

AGENDA DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL:

Propuestas de Evópoli para perfeccionar
nuestras instituciones y recuperar la confianza
ciudadana

El presente documento desarrolla un conjunto de propuestas que **Evópoli** pone a disposición del país, sumándose a la convocatoria realizada por el Presidente de la República y el Ministro de Interior y Seguridad Pública, para avanzar en un "acuerdo nacional" para la modernización de diversas instituciones del Estado, especialmente el Congreso Nacional, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

Este documento propone reformas que, a nuestro juicio, contribuyen a recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y fortalecerlas de cara a los desafíos del siglo XXI.

Lo hacemos en la convicción que estamos en el ámbito de las políticas de Estado, lo que requiere un especial esfuerzo de convergencia de todos los actores políticos sobre la base del trabajo que diversas comisiones técnicas, convocadas por distintos gobiernos y la sociedad civil han realizado en los últimos años, experiencia que debe ser rescatada y valorada con la altura suficiente para reconocer el camino avanzado y pasar desde los diagnósticos a la acción reformista.

I. ANTECEDENTES PREVIOS

En junio del 2019, el Ministro de Interior y Seguridad Pública ha invitado a los más diversos actores de la vida nacional a entregar propuestas de reforma respecto de distintos órganos del Estado, en materias específicas, las que a continuación se indican resumidamente:

- **Congreso Nacional:**
 - Procedimientos internos que buscan perfeccionar el trabajo legislativo y el funcionamiento de la institución.
 - Número de parlamentarios y límite a la reelección.
- **Poder Judicial:**
 - Sistema de nombramiento de jueces, incluyendo a los integrantes de los tribunales superiores (Cortes de Apelaciones y Suprema).
 - Normas de ascensos, evaluación y mecanismos disciplinarios.
- **Tribunal Constitucional:**
 - Integración y selección de sus ministros.
 - Control preventivo de leyes.
- **Ministerio Público:**
 - Sistema de nombramiento de altas autoridades.
 - Mecanismos de control interno.
- **Contraloría General de la República:**
 - Modernización de su gobierno interno.
 - Modernizar de los procedimientos de tomas de razón.
 - Perfeccionar los mecanismos de fiscalización.
- **Consejo de Defensa del Estado:**
 - Integración y selección de sus consejeros.

Como se verá a continuación en nuestras propuestas, entendemos que se trata de una directriz referencial, integral, pero no taxativa respecto de las propuestas a las que hemos sido convocados a discutir.

II. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

i. Congreso Nacional

Breve diagnóstico

La democracia constitucional tiene como uno de sus pilares la legitimidad de los representantes del pueblo, cuyo paradigma es el Congreso Nacional. Esa legitimidad puede verse erosionada si no se corrigen ciertos problemas de eficacia y eficiencia institucional, que con el pasar del tiempo se han puesto de manifiesto y que se traducen también en problemas de transparencia y rendición de cuentas.

Este diagnóstico ha sido desarrollado y profundizado de manera reciente por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (Comisión Engel, 2015),¹ la Comisión de Modernización del Estado convocada por el CEP (2017),² y diversos trabajos académicos.³

Algunos de los elementos más relevantes de estos diagnósticos, que compartimos, son los siguientes:

- Los parlamentarios tienen una serie de roles: (i) la estrictamente política; (ii) la de representación ciudadana; (iii) la fiscalizadora (de los diputados); y (iv) la legislativa. Estos roles son muchas veces indistinguibles para la ciudadanía, lo que genera incentivos para que los parlamentarios desarrollen algunos de ellos (representación) en detrimento de otros (legislativo).
- Un sistema presidencial que, por un lado, limita severamente el rol de los parlamentarios, lo que no fomenta una mayor responsabilidad y solidaridad con la conducción del gobierno. Asimismo, el Congreso

¹ Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, *Informe Final*, 24 de abril de 2015. Disponible en: <http://consejoanticorruptcion.cl/lanzamiento-final/>

² CEP, *Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*, CEP, noviembre de 2017. Ver también Isabel Aninat y Slaven Razmilic (eds.), *Un Estado para la Ciudadanía: Estudios para su modernización*, CEP, 2018.

