

**PROGRAMA**  
**ANDRÉS NORBERTO CRUZ CARRASCO**  
**CANDIDATO A CONVENCIONAL CONSTITUYENTE**  
**DISTRITO 20**  
**REGIÓN DEL BÍO BÍO**

I.- Objetivos

Una constitución política constituye un cuerpo jurídico que regula el ejercicio del poder político y reconoce los derechos fundamentales. Se hace cargo de la distribución de las competencias y funciones entre los poderes y órganos del Estado; de la conagración, regulación, ejercicio y protección de los derechos fundamentales; determina el tipo de Estado y la forma de gobierno; estableciendo las competencias y controles de cada órgano del Estado, regulando a quien le corresponde el ejercicio de la soberanía.

Si bien debe constituir el reflejo de una unidad, ésta debe ser reconocida en el contexto de una diversidad. De personas que tienen aspiraciones y quieren optar por seguir un camino propio sin que nadie les imponga un orden específico a seguir y menos una verdad revelada.

Todo Estado aspira a la consagración de ciertos principios que aseguren una cohesión y reflejen la unidad de un todo del que una comunidad de individuos se siente parte. Asimismo, una ordenación que permita gestionar los conflictos que se susciten, de intereses o de poderes.

En el presente programa haremos referencia a lineamientos generales que podrán servir de base para un diálogo constituyente que deberá darse en el contexto de una convención con posiciones diversas, pero en la que quienes

formarán parte tendrán la responsabilidad de construir los consensos que hagan posible la proyección del nuevo texto constitucional por muchos años, que sirva para cohesionar y reconocerse como uno, aún cuando tengamos nuestras legítimas y por lo demás muy necesarias diferencias a partir de las que podamos ir construyendo un Chile diverso, entre y para todos.

## II.- Bases constitucionales.

### 1.- Dignidad humana.

La dignidad humana constituye un concepto fundamental a partir del que deberá gestarse la carta fundamental.

El ser humano debe ser concebido siempre como un **fin en sí mismo y no un medio** para llegar a alcanzar fines, no importando su naturaleza ni trascendencia que se invoque a su respecto.

Un ser humano debe ser reconocido en cuanto a su capacidad para ser **autónomo** en relación con otras personas, organizaciones públicas o privadas y respecto del Estado en todas sus manifestaciones, con capacidad para elaborar su propio proyecto de vida.

Para el profesor Gregorio Peces-Barba Martínez: "Cuando reflexionamos sobre la dignidad humana, referencia ética radical, y sobre el compromiso justo que corresponde a las sociedades bien ordenadas, no estamos describiendo una realidad sino un deber ser, en cuyo edificio la dignidad humana es un referente inicial, un punto de partida y también un horizonte final, un punto de llegada. Se puede hablar de un itinerario de la dignidad, de un dinamismo desde el deber ser hasta la realización a través de los valores, de los principios y de los derechos, materia de la ética pública. Por eso la dignidad humana es más un prius que un contenido de la ética pública con vocación de convertirse en moralidad legalizada, o lo que es lo mismo en Derecho positivo justo. Es

fundamento del orden político y jurídico”<sup>1</sup>. De la dignidad humana, que tiene un carácter prepolítico y prejurídico, emanan los valores y derechos sobre los que se sostiene la democracia. No puede ser un concepto jurídico ni político, “sino más bien una construcción de la filosofía para expresar el valor intrínseco de la persona derivado de una serie de rasgos de identificación que la hacen única e irrepetible, que es el centro del mundo y que está centrada en el mundo. La persona es un fin que ella misma decide sometiéndose a la regla, que no tiene precio y que no puede ser utilizada como medio, por todas las posibilidades que encierra su condición que suponen esa idea de dignidad humana en el punto de partida”<sup>2</sup>. El mismo autor concibe dos aspectos complementarios de la dignidad humana. El primero, más formal, de raíz kantiana, donde el acento se pone en la autonomía y la capacidad para tomar decisiones. La autonomía en este contexto debemos entenderla como la “capacidad de elección, libertad psicológica, el poder de decidir libremente, pese a los condicionamientos y limitaciones de nuestra condición. No está garantizado que elijamos bien, también podemos equivocarnos, pero ese es un riesgo que debemos correr si queremos ser seres humanos dignos que escogen el camino a seguir. En el segundo momento, autonomía significa libertad o independencia moral”<sup>3</sup>, como resultado de la situación del ser humano que sigue las reglas que él mismo se ha dado como consecuencia del ejercicio de la libertad de elección. El segundo aspecto del análisis de la dignidad humana, de origen renacentista y centrado en el contenido, se identifica con el estudio de los rasgos que nos diferencian con otros animales, ya que éstos “no poseen una capacidad de elección, precedida de una deliberación racional sobre aquello que procede hacer o decidir. Tampoco poseen una condición moral que

---

<sup>1</sup> Peces-Barba, Gregorio. La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho. Editorial Dykinson. Madrid, 2003. P. 67.

<sup>2</sup> Ibid. P. 68.

