempre que el cargo no requiera subordinación o dependencia o para servicios ocasionales.

Serán funcionarios de confianza política aquellos que componen el personal de gobierno en los órganos administrativos y aquellos que desarrollan funciones cuyas características exijan la adscripción a esa calidad. Su régimen será excepcional y su asignación sólo podrá ser determinada expresamente por ley.

Una ley de funcionarios públicos regulará de forma separada el estatuto de los funcionarios de confianza política y de los funcionarios del servicio civil.

Art.- 5. Un órgano autónomo denominado Dirección Nacional del Servicio Civil tendrá la función de regular, implementar y supervigilar la provisión, promoción y gestión de los cargos públicos que componen el servicio civil, así como el funcionamiento de los mecanismos de calificaciones e incentivos a la función pública. Una ley regulará su composición y funcionamiento.

Art. 6.- Los funcionarios de la Administración del Estado deberán actuar con integridad, probidad y transparencia, utilizando los recursos que el Estado coloca a su disposición con exclusiva finalidad pública. El ejercicio de las funciones públicas estará sujeto además a los principios de eficiencia, eficacia, jerarquía y responsabilidad. Quienes se desempeñen en la Administración del Estado deberán, además, actuar en forma objetiva y políticamente neutral, en concordancia con el carácter profesional y técnico que les es propio.

Se permitirá la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga de quienes se desempeñen en la Administración del Estado, salvo que en este último caso se paralicen servicios esenciales o se impida la continuidad y permanencia del servicio público. De ser así se aplicará el procedimiento que establezca la ley.

Los funcionarios que sean condenados penalmente por acciones constitutivas de corrupción pública quedarán inhabilitados para ejercer cargos en la Administración del Estado, en conformidad a la ley penal.

Art. 7.- Los órganos de la Administración del Estado serán responsables del daño que causen por falta de servicio o por otro título de imputación determinado en la ley.

El Estado podrá siempre repetir en contra del funcionario que hubiere incurrido en dolo o falta personal.

Art. 8.- La Administración del Estado se formará, también, por empresas públicas a las que podrá encomendarle, por ley, la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público.

Las empresas públicas se regirán por el derecho privado, sin perjuicio de las excepciones que establezca la ley y de las normas de derecho público que le sean aplicables a propósito de la formación de la voluntad de sus órganos, del régimen de probidad, transparencia y rendición de cuentas aplicable a los órganos del Estado, del ejercicio de potestades administrativas que le sean atribuidas y de los aspectos regulados de esa forma en la ley.

Las mismas normas de derecho público podrán aplicarse a todas aquellas sociedades en las que el Estado ejerza, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de su propiedad, participación financiera o normas que las rigen.

Un órgano denominado Sistema de Empresas Públicas será la entidad que gestionará una participación informada, transparente y responsable del Estado en todas las sociedades referidas. La ley fijará su composición y funcionamiento.

PATROCINANTES:

		
Constanza Schonhaut Convencional constituyente Distrito 11	Jaime Bassa Convencional constituyente Distrito 7	Guillermo Namor Convencional constituyente Distrito 4
		
Fernando Atria Convencional constituyente Distrito 10	Fuad Chaín Convencional constituyente Distrito 22	Patricia Politzer Convencional constituyente Distrito 10
		
Tatiana Urrutia Convencional constituyente Distrito 8	Daniel Stingo Convencional constituyente Distrito 8	Ignacio Achurra Convencional constituyente Distrito 14



Yarela Gómez Sánchez
Convencional Constituyente
Distrito 27

Amaya Alvez
Convencional Constituyente
Distrito 20