



FACULTAD DE DERECHO  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE



# Organización Institucional

*Criterios para  
la deliberación*

# Constitucional

# Organización institucional

## Criterios para la deliberación constitucional

### **Miembros de la Comisión:**

**Marisol Peña**

Encargada de la Comisión  
Facultad de Derecho

**Matías Bargsted**

Instituto de Sociología

**Gonzalo Candia**

Facultad de Derecho

**Loreto Cox**

Escuela de Gobierno

**Emilio Depetris**

Instituto de Economía

**Valeria Palanza**

Instituto de Ciencia Política

**Sebastián Soto**

Facultad de Derecho

**José Antonio Viera-Gallo**

Centro de Políticas Públicas

**Simón Pinto**

Secretario Técnico

La Comisión se abocó a debatir los criterios generales que sería conveniente tener en consideración al momento de establecer las instituciones estatales en la nueva Constitución. De esta forma, se proponen ciertos ejes del nuevo diseño institucional, teniendo en cuenta tanto el desarrollo político y constitucional del país, como su cultura política, los compromisos internacionales de Chile y los avances del Derecho Público.

El presente Informe se articula en dos partes: la primera da cuenta de la situación que desencadenó el proceso constituyente, poniendo el acento en el desajuste que se ha creado entre las instituciones y la ciudadanía y que redundará en una fuerte crisis de confianza. En la segunda, como respuesta a ese fenómeno, se adelantan ciertas pautas que puedan servir al diseño institucional, teniendo en consideración los principales desafíos que afectan y afectarán en el futuro al sistema político.

## **I. Elementos a tener presentes a la hora de diseñar las instituciones que deberán ser reguladas en la nueva Constitución**

Uno de los aspectos más relevantes que llevaron al proceso constituyente en curso ha tenido que ver con la percepción ciudadana de que las actuales instituciones políticas enfrentan una severa crisis de confianza. Dicha percepción, si bien tiene múltiples causas, se relaciona directamente con los episodios de corrupción y financiamiento irregular de la política, con la percepción de captura de los cargos públicos por personas que carecen de una genuina vocación de servicio y con una indebida influencia de los intereses privados en las decisiones públicas.

A su vez, se aprecia una insatisfacción de la población con la capacidad de las instituciones públicas de responder a sus problemas de hoy. En efecto, los cambios derivados del desarrollo de la globalización, la acelerada modernización del país y el despliegue de las nuevas tecnologías están planteando constantemente nuevos desafíos, los que, desde el punto de vista ciudadano, no han podido ser abordados por nuestra institucionalidad. De la misma manera, la capacidad de respuesta de las instituciones frente a fenómenos que nos han impactado, como la proliferación de la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado, generan importantes dosis de inseguridad ciudadana.

A los factores mencionados se une una desafección profunda hacia la política, una de cuyas expresiones más preocupantes es el desprestigio de los partidos políticos, instituciones llamadas a canalizar y agregar voluntades e intereses dentro de la sociedad. La identificación de la ciudadanía con los partidos políticos ha venido cayendo de forma constante en las últimas décadas, también ha caído su credibilidad. En su reemplazo ha podido observarse que otras entidades u otras formas de agregación social han ido ocupando el rol de articulación y mediación propio de los partidos políticos sin asumir las responsabilidades inherentes a aquellos.

La desafección respecto de las instituciones no puede dejar indiferente a nadie en la medida que ellas le otorgan cauce al proceso político estableciendo incentivos a sus actores como procedimientos y reglas para la adopción de decisiones y el logro de acuerdos. Sin embargo, el rumbo y derrotero que sigan las instituciones, así como su estabilidad, están estrechamente relacionados con la cultura política entendida como el conjunto de valores, creencias y pautas de conducta que orientan los procesos vinculados al comportamiento cívico de los ciudadanos y al ejercicio del poder, lo que lleva a preguntarse también por los cambios que se han producido en este sentido en los últimos años, por ejemplo, en lo que respecta a la valoración de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Mientras tanto, la cada vez menor identificación partidaria contrasta con la demanda de la población por tener mayores espacios de participación en los procesos de toma de decisiones. Y es que otra faceta del desprestigio de la política tiene que ver con su falta de representatividad y espacios de participación.

Las instituciones que suelen ser mejor evaluadas en las encuestas y sondeos de opinión son las municipalidades, caracterizadas por la cercanía de sus autoridades y procesos con las preocupaciones cotidianas de la comunidad local que exige respuestas tangibles, rápidas y eficaces. Ello debiera conducir a reforzar su rol en el proceso de descentralización y su misión de canalizar la participación de la comunidad local.