³ Ver, por ejemplo, José Francisco García, *Ni césares, ni caudillos, ni redentores: el fin del hiperpresidencialismo chileno*, en José Francisco García (coord.): *¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta: Evolución Constitucional*, Thomson Reuters-Legal Publishing, pp. 351 y ss.; Claudio Agostini et al, *“Emparejando la cancha. Nueva institucionalidad para la acción legislativa”*, *Informe de Políticas Públicas N° 9*, Espacio Público; PNUD, *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno*, PNUD, 2017; Sebastián Soto, *“Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas”*, en Aninat y Razmilic, ob. Cit., pp. 265 y ss.

Nacional enfrenta importantes limitaciones técnicas que generan una menor capacidad técnica que la del Ejecutivo para apoyar la realización de su labor legislativa en igualdad de condiciones, traduciéndose en la práctica, en una asimetría con las asesorías técnicas que cuenta el Gobierno.

- Existe una percepción ciudadana de la existencia de una “clase política”, que parece funcionar como camarilla, con características estáticas, bajos estándares meritocráticos, escasos mecanismos de renovación y muchas veces electa con votaciones extremadamente bajas. A lo anterior, se suma una rigidez y dificultad institucional para adaptarse al siglo XXI y ser más permeable a las preocupaciones ciudadanas.

Nuestras propuestas

Propuesta 1: Estudiar las remuneraciones de altos cargos del Estado y las dietas parlamentarias. Según diversos estudios las remuneraciones de las altas autoridades de gobierno son considerablemente más altas que aquellas que reciben comparativamente otros países de la OCDE y que aquellas que reciben en cargos medios en el sector privado.⁴

Dado que las compensaciones económicas de los poderes del Estado están ligadas constitucional y legalmente, es necesario revisar todas las remuneraciones de los altos cargos del aparato estatal, dotando de racionalidad y sentido de realidad a aquellas que no se condicen con la experiencia de otros países similares a Chile. Lo anterior, requiere de un estudio acabado que entregue certezas a la ciudadanía de que aquello que perciben como remuneración las mas altas autoridades del país, se ajusta a criterios de justicia, eficiencia y equidad comparables a países de la OCDE y a aquellos del sector privado, eliminando brechas injustas.

Propuesta 2: Disminución de parlamentarios.

Los cambios experimentados por la nueva normativa aprobada, que introdujeron un nuevo sistema proporcional inclusivo, no solamente implicaron un aumento significativo de parlamentarios (en la Cámara de Diputados de 120 a 155 y en el Senado de 38 a 50), sino que además, un cambio relevante en la fisonomía territorial de los distritos y circunscripciones. Proponemos estudiar la disminución razonada del número de parlamentarios y una nueva distribución territorial de los

⁴Rodrigo Cerda N., Remuneraciones del sector público: ¿mayores que en el sector privado? *Estudios Públicos* 142, otoño 2016, pp. 7-35. Disponible en: <http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2016/07/rcerdacep2016.pdf>

parlamentarios que no afecte aquellos elementos positivos que la última modificación a la ley electoral permitió mejorar, como la proporcionalidad y acceso más amplio a nuevas formaciones políticas.

Propuesta 3: Límite a la reelección.

La clase política en Chile es percibida como estática, y el Congreso Nacional en específico, como un grupo de personas con cargos asegurados que se benefician de su posición de poder para perpetuarse en sus cargos. La gran mayoría de los parlamentarios buscan permanecer en su cargo, y un porcentaje alto de estos lo consigue. Recursos humanos y económicos se utilizan en gran medida en la búsqueda de asegurar la continuidad en cargos de elección popular, en un contexto en que la posibilidad de reelección indefinida se transforma en un incentivo perverso, que dificulta un trabajo responsable y sostenido en las labores propias del parlamentario. Por esto que proponemos limitar a 2 las reelecciones de Diputados y a una en el caso de los Senadores.