<sup>3</sup> Ibid. P. 69.

los lleve a buscar su autonomía, o independencia a través de la búsqueda del bien, de la virtud, de la felicidad o de la salvación, que es también signo de distinción de los seres humanos.”<sup>4</sup> El profesor Peces Barba agrega dentro de la noción de dignidad humana la capacidad de construir conceptos generales y de razonar, superando los conocimientos adquiridos por los sentidos a través de la reflexión, lo que constituye la génesis del pensamiento filosófico, científico y técnico. Sostiene como un segundo rasgo “la reproducción de sentimientos, de afectos y de emociones a través de los valores estéticos, o simplemente lo que los clásicos y los Ilustrados llaman la imitación de la naturaleza, con la libre acción de la imaginación”.<sup>5</sup> Refiriendo una tercera dimensión de la dignidad, que es la capacidad de dialogar y de comunicarse, siendo el lenguaje una “condición necesaria de la comunicación y también del razonamiento y que se expresa a través de algunas manifestaciones artísticas como la literatura y la poesía, donde se combina racionalidad, expresividad, abstracción y capacidad descriptiva”<sup>6</sup>. La cuarta dimensión de la dignidad está dada por la sociabilidad, el reconocimiento del otro como tal y la conciencia de la imposibilidad de alcanzar en solitario el desarrollo de la dignidad. Lo que hace distinto al ser humano de otros animales son “las formas de racionalidad que adquiere nuestra sociabilidad y las formas de comunicación que llevan a la cultura”.<sup>7</sup>

La dignidad de todos es la de cada uno. Se trata de la libertad que se tiene de elegir lo que cada uno desee dentro de los límites que no afecten la convivencia social y los derechos que tienen en el mismo sentido los otros. “Ella es uno de los bienes más sensibles del hombre, ya que al estar tan fuertemente generalizada cada detalle afecta la totalidad del ser humano. Un solo desliz, una sola indiscreción la puede destruir radicalmente. Es todo lo contrario a algo

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. 70.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> *Ibíd.* p. 71.

intangibles. Precisamente porque siempre está expuesta, es una de las materias de protección más importantes de nuestra Constitución. El que necesite una gran cantidad de aseguramiento, lo que en cierta medida puede lograrse y conservarse mediante medios racionales, y que incluso dependa de algunos requisitos culturales como el vestido, debiera ser motivo para pensar sobre ella más bien con consideración que con desidia.”<sup>8</sup>

Al manifestarse con los otros, mediante la comunicación, es que puede reconocerse en el sujeto su calidad de ser humano, y su pertenencia al grupo. De no darse esta vinculación comunicativa, si se le excluye, se disocia de su carácter humano generándose la negación de su dignidad, coartándose su libertad.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se reconoce expresamente: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”<sup>9</sup>. Lo mismo se hace en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de Diciembre de 1966, que en su preámbulo expresa: “Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana”<sup>10</sup>. Luego de las atrocidades cometidas contra los seres humanos en el contexto de la II Guerra Mundial, esta dignidad se incorporó como uno de las condiciones esenciales a partir de las cuáles debe construirse toda la plataforma jurídica que busca proteger los derechos

---

<sup>8</sup> Luhmann, Niklas. Ob. Cit. P. 158.

<sup>9</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de Diciembre de 1948.

<sup>10</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por resolución de la Asamblea General de N.U. 2200, de 16 de Diciembre de 1966.

esenciales que emanan de la naturaleza humana. Así, la legislación de diversas naciones también la han reconocido entre sus cuerpos fundamentales o cartas magnas.

Por lo expresado, no podemos confundir la dignidad humana con la vida privada, ni con la primacía de la persona, ni con el respeto de los seres humanos. La primacía del ser humano sobre las cosas y la dignidad de la persona en el seno de las otras personas configuran dos facetas de esta dignidad que el derecho debe proteger permanentemente en el contexto social. De lo referido se desprenden varias consecuencias de carácter mediatas que se vinculan con la personalidad, con la igualdad, con la integridad corporal, con la muerte digna, con el derecho a vivir en un espacio digno, etc. También se derivan consecuencias inmediatas relacionadas con evitar la degradación del ser humano (como la servidumbre, la tortura, la mendicidad, el acoso) o las discriminaciones de todo género y orientación.

Muchas veces la dignidad entra en contraposición con otros derechos humanos, como por ejemplo la libertad o el derecho de disponer de las partes del propio cuerpo o de su propia vida (como sería venderse en partes), incluso respecto de la clonación de ser humanos. Esto demuestra que el concepto de dignidad humana tiene un carácter autónomo de otros derechos humanos. "En una palabra, los derechos humanos descansan sobre una valorización de la libertad del ser humano, en tanto que la dignidad designaría a ser humano en cuanto perteneciente a la humanidad, y esta misma elevada paralelamente a la altura de concepto jurídico"<sup>11</sup>. Esto implica un enorme efecto: la dignidad en cuanto concepto jurídico puede llegar a justificar reglas jurídicas que limitan la libertad en nombre de esta dignidad, y le confiere a toda persona actuar de manera justa cuando se trata de sancionar una conducta que atenta contra la

---

<sup>11</sup> Ibid. P. 110.

dignidad humana, aún cuando no exista derecho subjetivo de carácter personal que puede verse afectado.

El concepto de dignidad humana se presenta como un legítimo dique contra la opresión del ser humano por sus prójimos, incluida la autoridad, y de imponerle al individuo a respetarse a sí mismo, en cuanto forma parte de la especie humana, tomando en especial consideración que los derechos humanos en sentido estricto y desde un punto de vista tradicional se ha entendido que sólo pueden oponerse respecto del Estado.

La dignidad también puede servir como útil medio de interpretación de otras nociones que deben desembocar en su respeto. Del modo reseñado aparece que su consagración a permitido un significativo avance en materia de comprensión y aplicación de los derechos fundamentales, debiendo ser ante todo considerado cuando se adoptan medidas de política criminal o de seguridad para impedir su socavamiento usando como pretexto erradicar riesgos y amenazas.

Es una premisa a partir de la que debe comenzar a construirse toda cuestión jurídico dogmática particular. Es una norma estructural para el Estado y la sociedad, de manera que toda medida que se adopte, atingente a la seguridad, política pública o cualquier otra, no puede ser tenida ni siquiera en cuenta sin su basamento.