El Estado, por su parte, es un factor articulador de las relaciones que ocurren al interior de la sociedad y, bajo esa perspectiva, debe ser considerado como un verdadero sistema conformado por diversas instituciones. No puede ser identificado con el régimen político que alude, fundamentalmente, al conjunto de relaciones que se suscitan entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, sin descuidar el sistema electoral y los mecanismos de participación directa de la ciudadanía. De allí que convenga impulsar la idea del Estado como un sistema institucional articulado y equilibrado, a fin de que no solo pueda cumplir con su tarea de gobernar una sociedad cada vez más compleja, sino que permita conducir al país al desarrollo.

Del mismo modo, la organización del Estado debe tener en cuenta su carácter de república democrática, asentada en el desarrollo histórico chileno, los criterios derivados de las normas contenidas en los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes (en materia de derechos humanos, combate a la corrupción, entre otros), la evolución política y jurídica del país y los desafíos actuales del derecho público entre los que destaca la fuerza normativa directa de la Constitución Política.

Entre los principales desafíos que se presentan a nuestro Estado se encuentran la necesidad de proveer a la legitimidad de nuestras instituciones promoviendo la gobernabilidad democrática. Ello supone equilibrar adecuadamente la eficacia con la necesaria deliberación política en la adopción de las decisiones públicas al interior de los órganos representativos, el respeto a los equilibrios macroeconómicos y la adopción de un sistema tributario que combine, en la mejor forma posible, los criterios de igualdad, proporcionalidad y justicia. El logro de una descentralización eficaz, por su parte, debiera considerar un rediseño de los gobiernos regionales y de sus potestades para promover el desarrollo regional armónico, así como la participación de las respectivas comunidades.

Del mismo modo, la pluralidad que hoy caracteriza a la sociedad chilena, con presencia no sólo de pueblos originarios, sino que también de migrantes de diferentes orígenes, constituye un importante desafío para el Estado en orden a promover el respeto a su identidad cultural y derechos. Ellos tienen un importante aporte que entregar al país, lo que las instituciones estatales en sus diversos niveles pueden favorecer. Este punto es particularmente necesario en todo lo referente a los pueblos originarios.

En otro sentido, los mecanismos de control favorecen la gobernabilidad democrática. Una máxima del constitucionalismo desde sus orígenes es la necesidad de contrapesar los poderes para evitar su concentración. Si inicialmente esos pesos y contrapesos se concretaron en la existencia de tres poderes clásicos, hoy la estructura orgánica del Estado es mucho más compleja y contempla tanto balances intra-poderes como inter-poderes. Por su parte, la importancia que han adquirido ciertas funciones del Estado, que no pueden situarse dentro de la tríada clásica, lleva a considerar la existencia de órganos constitucionalmente autónomos, tanto respecto del Ejecutivo como del Legislativo, que permitan abordar adecuadamente el ejercicio de dichas funciones en un equilibrio que resguarde su independencia sin dejarlas exentas de controles.

Por su parte, las actuales reglas de control sobre las principales instituciones políticas (Presidente de la República, Congreso Nacional, Tribunales de Justicia), nacen como una respuesta a desafíos concretos con una fuerte carga histórica. Así, por ejemplo, el abuso de los decretos de insistencia, la rotativa ministerial en casos de destitución por una acusación constitucional o la creación de nuevos empleos públicos sin el debido financiamiento fueron prácticas comunes en algún momento de nuestra historia constitucional que generaron reglas que buscaron evitarlas. Hoy se aprecian nuevos espacios para seguir perfeccionando la interacción y colaboración en el sistema institucional del Estado.

Actualmente, los mecanismos concretos de frenos y contrapesos o de checks and balances deben ser capaces de hacerse cargo de los riesgos políticos más importantes que puedan

afectar a la democracia. Entre ellos, la tentación de los gobernantes a aumentar su poder o a prolongar sus períodos de ejercicio, el abuso de las mayorías y la paralización del gobierno producto del desencuentro entre el Gobierno y la oposición. Los controles y contrapesos están destinados a reconducir, enderezar o reorientar las decisiones políticas dentro de los marcos del derecho y con respeto a las potestades propias de cada órgano del Estado.

## **II. Propuesta de criterios para la regulación de las instituciones en Chile en base a principios y valores constitucionales:**

Además de las características propias de una república democrática, habría que tener especialmente en consideración:

### **■ Probidad, transparencia y rendición de cuentas:**

Se sugiere que la futura institucionalidad apunte a la transparencia, a eliminar los conflictos de intereses y a la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. En este sentido, la consagración del principio de transparencia a nivel constitucional no es suficiente si no va acompañado del reconocimiento explícito del derecho de acceso a la información pública y de normas atinentes a la relación entre política y dinero, tanto en el financiamiento de campañas electorales como en la adopción de las decisiones públicas.

