

Minuta general explicativa (Ignacio Walker P.)

En lo que sigue se exponen **sugerencias de modificaciones (respaldadas por texto con control de cambios)** al proyecto de reforma constitucional (Boletín No. 11.617-07, Mensaje No. 407-365) presentado por la presidenta Michelle Bachelet, en marzo de 2018.

Entre las principales, se incluyen las siguientes:

--Perfeccionamiento de diversos aspectos (igualdad ante la ley, seguridad de las personas, protección de la naturaleza, Estado unitario y descentralizado, entre otros) en las **disposiciones fundamentales**, incluyendo el señalamiento en la Constitución de los nueve pueblos indígenas actualmente reconocidos por ley: mapuche, aymara, diaguita, rapa nui, quechua, atacameños, kolla, yagan y kawésqar¹.

--Voto obligatorio (el proyecto de la presidenta Bachelet contempla la mantención del voto voluntario) en el capítulo sobre **nacionalidad y ciudadanía**.

En la **parte dogmática (derechos y deberes)** se consideran, entre otros, los siguientes aspectos:

--Reponer “la ley protege la vida del que está por nacer” (el proyecto de la presidenta Bachelet propone eliminarlo²) Art. 19, No. 1

--Agregar, en el mismo inciso artículo sobre el derecho a la vida, que los delitos de genocidio, desaparición forzada de personas y los delitos de lesa humanidad son contrarios a esta Constitución y deben ser tipificados como tales³.

--Agregar concepto de “equidad de género” en la garantía sobre igualdad ante la ley. Art. 19. No. 5

¹ Propuesta de Patricio Zapata, “La Casa de todos y todas”, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2020, p. 199.

² Paradójicamente, el proyecto de la presidenta Bachelet hace suya la tesis de Jaime Guzmán, expresada en la Comisión Ortúzar, en el sentido que bastaría con un solo inciso sobre el “derecho a la vida”. Esa tesis fue derrotada al interior de la Comisión, la que consideró la necesidad de incluir un segundo inciso (“la ley protege la vida del que está por nacer”) para dejar al legislador el tratamiento de temas como el “aborto terapéutico” y la “violación” (según expresiones y ejemplos de los propios comisionados). Se da una segunda paradoja en el sentido de que, de no haber existido el inciso segundo actualmente vigente (que se propone eliminar), el proyecto sobre despenalización de la interrupción del embarazo de la propia presidenta Bachelet podría haber sido declarado inconstitucional por el TC (recordemos que, sobre la base del texto vigente, fue declarado, por mayoría de votos, ajustado a la Constitución). Este tema lo desarrollé en profundidad en mi intervención en la Sala del Senado el 24 de enero de 2017, para justificar mi voto a favor de ese proyecto, en general y en particular.

³ Ibid, Patricio Zapata, p. 199.

--Garantizar de mejor forma el derecho a la protección de la salud, “en la forma y bajo las condiciones que señale la ley”⁴. Garantía del “acceso universal”, “sin discriminaciones arbitrarias”, a las acciones de salud, por parte de instituciones públicas y privadas, estableciendo el deber preferente del Estado de garantizar un sistema público de salud. Art. 19, No. 13.

--Garantizar de mejor forma el derecho a la educación (Art. 19. No. 14), estableciendo, al igual que lo hacía la Constitución de 1925, que “la educación pública es una atención preferente del Estado”, con una nueva propuesta sobre educación superior, a la vez que reforzando la garantía constitucional sobre libertad de enseñanza (Art. 19, No. 15) en términos del respeto por la diversidad y autonomía de los proyectos educativos.

--Garantizar de mejor forma el derecho al trabajo (y su protección), en la forma que determine la ley⁵. El derecho a la negociación colectiva de los trabajadores y los sindicatos (y no solo de los sindicatos) al interior de las empresas. Si existe sindicato, se negocia preferentemente con el sindicato, de lo contrario, se negocia con grupos de trabajadores organizados de acuerdo con la ley (cabe recordar que en Chile aproximadamente un 10% está sindicalizado). Derecho a la seguridad social, extendiéndolo a prestaciones “básicas” (en vez de “necesarias”) en casos (especificándolos uno a uno) de vejez, invalidez, sobrevivencia, accidentes laborales y enfermedades profesionales, maternidad y desempleo. Velar por la autonomía de organizaciones sindicales y empresariales, junto con promover el diálogo social entre trabajadores y empleadores.

--Mantener la norma actual sobre garantía de igual repartición de tributos (Art. 19, No. 27) en el sentido que “en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”, así como que los tributos “no podrán estar afectos a un destino determinado” (manteniendo la excepción de la actual normativa referida a aquellos tributos de identificación regional o comunal).