Por ser un fin en sí mismo, el ser humano constituye el fundamento de todo Estado social, democrático de Derecho. El concepto de dignidad está en permanente desarrollo, requiriendo una permanente atención que vaya fijando sus contornos, configurando un límite a toda acción del Estado. No hay justificación alguna que pueda ser invocada por el Estado para vulnerar la dignidad del ser humano, que pudiese significar negarle su condición de tal, por cuanto constituye lo que hace al individuo parte de la familia humana. "La dignidad de la persona es el rasgo distintivo de los seres humanos respecto de

los demás seres vivos, la que constituye a la persona como un fin en sí misma, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para otro fin, además de dotarlo de capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad. La dignidad es así un valor inherente a la persona humana que se manifiesta a través de la autodeterminación consciente y responsable de su vida y que exige el respeto de ella por los demás”.<sup>12</sup>

Según el profesor Jacobo López Barja de Quiroga, es preferible reconocerle a toda persona su dignidad por el sólo hecho de existir, sin asociarlo a la libertad, ni a otro valor, por cuanto sería relativizar o poner en riesgo su aplicación o reconocimiento respecto de quienes carecieran de ésta última características o prerrogativa. “Esto implica un profundo respeto por la persona sea ésta como sea; primero es persona y ello ya implica que se le ha de reconocer su dignidad y, luego, existen las demás diferencias que hay entre personas, pero que en nada afectan a la dignidad. La dignidad exige que se parte del presupuesto de la igualdad. Insisto, todas las personas la tienen y todas la tienen en la misma magnitud; no hay personas con mayor dignidad que otras. Hay una igualdad de la persona por su propia naturaleza en el respeto a su dignidad. Por ello, no cabe distinguir entre personas desvalidas, enfermas mentales, minusválidas, etc.”.<sup>13</sup> La dignidad traerá siempre consigo la idea de inclusión y nunca de exclusión. Es la dignidad del ser humano que configura el pilar esencial alrededor del que deben construirse todas las políticas del Estado dirigidas a salvaguardar a los miembros de la comunidad de toda amenaza, de cualquier naturaleza que esta sea, reconociendo que dichas medidas deben reconocer como límite a esta dignidad, erigida como guía de la acción de toda organización humana.

---

<sup>12</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Derechos fundamentales y garantías constitucionales, Tomo I. Santiago, Editorial Librotecnia, 2008. p. 14.

<sup>13</sup> López Barja de Quiroga, Jacobo. Tratado de derecho procesal penal. Tomo I. Editorial Aranzadi S.A., Navarra, 2014. P. 163.



## 2.- Igualdad de derechos.

La Igualdad configura otro concepto indispensable, cuya regulación debe ser concebida en una carta fundamental ya que se debe reconocer la circunstancia que somos diferentes en el sentido de la diversidad de identidades personales. Pero también porque somos desiguales, en el sentido de la diversidad de las condiciones materiales. Esto implica una necesaria vinculación de la igualdad con el reconocimiento de:

- **derechos de libertad (conciencia, pensamiento, libertad religiosa, libertad de prensa, de reunión y de asociación).**

- **derechos civiles, derechos políticos (derechos a la expresión, a la tutela de los derechos, a la valorización de las propias diferencias: propia identidad de la persona).**

- **derechos sociales (salud, educación, subsistencia y seguridad social).**

En el contexto de una dignidad de la persona humana sobre la que deben ir moldeándose las formas y contenidos de la democracia, la paz gracias a la tutela y respeto de las diferencias personales y a la reducción de las desigualdades materiales, tutelándose que no se denigre ni abandone a los más débiles.

## 3.- Estado social y democrático de derechos que promueva el bien común.

El **Estado social es condición previa de la democracia**. Para la determinación de lo que debemos entender por **bien común** se deberán establecer los espacios para el diálogo social, que requieren para su desenvolvimiento la libertad sindical, la autonomía colectiva y la posible autotutela pacífica e institucionalizada de los intereses colectivos, siendo indispensable facilitar la actuación de las organizaciones intermedias.

En esta construcción, es esencial la intervención de los trabajadores, los empleadores y empresarios y los órganos del Estado, para adoptar decisiones

en relación al empleo y lugar de trabajo. Así, se deben crear espacios adecuados para la gestión de conflictos que permitan todo tipo de negociaciones, consultas e intercambio de información entre todos a quienes incumba la determinación de lo que entenderemos como bien común. No corresponde a una constitución política establecer un orden o modelo de sociedad, por cuanto esto vaciaría los conceptos de participación, democracia y diálogo que se hacen a partir de la contingencia política, sirviendo la carta fundamental para establecer el marco en el que desarrollará la determinación de las políticas económicas, laborales y sociales necesarias para el contexto de que se trate. Será entonces el diálogo social, cuyos espacios deberán ser abiertos por la carta magna, las que determinarán el medio idóneo para el progreso social y económico, en el que los interesados podrán expresarse y defender sus intereses en la sociedad y lugar de trabajo.

#### **4.- División política y territorial.**

Proponemos la implementación de un **Estado Regional** (cuyos pilares desarrollaremos más adelante) de carácter **plurinacional**, reconociendo constitucionalmente a los pueblos originarios y consagrando:

- **derecho a la tierra y al territorio**
- **derecho a utilizar, administrar y conservar los recursos naturales**
- **consagración de autonomía política**
- **derecho a consulta previa** ante decisiones de particulares o del Estado

que puedan afectar el desenvolvimiento, desarrollo, ejercicio de derechos, tradiciones o cultura de los habitantes de un espacio territorial determinado.

#### **5.- Soberanía.**

Proponemos la consagración de una **soberanía nacional, pero ejercida por el pueblo, mediante el derecho a sufragio y a través de las autoridades democráticamente electas**, reconociendo instituciones de la **democracia semidirecta** como el **referendum**, la **revocatoria** (en caso de corrupción o incumplimiento injustificado del programa del representante u otras causales especialmente establecidas), **plebiscito, iniciativa legislativa popular, veto popular**, etc., todo esto en el marco de una democracia representativa.

Además, **la soberanía debe reconocer como limitación** el respeto la dignidad humana y los derechos esenciales contenidos en la Constitución y en tratados internacionales relativos a derechos humanos.