Propuesta 4: Incorporar normas que fomenten mayor representatividad de Parlamentarios:

La pasada elección parlamentaria generó candidatos electos con votaciones extremadamente bajas, que no representan adecuadamente a los electores. Finalmente, en muchas ocasiones se evidenció que los cargos eran decididos por los dirigentes de partidos políticos y no por la ciudadanía. Proponemos modificaciones a las normas que permiten arrastres, a través de la eliminación de la segunda cifra repartidora, lo que haría que los candidatos más votados de cada lista sean los electos. Estas propuestas no desvirtúan la lógica del sistema electoral, y al mismo tiempo lo dotan de una mayor legitimidad.

Propuesta 5: Eliminación de Viáticos: Una de las fuentes de financiamiento con las que cuentan parlamentarios en sus viajes al extranjero es un subsidio, denominado viático, que permite solventar gastos de alojamiento y alimentación. En este sentido, proponemos que el alojamiento sea cancelado en forma directa por el Congreso Nacional, tal como ocurre con la compra de pasajes, y eliminando el viático que se entrega en forma de subsidio. De esta forma, en la práctica, se mantendría la posibilidad de financiar en forma directa los pasajes y el alojamiento de Parlamentarios en actividades oficiales, pero se eliminaría el subsidio de viático para la alimentación y otros gastos.

Propuesta 6: Profesionalizar la administración del Congreso Nacional. Su gobierno corporativo debe dar cuenta de una alta autonomía frente a directrices políticas del Congreso y competencia técnica en su composición, elección de personal, y asignación de presupuestos. En este sentido, proponemos fortalecer la estructura administrativa de la Secretaría de ambas cámaras, dotando a estos órganos de mayor independencia en la toma de decisiones administrativas, sometiéndolos a estándares más altos de transparencia y rendición de cuentas y transparentando los mecanismos de selección de los mismos. Adicionalmente, sugerimos que ciertas contrataciones por montos relevantes (pasajes, alojamientos, transporte) sean realizados directamente por la administración de la respectiva cámara, evitando el uso discrecional por parte de los parlamentarios que muchas veces deriva en fuertes cuestionamientos de la ciudadanía.

Propuesta 7: Reconfiguración del sistema de asesorías parlamentarias, fortalecimiento la Biblioteca del Congreso Nacional como asesoría técnica neutral, que se complemente con un sistema de asesorías de confianza. Creemos que es necesario dotar de mayores herramientas al Poder Legislativo, que permitan la discusión de proyectos de ley en condiciones más parejas a las que existen hoy. Para fortalecer la capacidad técnica de cada parlamentario o grupo de parlamentarios, se propone potenciar el esquema de asesorías parlamentarias dependientes de la Biblioteca del Congreso Nacional de carácter neutral, que permita la dedicación exclusiva de varios asesores a cada comisión y con foco en una comisión específica y sus respectivos proyectos de ley.

Dada la complejidad del análisis financiero de proyectos de ley, y especialmente de la Ley de Presupuestos, se sugiere crear una unidad específica de apoyo en estudios de impactos financieros de proyectos de ley, que sería en la práctica una contraparte legislativa de la Dirección de Presupuestos. Estas mejoras en las asesorías parlamentarias neutras vendrían a complementar un sistema de asesorías por personal de confianza de cada parlamentario, al cual podría contemplarse un presupuesto específico, no intercambiable con otro tipo de gastos, que fomente la contratación de personal de apoyo legislativo permanente.

ii. Poder Judicial

Breve diagnóstico

Desde distintos estamentos del Poder Judicial se ha llegado al diagnóstico de que es inconveniente que el gobierno judicial se mantenga en los mismos términos actuales, esto es, que esté íntegramente en manos de la Corte Suprema. En efecto, nuestro Máximo Tribunal es la última palabra no sólo en materia jurisdiccional, sino en los ámbitos de administración; disciplina; y evaluación. Es necesario separar el rol jurisdiccional de las Cortes del resto de sus atribuciones de gobierno judicial. Con todo, no existe consenso en el diseño institucional que reemplazara el esquema actual. Así, para algunos, las atribuciones de gobierno judicial deben pasar a un Consejo de la Magistratura (modelo europeo), mientras, para otros, debiesen ser distribuidas entre comisiones especiales ad hoc, en un modelo descentralizado (siguiendo más bien modelos anglosajones).^{5 6}