Ello, acompañado del necesario fortalecimiento de la libertad de expresión, especialmente respecto de los medios de comunicación social. En este orden de consideraciones, y siguiendo el derecho comparado, la proscripción expresa de la corrupción en el ejercicio de la función pública, se aprecia como un principio especialmente valorable y digno de incluir en la futura regulación constitucional.

### **■ Capacidad de respuesta institucional a las necesidades ciudadanas:**

Al mismo tiempo, pareciera importante que el diseño de nuestras instituciones tenga la suficiente agilidad para responder a las demandas que vayan surgiendo, lo que exige mayor gobernabilidad, así como el incremento de los mecanismos de accountability, favoreciendo el virtuoso complemento de los aportes técnicos en la toma de decisiones.

Del mismo modo, un diseño como el propuesto ayuda a la delicada relación entre estabilidad y cambio, entre las reglas de la política y la toma de decisiones. Particular importancia reviste, en este sentido, la regulación constitucional de las bases de la carrera funcionaria tanto en el ingreso a ella como en la promoción en los respectivos cargos y el término de la función en base a motivaciones que alejen cualquier riesgo de subjetividad o satisfacción de intereses político-coyunturales.

En lo que se refiere al acceso a los altos cargos públicos, la regulación constitucional debe asegurar el acceso y la promoción en base a criterios de mérito e idoneidad, el profesionalismo y la independencia en el sistema público.

Ello exige también la revisión cuidadosa de los mecanismos que actualmente rigen la elección de Ministros de la Corte Suprema, del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República, del Fiscal Nacional y de los consejeros del Banco Central.

#### ■ **Partidos políticos:**

Los partidos políticos son una expresión de la libertad de asociación y su existencia resulta fundamental para el funcionamiento de la democracia, considerando su personalidad jurídica de derecho público. Ello debiera llevar a fortalecer su existencia y funcionamiento como canales de representación que cumplen, además, un rol articulador en la política en consonancia con un sistema electoral que favorezca la representación y la gobernabilidad y la adecuada correlación entre el ciclo electoral y las políticas públicas de largo plazo que requiere el país.

Estos criterios suponen propender a una regulación constitucional de los partidos políticos que no sólo responda a criterios prescriptivos, sino que incentive su formación y desarrollo. Paralelamente, la nueva Constitución podría abordar el tema de las candidaturas de independientes no sólo en base al respeto al principio de igualdad en la presentación de candidatos y participación en los procesos electorales, sino que, también, haciéndolos partícipes de reglas similares de responsabilidad y accountability que las que se exijan a los partidos políticos. Lo anterior, acompañado de un control eficaz, dado que están involucrados fondos públicos.

#### ■ **Participación:**

Apreciamos la importancia de que el nuevo diseño que recoja la Constitución favorezca que los distintos sectores de la sociedad y las minorías sean parte activa del sistema institucional que, sin perjuicio de perseverar en el modelo representativo, incorpore fórmulas de democracia directa a nivel nacional, regional y municipal y de participación ciudadana en decisiones que van a afectar directamente su forma de vida y cotidianidad. En este sentido, la vinculación del Estado con la sociedad civil, que cuenta con una amplia red de organizaciones ciudadanas autónomas, resulta indispensable para favorecer la necesaria gobernanza en los años futuros.

La participación ciudadana en el ámbito comunal a través de referéndums con carácter vinculante debiera abarcar un mayor espacio decisional que el que actualmente existe. El análisis de la forma más adecuada para lograr una activa participación de los pueblos

originarios al desarrollo del país, aportando su cultura, sus valores y saberes, es un punto importante del cambio constitucional, que implica nuevos acuerdos institucionales tanto a nivel local como regional y nacional.

#### ■ **Gobiernos Regionales:**

Por su parte, un proceso de regionalización que consagre una adecuada y real autonomía a los Gobiernos Regionales necesita ir acompañado con un esfuerzo que resguarde el adecuado y transparente manejo de los recursos financieros.

#### ■ **Métodos alternativos de solución de conflictos:**

La defensa de los derechos e intereses de una sociedad civil crecientemente empoderada no debiera agotarse en la vía de la judicialización de todos los conflictos. La valorización de los métodos alternativos de solución de controversias, como la mediación, debe tener asidero constitucional al igual que la consideración de un Defensor del Pueblo u Ombudsman en base a los modelos provistos por el derecho comparado.