## **6.- Estado de Derecho.**

La construcción de la idea del Estado de Derecho, debe desarrollarse sobre la base del **principio de legalidad** y del **principio de probidad**.

En el marco de un Estado de Derecho, resulta ser indispensable que la autoridad se ciña a los principios de legalidad y al de supremacía constitucional. Las libertades de todos los individuos deben ser ilimitadas, salvo cuando se haga indispensable su restricción por parte de la autoridad, que sólo en casos muy limitados podrá introducir restricciones, en el contexto de órganos estatales que deben tener sus competencias delimitadas, de modo que entre ellos puedan controlar sus acciones, impidiendo ante todo los excesos o la tentación de acaparar el monopolio del poder. Para estos contrapesos, resultan ser esenciales los tribunales de justicia, independientes e imparciales. Sin esta consagración, toda manifestación de Estado de Derecho no pasa a ser más que una mera quimera.

Toda la actividad del Estado debe someterse a la ley, a la constitución y al derecho internacional, por lo que en definitiva toda afectación que se haga de los derechos de los ciudadanos debe tener una razón de ser, un fundamento

legal que impida el ejercicio arbitrario del poder. Además, las competencias de todos sus órganos deben estar delimitados de manera precisa, garantizándose especialmente la autonomía de los tribunales de justicia, de la Contraloría o tribunales de cuentas, del tribunal constitucional (en el caso de estimarse necesaria su consagración), de los tribunales electorales que permita asegurar la plena vigencia y aplicación del derecho a todos, incluidos quienes ejercen el poder político. Por lo demás, debe existir una separación orgánica de funciones, el ejercicio efectivo del control de constitucionalidad, la consagración y aplicación del principio de legalidad, el reconocimiento de los derechos humanos entre muchas otras que vienen a regular el ejercicio del poder del Estado para impedir toda arbitrariedad o abuso.

Toda actuación desarrollada fuera del marco jurídico impuesto hace responsable a la autoridad y trae aparejada la nulidad o inexistencia del acto.

Es efectivo que el Estado participa en la formación del derecho. Por otra parte, el derecho puede hacerse efectivo mediante la coerción para el caso de no ser acatado voluntariamente, para lo cuál existen órganos del Estado destinados a ejercer dicha fuerza, siendo este Estado el que tiene el monopolio legítimo del aparato coercitivo. Sin embargo, el uso de la fuerza no puede ser indiscriminado, arbitrario o carecer de todo límite.

El derecho organiza jurídicamente al Estado, mediante la Constitución Política, que junto con otros cuerpos normativos van moldeando su estructura, a los órganos, fijando sus competencias, determinando su integración e investidura, entre otras circunstancias. "Los actos de los órganos estatales son imputables al Estado, precisamente por la existencia de una norma jurídica que así lo señala"<sup>14</sup>. De este modo se protege a la sociedad del Estado.

---

<sup>14</sup> Molina, Hernán. Instituciones Políticas. Editorial Legal Publishing Chile. Santiago de Chile, 2011. P. 94.

Pero además, el obrar del Estado debe quedar no sólo dentro del marco jurídico referido, sino que también debe ser racional. “La relación Estado y racionalidad se refiere a la relación entre el Derecho y la actividad estatal con su contexto de realización. Así entendida, la racionalidad vive de la posibilidad de justificar la actividad estatal conforme a los conocimientos que aporta la experiencia, la lógica y las leyes de la naturaleza. De esta manera, a través del cálculo de consecuencias y de la determinación idónea de los medios para lograr una finalidad, se conforma un elemento necesario de la actividad estratégica del Estado. En este contexto, se puede ubicar una racionalidad específica que apunta a la aplicación predecible y efectiva de los estándares normativos y al aseguramiento normativo de las expectativas sociales debidamente fundamentadas. La decisión vinculante, acerca de si un determinado conocimiento del contexto de realización debe ser tomada en cuenta como norma, es de naturaleza normativa”<sup>15</sup>. No es un asunto sólo de objetivos. Siempre importan también los medios escogidos para que el Estado alcance sus metas. Estas deben también encontrarse dentro del marco de la juricidad y también de la legitimidad. Esto obliga a la autoridad a que la medida sea idónea, en el sentido de ser el resultado de una constatación efectiva de la realidad. Debe ser también necesaria, es decir, no existir otra menos dañinas e igualmente eficaces para la consecución del fin perseguido.

“De todos estos principios del Estado de derecho, este mandato de mínima injerencia ofrece la mayor independencia respecto de valoraciones subjetivas, así como el grado de previsibilidad en su aplicación. El principio de necesidad proporciona el criterio para la formulación de hipótesis que, de manera decisiva, dependen de sustancia empírica. La “carga de probar” la disponibilidad de medios menos invasivos depende de la repartición

---

<sup>15</sup> Herdegen, Matthias. Estado y racionalidad. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, 2012. P. 37.

constitucional y legal de funciones entre el órgano que actúa y la justicia que controla”<sup>16</sup>.