Junto con esta mirada global, creemos que hay ciertos aspectos específicos del sistema de nombramientos de jueces que requieren modificaciones, como da cuenta el informe final de la Mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces, convocada por el Ministerio de Justicia y DD.HH. (2018),⁷ al igual que trabajos académicos recientes.⁸ En efecto, algunos de los déficits detectados son los siguientes:

⁵ Ver, por ejemplo, Juan Enrique Vargas, “Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces”, Javier Couso y Fernando Atria (eds.), *La judicatura como organización*, Expansiva e IEJ, 2007, pp. 97 y ss; José Francisco García y María Mancusi-Ungaro, “Diseño institucional de la Judicatura y Gobierno judicial: lecciones para Chile desde el derecho comparado”, en José Francisco García, Francisco Leturia y Claudio Osorio (eds.): *Reforma al Poder Judicial: Gobierno Judicial, Corte Suprema y Gestión. Bases jurídicas y de política pública para un debate necesario*, PUC, UAI y LyD, 2007, pp. 75 y ss.; y José Francisco García, “Repensando el rol de la Corte Suprema en nuestro ordenamiento jurídico”, *Sistemas Judiciales* (CEJA), Vol. 13, 2008, pp. 6-16.

⁶ A nuestro juicio, los modelos de Consejo de la Magistratura han demostrado estar altamente politizados y ser ineficaces e ineficientes en el cumplimiento de su labor institucional, por lo tanto, no son una alternativa recomendable. Así, también lo ha entendido la mesa interinstitucional de nombramientos judiciales, a la luz de las directrices que ha dado a conocer en esta materia, inclinándose por un modelo de comisión de nombramientos judiciales que se orienta en la dirección correcta. En este sentido, propuso como orientación: “Se recomienda que el diseño institucional concentre, en un organismo colegiado, la facultad de nombrar a quienes deben integrar el escalafón primario del Poder Judicial. La creación de un consejo o comisión de nombramientos debería, a lo menos, hacerse cargo de la definición inicial y actualización de los perfiles de cargo para cada tipo de tribunal y judicatura, del proceso de selección y elaboración de nóminas de candidatos conforme a un ranking, y de la designación final. Para ello, debe contar con una secretaría técnica que tenga la capacidad de operativizar estos procesos”. Mesa interinstitucional sobre nombramiento de jueces, *Informe final: conclusiones y recomendaciones de la mesa interinstitucional sobre nombramientos de jueces*, 10 de enero de 2019, p. 15 Disponible en: <http://www.magistrados.cl/wp-content/uploads/2019/01/Informe-final-mesa.pdf>

⁷ Mesa interinstitucional..., ob. Cit.

⁸ Ver, por ejemplo, Juan Enrique Vargas, “Nombramientos y promociones judiciales: ¿es realmente la política el problema”, *Anuario de Derecho Público* 2014 (UDP), 2014, pp. 140 y ss.; y Lucas MacClure,