--Mantener la norma actual en lo que se refiere al desarrollo de cualquier actividad económica (Art. 19, No. 28) en cuanto a que “Se prohíbe cualquier discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”.

--Establece un nuevo inciso final en el art. 19 sobre derechos y deberes fundamentales, del siguiente tenor: “La determinación precisa de la naturaleza y cuantía de los programas sociales y de todo aquello que irroque gasto público derivado de los derechos sociales garantizados en esta Constitución, será materia de ley”⁶. Lo anterior, con el fin deliberado

⁴ Agradezco los comentarios y sugerencias de Manuel Inostroza, Ulises Nancuante y Jaime Burrows. La responsabilidad por el texto es exclusiva del autor de estas líneas.

⁵ Agradezco los comentarios y sugerencias de Luis Lizama y Marcelo Albornoz (la responsabilidad por el texto es exclusiva del autor).

⁶ La idea está tomada de Patricio Zapata, op.cit., p. 202.

de evitar la judicialización de derechos sociales (cuya determinación precisa queda entregada al legislador).

--En el art. 20 se elimina la propuesta de la presidenta Bachelet de una “acción constitucional de tutela de derechos”, radicando la competencia “en cualquier tribunal de primera instancia”, de cuya resolución se puede apelar ante el Tribunal Constitucional, similar a la establecida en la Constitución de Colombia de 1991. En su reemplazo, se mantiene el recurso de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva, extendiéndolo a todos los derechos contemplados en el art. 19 (y no a algunos, como ocurre en la actualidad, con un claro sesgo neoliberal⁷).

---Diversas normas sobre perfeccionamiento del articulado de la parte dogmática.

En la **parte orgánica (organización del Estado)**, se consideran los siguientes aspectos:

--Se mantiene la normativa actual (art. 25) sobre elección de Presidente de la República por cuatro años (el proyecto de MB propone elegirlo por seis años), con el objeto de hacer coincidir las elecciones presidenciales y parlamentarias, impidiendo la reelección para el periodo siguiente.

--Se propone introducir lo que se denomina una forma de gobierno “semipresidencial” (con un presidente de la República como Jefe de Estado y un Primer Ministro como Jefe de Gobierno). El proyecto de MB mantiene el presidencialismo de la Constitución de 1980⁸. No se incluye un articulado pues este es un tema que requiere todavía de muchas conversaciones (seguramente será uno de los principales temas a debatir en la futura Convención Constitucional, para el caso de llegar a aprobarse en el plebiscito contemplado para tal efecto).

--Se perfeccionan las normas sobre vacancia de parlamentarios.

--Se mantienen las normas sobre seguridad social (que el proyecto de MB elimina) en el ámbito de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de ley.

--Se mantiene la disposición del art. 68 actual (inciso 2), que el proyecto de MB elimina, en el sentido que “El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los

⁷ Así, por ejemplo, el actual recurso de protección establecido en la Constitución protege la libertad de enseñanza, pero no el derecho de enseñanza; resguarda la libertad de elegir el sistema de salud, estatal o privado, pero no el derecho a la protección de la salud; finalmente, entre otros ejemplos que podríamos citar, eleva a rango constitucional el derecho de aprovechamiento de aguas, pero no la definición del agua como bien nacional de uso público. A todo lo anterior, y otros ejemplos que podríamos citar, lo llamo “sesgo neoliberal” de la actual Constitución.

⁸ Conviene tener en cuenta el artículo de Enrique Barros, “La distribución del poder en un régimen semipresidencial (análisis institucional del régimen político francés)”, en Cambio de Régimen Político, Oscar Godoy (editor), Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1992.

ingresos; solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por Ley permanente”.

--Se elimina el capítulo entero sobre “Consejo de Seguridad Nacional” (que el proyecto de MB mantiene) y se señala que las FFAA son esenciales para la “seguridad externa” (y no para la “seguridad nacional”, como dispone la norma actual).

--Se dispone que las reformas constitucionales tendrán lugar por las “dos terceras partes” (y no las “tres quintas partes” que el proyecto de MB sugiere), en consonancia con el “Acuerdo sobre la Paz Social y la Nueva Constitución” de 15 de noviembre de 2019. Este contempla el quorum de dos tercios para toda la Constitución (acuerdo que, en todo caso, es posterior al proyecto de reforma constitucional de la presidenta Bachelet).

--Diversas normas sobre perfeccionamiento del articulado de la parte orgánica.

Santiago, junio de 2020