A esto debemos agregar la prohibición de exceso, es decir que la intervención se justifique en aras de alcanzar el interés que se persigue. Debe darse una adecuada ponderación de los bienes jurídicos para sopesar las alternativas de protección según las consecuencias que la intervención podría provocar en éstos. “La aplicación de la prohibición de exceso demanda una evaluación relativa de los intereses afectados, que tenga en cuenta su contexto, así como su importancia en el ordenamiento jurídico. En este punto, el resultado de la ponderación se orienta de acuerdo con el contexto normativo (la constitución nacional, el marco legal o el ordenamiento de derecho internacional).”<sup>17</sup> Cuando se da un riesgo producido por personas de manera directa (como los delitos que configuran las denominadas amenazas emergentes), las medidas de política criminal pueden afectar efectivamente el ejercicio de la libertad individual, mientras que la seguridad que se supone perseguida con esta medida es de carácter meramente hipotética. “De esta forma, en las sociedades felices que tienen un horizonte de experiencia limitado, resulta más difícil considerar la ponderación de la libertad en relación con ataques terroristas y amenazas similares.”<sup>18</sup> Se debe asentar de manera categórica que el límite del ejercicio de la actividad del Estado se encuentra en los derechos fundamentales y la dignidad del ser humano. “El Estado libre de derecho se muestra en el hecho de que otorga al individuo un amplio margen para la toma de decisiones que no necesariamente persiguen una finalidad estatal, que están por fuera de la planeación estratégica del Estado y que, en esa medida, pueden presentarse como no racionales. De esta manera, el Estado mantiene la competencia de ideas, la competencia de funciones entre los

---

<sup>16</sup> Ibid. P. 90.

<sup>17</sup> Ibid. P. 93-94.

<sup>18</sup> Ibid. P. 102.

particulares, así como la competencia de tales particulares con el Estado. Esta competencia proporciona nuevos conocimientos y permite la realización de la valoración comparativa de modelos concurrentes. En este sentido, el Estado racional garantizará cierta libertad o "irracionalidad" al individuo, sometiendo únicamente su propia gestión al criterio de la racionalidad"<sup>19</sup>.

Es la libertad individual en relación con el Estado lo que permite al sujeto desenvolverse con autonomía de la voluntad y en el ámbito de vivir efectivamente sus derechos esenciales en su calidad de ser humano para la realización de sus fines de carácter personal, que implica el reconocimiento de emancipado de la autoridad estatal. El Estado debe adoptar medidas que no impliquen asumir una peligrosa actitud paternalista que usa a la policía como instrumento que puede amenazar seriamente la libertad y la autonomía del ser humano. "La libertad en la esfera privada es amenazada por tendencias paternalistas que buscan convertir toda virtud y toda buena moral en ley. Las prohibiciones de tipo paternalista que hacen del derecho un instrumento pedagógico acaban con la coexistencia y la competencia de distintos modos de vida. Cuanto más imponga el Estado comportamientos "buenos" y socialmente deseados a los particulares, que van más allá de la debida protección a los bienes materiales y jurídicos fundamentales y más allá de la necesidad de equilibrar a través de la protección de los más débiles, menor será el espacio para la autonomía de la voluntad privada y para la libertad contractual"<sup>20</sup>. Para impedir estos abusos, es necesario que el Estado de Derecho se desenvuelva con y para los seres humanos. "Si queremos ser libres, tenemos que trabajar con las instituciones y dentro de ellas, dándoles forma una y otra vez en ese proceso, es decir, construyéndolas a imagen de las oportunidades de libertad abiertas para nosotros en cada momento dado"<sup>21</sup>, dice Ralf Dahrendorf.

---

<sup>19</sup> Ibid. P. 121.

<sup>20</sup> Ibid. P. 122.

<sup>21</sup> Dahrendorf, Ralf. Ley y orden. Editorial Civitas S.A. Madrid, 2016. P. 161.

Para el profesor Jacobo López Barja de Quiroga: "El Estado de Derecho exige y presupone que al tiempo que se mantiene la legalidad formal, pueda, en la tutela de los derechos fundamentales, trascenderse a la legalidad material. El derecho implica, por fuerza, importantes dosis de seguridad jurídica, pero ésta no se encuentra legitimada, o al menos no únicamente, en la evocación formal de su fuente de producción, sino que encuentra su legitimación en su propia esencia como componente preciso para la realización de la justicia, valor supremo e indispensable para el sustento de un Estado de Derecho. Éste, si faltara la seguridad jurídica, carecería de uno de los elementos integrantes y definitorios. Por ello, el Estado de Derecho armoniza la seguridad con la inminente materialidad del deber ser, contribuyendo aquélla a la satisfacción de ésta mediante su proyección en la legalidad."<sup>22</sup>

## **7.- Amenazas emergentes.**

La seguridad constituye una condición esencial que sirve de plataforma para poder ejercer los derechos y exigir el cumplimiento de los deberes que nos imponen al convivir en una comunidad social. Pero existen amenazas que impiden que existan un mínimo de certezas a partir de los cuáles podamos vivir los derechos que se consagran constitucionalmente. Para estos efectos los Estados se ven obligados a remover todo tipo de obstáculo que impidan el desenvolvimiento del sistema social que ponga de este modo en peligro el normal desarrollo de la convivencia social y de los derechos que el Estado tiene el deber de resguardar y que sus ciudadanos reclaman que se superen, por cuanto este es uno de sus objetivos de pactar socialmente vivir con otros y renunciar a parte de sus derechos para que sean ejercidos por el soberano. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la

---

<sup>22</sup> López Barja de Quiroga, Jacobo. Ob. Cit.. P. 163.



dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre<sup>23</sup>. Seguridad, ejercicio de derechos y libertades se encuentran íntimamente relacionados, de manera que a mayor seguridad, mayores serán las posibilidades para optimizar la plataforma social sobre la que se ejercen estos derechos y libertades y mientras esta situación se encuentre garantizada, mayores serán las posibilidades de asentar la condición de seguridad reclamada por la ciudadanía.