- Bajo una regulación extensa en el Código Orgánico de Tribunales y en diferentes auto acordados de la Corte Suprema acerca de los nombramientos judiciales –lo que, en principio, daría cuenta de una regulación detallada y prolija-, se esconden más bien, grados de discrecionalidad muy altos tanto en los tribunales superiores de justicia, como de la autoridad administrativa en el nombramiento de jueces, que no entrega garantías de transparencia y objetividad suficiente.
- El actual sistema de nombramientos, jerarquizado y concentrado en los tribunales superiores, perjudica la autonomía interna (la que tienen los jueces respecto de sus superiores jerárquicos).
- Si bien la regulación legal y reglamentaria de los nombramientos judiciales, descansa en la idea central del mérito, no define estándares precisos sobre qué constituye el mérito suficiente para cada cargo, dejando, como hemos visto, excesivo espacio para la discrecionalidad.
- Asimismo, existe evidencia que demuestra que, si bien la representación de jueces mujeres es mayoritaria en primera instancia, esta decrece de manera importante en su presencia a nivel de cortes de apelaciones y Corte Suprema, lo que no solo debe ser un tema de preocupación, sino abre un espacio para políticas de equidad de género y acciones afirmativas.⁹ Ello se da en un contexto más global de preocupación de contar con judicaturas más diversas en su composición.¹⁰

Nuestras propuestas

Propuesta 8: Creación de una comisión de nombramientos judiciales para jueces de primera instancia y ministros de cortes de apelaciones.

Siguiendo los modelos de comisiones anglosajonas de nombramientos, deben integrar a personas destacadas en el ámbito: académicos,

“Nombramiento de ministros de las cortes de apelaciones y de la Corte Suprema: Síntesis y sistematización de su regulación”, *Debates de Política Pública* N° 32, CEP, mayo de 2019.

⁹ Asimismo, la Asociación de Magistradas Chilenas (MACHI), en *sus Recomendaciones para el abordaje de una política de género en el Poder Judicial chileno*, ha propuesto diversas medidas de acción afirmativa en esta materia. Así, en cuanto al acceso a cargos administrativos o judiciales, ha propuesto que “a igualdad de condiciones, elegir a la persona candidata a un puesto en función del sexo menos representado”. O también, por ejemplo, “Establecer cuotas de género en todos los departamentos de dirección de la institución”. Asociación de Magistradas Chilenas, *Recomendaciones para el abordaje de una política de género en el Poder Judicial chileno*, 2015. Disponible en: <http://www.magistradaschilenas.cl/wp-content/uploads/2018/04/MACHI-COMPLETO.pdf> , ver pp. 68 y 72.

¹⁰ Ver, por ejemplo, John F. Kowal, *Judicial selection for the 21st century*, NYU Law, Brennan Center for Justice, 2016, pp. 20-21.

abogados, ex jueces, miembros de tribunales superiores de justicia, y otros.¹¹

Propuesta 9: Creación de una comisión de nombramientos de altas magistraturas o autoridades, asesora del Presidente de la República.

Proponemos crear una comisión especial de nombramiento de altos magistrados y autoridades para la designación de los ministros de Corte Suprema, al igual que los ministros del Tribunal Constitucional, el Contralor, consejeros del Consejo de Defensa del Estado, y otros, especialmente aquellos casos en los que interviene el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Esta comisión deberá contar con grados altos de autonomía, que convoque a concursos públicos de antecedentes y precalifique a los candidatos, en audiencias públicas. De tal listado el presidente propondrá sus nominados al Senado. Con ello se busca limitar la discrecionalidad que posee hoy el Presidente de la República en nombramientos institucionales fundamentales.

Propuesta 10: Fortalecer el escrutinio y la deliberación del Senado en el nombramiento de ministros a la Corte Suprema, incorporando al proceso a expertos, académicos y la sociedad civil para aumentar la transparencia y la calidad de la información disponible.

Respecto del nombramiento de ministros a la Corte Suprema, pero en general, en los casos en que intervenga el Senado, debiese ponerse especial énfasis en un proceso de selección transparente, con alto escrutinio público en el Senado, y con la posibilidad de que exista una etapa de intervención de expertos y la sociedad civil. Lo relevante es fortalecer el escrutinio y enriquecer la deliberación de quienes evalúan a los candidatos. Asimismo, fortalecer las razones que llevan a elegir al o los designados. En la dimensión transparencia, profundizar la regulación existente respecto de las reuniones entre candidatos y senadores (o autoridades o en general).

Propuesta 11: Incentivar la postulación de abogados externos a la carrera judicial a posiciones de jueces y ministros de cortes de apelaciones.