#### ■ **Sistema de gobierno:**

Una de las decisiones más relevantes que deberá adoptar la Convención se refiere al sistema de gobierno que tendrá Chile de aquí en adelante. En esta materia, e independientemente del régimen político que se adopte, resulta importante tener en consideración los siguientes criterios: a) Que la futura estructura de gobierno debe, en alguna medida, responder a la tradición chilena de ejercicio del poder y a los resultados de sus puesta en práctica; b) Que deben establecerse mecanismos que faciliten el diálogo institucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ofreciendo espacios para la cooperación de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria; c) Que el sistema debe disponer de fórmulas institucionales razonables y probadas que permitan gestionar eventuales crisis políticas; d) Que el sistema debe facilitar que el votante pueda identificar al responsable de las decisiones políticas; y e) Que la responsabilidad que asigna el electorado al ejercicio de los diversos cargos debe ir acompañada de atribuciones suficientes para asumir tales responsabilidades.

#### ■ **Responsabilidad fiscal:**

Un Estado que garantice las condiciones justas para el desarrollo integral de la sociedad, diseñando y ejecutando políticas públicas sostenibles en el largo plazo sugiere prestar especial atención a la forma en que se adoptan las decisiones referidas al gasto público y su financiamiento vía impuestos o endeudamiento público. La evidencia internacional comparada muestra que sesgos en la toma de decisiones de política económica pueden eventualmente debilitar la solidez de las finanzas públicas. Esto ocurre porque decisiones de política económica pueden estar influidas por factores cíclicos como la competencia electoral, la débil consideración sobre consecuencias en generaciones futuras y la inconsistencia que supone someterse teóricamente a las reglas, pero dejando de cumplirlas en la práctica.



En este sentido, se considera importante consagrar el principio de responsabilidad fiscal en la Nueva Constitución más allá de la sola exigencia de legalidad del gasto público. Un principio que brinde objetividad y respaldo técnico a las decisiones sobre los recursos fiscales y que abogue por la buena salud de las finanzas públicas, condición sine qua non para un Estado robusto. Las experiencias recientes de reformas constitucionales vinculadas con la temática fiscal en países europeos como Alemania (2009) y España (2011), y latinoamericanos como Colombia (2011) y Brasil (2016), podrían tenerse en consideración al momento de evaluar la incorporación del principio de responsabilidad fiscal en la Nueva Constitución.

### **III. Conclusión**

Es fundamental que la nueva Constitución sea fruto de un diseño coherente entre sus diversas partes y disposiciones, tanto en lo referente a los principios que la inspiren como a la formulación de la garantía de los derechos que reconozca y la conformación de las instituciones encargadas del funcionamiento del aparato público, resguardando esos principios y haciendo realidad los derechos reconocidos en las cambiantes circunstancias del proceso histórico.

Ello supone una adecuada relación entre los preceptos constitucionales y la deliberación política, de tal manera que ésta se desarrolle dentro de los cauces del derecho con amplia libertad para enfrentar desafíos siempre cambiantes. En tal sentido, la Constitución debe consagrar una base normativa democrática común admitiendo un amplio pluralismo en la vida social, cultural y política y la alternancia en el gobierno de distintas visiones de la sociedad.

El diseño institucional del Estado debe ser transparente, eficaz y accesible a los ciudadanos para ganar y mantener su confianza, estableciendo múltiples canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, tanto a nivel local como regional y nacional. El principio de representatividad debe ser revitalizado fomentando el sentimiento de ciudadanía y de pertenencia a la comunidad.

Debe, entonces, haber una preocupación especial no sólo por garantizar los derechos de las personas, sino especialmente su concreta vigencia, amparo y realización. Un criterio rector debe ser la igualdad en la libertad, valorando las diferencias y la solidaridad, en armonía con la naturaleza.

La Constitución debe mirar al futuro y tener en cuenta los acelerados cambios que estamos viviendo. Uno de los mayores desafíos es pensar un sistema institucional cercano a la gente, en que se equilibre la deliberación política con los aportes técnicos, capaz de gobernar la creciente complejidad de la sociedad, que se incrementa en la misma medida

en que se multiplican las relaciones entre las personas a todos los niveles. Para lograrlo habrá que disponer de criterios orientadores respecto al uso de las nuevas tecnologías, que bien empleadas pueden favorecer una democracia más ciudadana.

El Estado debe ser ágil en la toma de decisiones, pero con un adecuado sistema de pesos y contrapesos que evite los abusos y que permita rectificar cuando sea necesario. Para lo cual debe contarse con un sistema de control moderno de carácter administrativo, político, jurisdiccional y ciudadano.

En síntesis, de un adecuado diseño del conjunto de organizaciones del Estado -con sus respectivas competencias, funciones y controles – depende la vigencia efectiva de la Constitución: ahí se juega su legitimidad y permanencia como norma suprema del orden jurídico.