Nosotros entendemos por amenazas tradicionales aquellas que afectan la seguridad exterior de un Estado y que están asociadas a problemas de soberanía con otras potencias. En cambio, las nuevas amenazas son de carácter más difuso, no necesariamente se desenvuelven sólo al interior de un Estado, sino que pueden poner en entredicho la seguridad interior y la exterior. De hecho, puede que no sólo deban ser de cargo de las autoridades, sino que también de organizaciones civiles, atendida sus características y alcances. Además, puede que no afecten por igual a los diversos Estados, debiendo cada país estructurar los medios para hacerles frente de acuerdo a sus realidades locales y sus necesidades, sin perjuicio de la coordinación que debe haber entre Estados cuando sean de carácter transnacional. Por lo demás, estas acciones muchas veces aparecen como vinculadas, ejecutadas de manera conjunta e incluso por las mismas organizaciones criminales, o conectadas en lo que constituyen verdaderas empresas del delito. Así, el profesor Raúl Ricardes nos señala: “Estas diversas actividades delictivas, que muchas veces se presentan con conexiones articuladas, pueden convertirse en serias amenazas para el desarrollo social y económico, y para la propia estabilidad institucional de los Estados, lo que hace más necesaria una afianzada y eficaz cooperación

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

internacional. Por otra parte, el fenómeno de la delincuencia ciudadana, junto a las manifestaciones de la violencia, ha comenzado a recibir una atención más particular en el ámbito interamericano, incluyendo la consideración de estrategias de seguridad pública”<sup>24</sup>. Específicamente en relación a la Declaración sobre Seguridad de las Américas, señala que:

“[...] se ha afianzado, en efecto, el conocimiento y la comprensión de la gravedad que representa, como nuevas amenazas a la seguridad, la delincuencia organizada transnacional y otros delitos internacionales.

Este importante documento interamericano tiene como precedente inmediato la “Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, acordada por la Asamblea General de la OEA, en junio de 2002, la que anticipó el nuevo enfoque al reconocer que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y multidimensional, debiendo ampliarse los conceptos y enfoques tradicionales para abarcar las amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Se entiende, así, que los problemas en materia de seguridad que enfrentan los Estados de la región no sólo pueden provenir de amenazas militares externas, como concepto clásico de seguridad hemisférica, sino también de nuevos y complejos fenómenos a los que se denominan las nuevas amenazas”<sup>25</sup>.

En la Letra m) de la declaración de 2003, se reconocen diversos tipos de nuevas amenazas. Nos detendremos en las referidas en el punto uno que corresponden a: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico

---

<sup>24</sup> Ricardes, Raúl. El Tratamiento de la delincuencia organizada transnacional y otros delitos en la agenda internacional e interamericana, EN: Serpa Guiñazú, Ricardes (coords.) Klass, Fullin, Gutiérrez de la Cárcova. Delincuencia Transnacional Organizada. Ediciones Cathedra Jurídica. Buenos Aires, 2011. p. 7.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p. 19-20.

ilícito de armas y las conexiones entre ellos; y en el punto cuatro: la trata de personas<sup>26</sup>. A éstos agregaremos los delitos de lesa humanidad, que se encuentran implícitas en la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos y la lesión de estos bienes jurídicos, sin perjuicio de fenómenos frecuentes en nuestro caso, como las catástrofes naturales y las epidemias.

Esto nos exige generar una institucionalidad de carácter constitucional que obligue al Estado y sus órganos hacerse cargo de estas amenazas.

## **8.- Nacionalidad y ciudadanía.**

Proponemos una apertura que permita facilitar la obtención de la nacionalidad chilena, ampliando el ejercicio del derecho a sufragio de los chilenos en el extranjero y de las posibilidades que estos puedan postularse a cargo de elección popular.

## **9.- Sistema electoral.**

Se debe promover un sistema electoral que permita una representación efectiva del ciudadano mediante la configuración de **distritos pequeños que obliguen a una relación más directa entre el elector y su representante**, con candidatos elegidos de forma uninominal a dos vueltas, una primera con aquellos que cumplan con los requisitos que la ley establece y la segunda con las más altas mayorías.

## **II.- Derechos fundamentales.**

### **Regulación de los derechos fundamentales como reconocimiento ciudadano.**

1.- Además del perfeccionamiento de la consagración de los derechos fundamentales y las garantías que aseguren su ejercicio, **optimizando y ampliando las acciones constitucionales y las facultades conservadoras de los**

---

<sup>26</sup> Ob. Cit.

tribunales de justicia, resulta ser indispensable la **incorporación de derechos de nueva generación**.

2.- Es necesario **perfeccionar el reconocimiento de los derechos sociales** para que éstos puedan ser ejercidos de manera efectiva, dentro de los cuales se debe establecer:

- **derecho a la vivienda, derecho a la ciudad.**

- **derecho a la educación pública, digna y de calidad.**

- **derecho a la salud pública de calidad.**

- **derechos previsionales** en el marco de un sistema con énfasis en la **solidaridad**.

- **derecho a la huelga.**

- **protección constitucional del trabajo**, regulando el acceso a un seguro de cesantía, vinculado con el derecho a la subsistencia al que se hizo referencia al desarrollar el principio de igualdad.

- **derecho al agua.**

- **derechos digitales y a la privacidad** de los datos y su tratamiento por las empresas tecnológicas.

3.- Adicionalmente, si bien se propone que el sistema de gobierno se construya sobre la base de la democracia representativa, esto no es óbice para que se consagre y regulen -como derechos fundamentales- la **participación ciudadana y los espacios de autodeterminación**.

4.- También es necesario crear una **institucionalidad que asegure la igualdad de género**, obligue a la realización de actividades y consagre un marco de **lucha contra todo tipo de discriminación**, que implique el respeto de los grupos minoritarios, haciendo efectivo el derecho a la libertad como no dominación.

4.1.- En la carta fundamental se deben respetar, promover y hacer realidad la **igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres**, sin

discriminación de ningún tipo, debiendo prestarse una atención especial a los hogares encabezados por una sola persona, en particular si se trata de niños y niñas, mujeres, personas con discapacidad o personas de edad, adoptando las medidas para asegurar que las mujeres que hayan ocupado un empleo durante una crisis y asumido mayores responsabilidades no sean reemplazadas contra su voluntad cuando regrese la mano de obra masculina, velando por que las mujeres estén facultadas para participar de forma eficaz y significativa en los procesos de toma de decisiones en el contexto de la recuperación y la creación de resiliencia, se dé prioridad a sus necesidades e intereses en las estrategias y respuestas, y se promuevan y protejan los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Se debe prevenir y sancionar todas las formas de violencia por razones de género, con inclusión de la violación, la explotación sexual y el acoso sexual, y proteger y dar apoyo a las víctimas, prestando una atención especial para establecer o restaurar condiciones de estabilidad y desarrollo socioeconómico para los grupos de población que hayan sido especialmente afectados por una crisis, incluyendo, aunque no únicamente, a las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas y tribales, los desplazados internos, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados.

**4.2.-** Se debe asegurar que las personas pertenecientes a **minorías afectadas y los pueblos indígenas y tribales sean consultados**, en particular a través de sus **instituciones representativas** cuando existan, y **participen directamente en el proceso de toma de decisiones**, especialmente si el territorio en el que habitan o que utilizan los pueblos indígenas y tribales y su medio ambiente se ven afectados por una crisis y por la consiguiente aplicación de medidas de recuperación y de estabilidad.

**4.3.-** Se debe asegurar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que las **personas con discapacidad**, incluidas aquellas personas que hayan adquirido una discapacidad como consecuencia

de un conflicto o desastre, tengan oportunidades de rehabilitación, educación, orientación profesional especializada, formación y readaptación profesionales, y empleo, teniendo en cuenta las normas internas e internacionales.

**4.4.-** Se debe asegurar que los **derechos humanos de todos los migrantes** y los miembros de sus familias que se encuentren en un país afectado por una crisis sean respetados en condiciones de igualdad con los de la población nacional, teniendo en cuenta las disposiciones nacionales pertinentes, así como las normas internacionales.

**5.-** Se requiere una especificación de los **derechos y garantías procesales**, consagrando el derecho a ser **juzgado por un juez imparcial e independiente**, distinguiendo claramente entre el **derecho al acceso a la jurisdicción, tutela judicial o a la acción y el debido proceso**, con una regulación en cuanto a su contenido (derecho a defensa, bilateralidad, prueba, sentencia fundada y derecho al recurso a modo ejemplar).

Esto implica además una consagración de los derechos civiles, el **habeas corpus o acción de amparo** para resguardar la libertad personal y la seguridad individual, para no ser detenido o privado de libertad de forma arbitraria imponiéndole límites al poder represor del Estado.

Los derechos fundamentales deben ser reconocidos como inherentes a todos y sin distinción, relacionado con el concepto de dignidad humana al que hemos hecho referencia, siendo **absolutos, universales e inalienables y una condición previa de la democracia**. Los citados derechos deben ser garantizados sobre la base de la libertad de todos, independientemente de las diferencias por la desigual distribución de los bienes, debiendo consagrarse y asumirse la configuración de un **Estado solidario** a partir del que deberán adoptarse las decisiones de políticas públicas respecto de la distribución, protección y administración de los recursos públicos y la determinación de las prioridades.

Tal como indica Norberto Bobbio, esto significa reconocer en la Constitución:

a.- La **igualdad como inclusión**, es decir, que efectivamente estemos frente a ciudadanos activos, sin discriminaciones.

b.- La **igualdad como equivalencia**, lo que implica que todos los votos tienen el mismo peso.

c.- La **libertad subjetiva**, asegurando la formación de la opinión política con el resguardo del pluralismo en los medios de información.

d.- La **libertad objetiva**, garantizando la posibilidad de elegir entre propuestas y programas electorales efectivamente diferentes entre sí, lo que implica el pluralismo de las asociaciones políticas.

Además, por constituir los derechos sociales una precondition de la democracia, deben asegurarse en la constitución:

e.- **Derecho a la instrucción**, a la educación del ciudadano, sin cuya garantía parece inútil y carente de sentido asegurar a los individuos las condiciones objetivas de una elección política libre.

f.- **Derecho de subsistencia**, para que ninguna persona se encuentre en la posición de vender el propio voto.

Esto implica que se debe salvaguardar la **separación entre los tres poderes sociales**:

Poder político, basado en el control de los medios de coacción

Poder económico, basado en el control de bienes y recursos materiales

Poder ideológico, basado en el control de los medios de información y persuasión.

Lo anterior determina también, que si bien se debe consagrar el principio de mayoría como condición de eficiencia para la adopción de las decisiones colectivas, esto no puede significar limitar el ejercicio de los derechos de las

minorías, como regla de clausura que configura el **coto vedado en todo Estado Social y Democrático de derechos.**

Desde esta perspectiva, no pueden las mayorías contingentes alterar las reglas precedentes y las que sean de la esencia de la democracia, en el contexto de un modelo de división y equilibrio de poderes para **prevenir todo tipo de despotismo**, incluso los provenientes de las mayorías circunstanciales, respetando los derechos fundamentales que constituyen precondiciones de la democracia (libertad personal, libertad de opinión y de manifestación de pensamiento, libertad de reunión y de asociación, derechos sociales, por referir algunos).

### **III.- Forma de gobierno y distribución del poder.**

En el contexto de las democracias occidentales estamos viviendo una crisis de la mediación, de los partidos políticos, por muchos factores.

No podemos estar al margen de considerar que nos estamos desarrollando en el contexto de una sociedad de la información, del conocimiento, bio-ingeniería, nuevas tecnologías, big data e inteligencia artificial, que nos obligan a considerar estas circunstancias en una nueva constitución, para que el Estado se haga cargo de promover la innovación, pero también la integración evitando que se vayan generando espacios de exclusión y de segregación que faciliten la descomposición y desintegración de la sociedad.

#### **1.- Congreso.**

En lo que se refiere al Congreso, nada impide que se reconozca la posibilidad que se desenvuelvan por **materias específicas y sean de carácter temporal**, haciéndose cargo de asuntos especializados en los que los representantes tengan ciertos conocimientos o condiciones especiales.



Además, podrían combinarse parlamentarios designados por sorteo y elegidos.

Ante las escasas diferencias entre las funciones ejercidas por un diputado y un senador, sirviendo la existencia de ambas cámaras sólo para promover la carrera política, proponemos un **parlamento unicameral**. Además, creemos que no es necesario establecer quórum especiales para la aprobación o modificación de las leyes, consagrando un sistema de **mayorías de los presentes o en ejercicio** para la adopción de acuerdos y la formación de leyes, facilitando los trámites en la formación de la ley.

## 2.- Órgano ejecutivo.

Proponemos la adopción de un sistema **semipresidencial**, con un **presidente electo por sufragio universal que le encarga a un primer ministro la formación de un gobierno**, diferenciando entre el jefe de estado y de gobierno, sin perjuicio que conferirle al presidente atribuciones también de gobierno.

Es el Presidente de la República quien **designa al primer ministro**, teniendo además atribuciones especiales en los estados de excepción constitucional, para el que se requiere acuerdo del Congreso. El Presidente puede disolver por una vez el Congreso, convocando a **elecciones anticipadas**. Se propone una duración de **6 años en el mandato, electo de forma directa, por sufragio universal, sin reelección**.

Los integrantes del Consejo de Ministros serán **responsables políticamente ante el Congreso**, y no representan al pueblo. El **Presidente preside el Consejo y nombra a los ministros, a propuesta de primer ministro**, siendo los cargos de ministros y parlamentarios incompatibles entre sí.

Se consagra de este modo una diarquía, con competencias propias, comunes y compartidas entre el presidente de la república y el primer ministro.

### 3.- Regionalismo.

Uno de los grandes problemas del ejercicio y distribución del poder político se encuentra en un modelo políticamente centralizado atrofiado que ha permitido la excesiva concentración del poder político y económico.

Para superar esta dinámica perversa que ha significado la adopción de políticas públicas ineficientes e ineficaces se propone la adopción de un **sistema político de carácter regional**. Esto implica:

a.- La **descentralización de las potestades políticas**, reconociendo a la región como una colectividad con personalidad jurídica, más allá de ser mera división territorial.

b.- **Competencia legislativa regional** regulada constitucionalmente, ejercida a través de **consejos o parlamentos regionales**, encabezados por un **gobernador o presidente regional**, todos electos de forma directa, por sufragio universal.

c.- **Regionalismo político** regulado expresamente en la carta fundamental o posibilidad abierta en ella.

d.- **Autoridades locales electas y no designadas.**

Esto permitiría la existencia de un **contrapeso efectivo respecto del poder central** con equivalencia jurídica, asegurando el pluralismo político, obligando a una reconfiguración, fortalecimiento y consagración de los **partidos políticos** como organizaciones intermedias fundamentales y especialmente reguladas para el desenvolvimiento de la democracia.

Esto hace necesario **reducir la cantidad de regiones, generando macrozonas** que impliquen un desarrollo equilibrado, reconociendo las divisiones provinciales y **fortaleciendo a las comunas como unidad territorial básica** a partir de la que se vive y desarrolla la democracia, con sus cabildos y estructuras transparentes.

Además, se deben regular constitucionalmente las rentas regionales que permitan la **autonomía financiera de la región**.

#### 4.- Órgano judicial.

Debe continuar consagrado en la Constitución, con una regulación del **ejercicio de la jurisdicción que le corresponde a cada juez/a**, de forma exclusiva.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ser juzgado por un juez/a independiente, se debe crear un **nuevo órgano encargado del gobierno judicial, autónomo del poder político, con rango constitucional**, que resuelva sobre la carrera funcionaria de los magistrados/as.

#### 5.- Órganos del Estado con reconocimiento constitucional.

El **Ministerio Público**, atendida su función fundamental de dirigir las investigaciones de hechos que pudiesen revestir los caracteres de delito, ejercer la acción penal pública y proteger a las víctimas y testigos, también debe mantener su regulación constitucional, confiriéndole el **monopolio efectivo de la persecución penal, sin trabas o intervención previa de otros órganos del Estado**.

Se debe **fortalecer la jurisdicción electoral**, promoviendo al tribunal calificador de elecciones y a los tribunales electorales regionales y también al servicio electoral, para que puedan actuar con autonomía y libre de toda injerencia o presión.

En los casos referidos, proponemos la creación de un **consejo especial** destinado al nombramiento y promoción de cargos al interior de estas reparticiones, que responda a criterios objetivos y de mérito.

Es necesaria una regulación de las **Fuerzas Armadas y de Orden** que aseguren el ejercicio de sus funciones, pero **debidamente tutelados por las**

**autoridades civiles** de manera que se haga efectiva su subordinación y no deliberancia.

Proponemos la consagración constitucional de un **Banco Central** autónomo sin responsabilidad política y con miembros designados conforme a probados méritos y competencias profesionales y técnicas por un período de tiempo determinado.

Proponemos el establecimiento de una **Contraloría General** de la República autónoma con designaciones de sus autoridades que responda a criterios técnicos y de competencia, con responsabilidad política.

En el ejercicio de la **jurisdicción constitucional**, creemos que pueden desenvolverse de manera **difusa y directamente por parte de los tribunales de justicia, sin necesidad de la existencia de un tribunal constitucional**. El recurso de **inaplicabilidad** podría quedar entregado al conocimiento de la Corte Suprema.

Siendo absolutamente innecesario, no vemos motivos para mantener la existencia del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).

## **6.- Reforma a la Constitución.**

Se propone un sistema semi-rígido, en que las reformas constitucionales, sin perjuicio de la intervención de la ciudadanía por medio de **referendum y plebiscitos**, se verifique con el voto conforme de la **mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, por regla general**, sin perjuicio de ciertos quorums más elevado, pero nunca supra mayoritarios, para ciertas materias.

Enero, 2021.