La reforma constitucional de 1997 "oxigenó" la Corte Suprema mediante la incorporación de 5 ministros externos. Es una experiencia positiva que

¹¹ Por ejemplo, en el caso del estado de Nueva York, la comisión de selección por mérito de jueces de apelación (la comisión de postulaciones judiciales), está integrada por 12 miembros de composición diversa, los que duran entre 1 y 4 años; recomienda entre 3 y 7 candidatos por vacante con la aprobación de 8 comisionados; y evalúan los siguientes estándares respecto de los candidatos: carácter, temperamento, aptitud profesional, experiencia, calificaciones e idoneidad para el cargo. Se entrega un reporte escrito que evalúa estos estándares el que se da a conocer públicamente una vez emitido y en paralelo a su envío al gobernador del estado. Due Process of Law Foundation, *El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia*, 2013, pp. 15 y ss. Disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/el-desafio-de-seleccionar-los-mejores-la-seleccion-de-altas-autoridades-judiciales-en>

debiese replicarse a nivel de primera instancia y cortes de apelaciones, permitiendo concursos públicos abiertos a abogados con cierta experiencia. Junto con lo anterior, debiera reducirse la duración del curso de formación inicial de la Academia Judicial para que no sea un desincentivo para ellos, o pensarse en un esquema de capacitación alternativo. En el caso de las cortes de apelaciones, se hace necesario eliminar la controversial figura de los abogados integrantes.

Propuesta 12: Creación de comisiones ad hoc en materia de evaluación de desempeño de jueces (y promociones), por un lado, y disciplina, por el otro. También proponemos la creación de comisiones especiales, autónomas, integradas por ex jueces, académicos, ex Presidentes del Colegio de Abogados, etc., que cuente con la participación de un ministro de la corte suprema designada por ésta, y que tenga, por un lado, aspectos de evaluación de desempeño y promoción (en caso de mantener total o parcialmente la carrera judicial) y de disciplina, por el otro. Esto permitirá una mayor imparcialidad, transparencia y control externo de los ascensos y promociones, como también de sanciones y remociones.

iii. Tribunal Constitucional

Breve diagnóstico

El Tribunal Constitucional es una pieza esencial de la democracia constitucional. En los últimos años, tras sentencias controversiales de gran notoriedad pública, se han instalado algunos cuestionamientos al rol que cumple en la discusión legislativa. Más recientemente, se ha instalado la necesidad de instalar mayores grados de coordinación y cooperación con el Poder Judicial a propósito de los requerimientos de inaplicabilidad.

Es bueno, a casi 15 años de la reforma constitucional de 2005, realizar un balance equilibrado de la actual situación del TC de manera sistémica, con el objeto de fortalecerlo, logrando un mejor equilibrio de sus atribuciones, garantizando de manera eficaz la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, y evitando que, al hacerlo, se lesione desmedidamente el principio democrático.

La evidencia demuestra que el 97,3% (ingresos 2018)¹² de su labor se centra en inaplicabilidades, por lo que es un debate relevante que debe darse. Además, los conflictos que se producirán en materia de transferencia de competencias regionales necesitan de un árbitro institucional, siendo el adecuado el TC.

Finalmente, la reconfiguración de sus atribuciones en lógica de aumentar su legitimidad, eficacia y eficiencia institucional, tienen como contrapartida repensar su integración, el proceso de selección de sus ministros y otros aspectos de su diseño orgánico.

Nuestras propuestas recogen las reformas que fueron desarrolladas en nuestro programa de gobierno 2019-2022,¹³ como también en los debates de los especialistas en los últimos años,¹⁴ y las propuestas que han surgido de manera más reciente.¹⁵

¹² Tribunal Constitucional, *Cuenta Pública del Presidente del Tribunal Constitucional 2018*, Tribunal Constitucional, 2019, p. 18.

¹³ Ver nuestro *programa de gobierno 2018-2022*, mayo de 2017, p. 80.

¹⁴ Grupo de estudio de reforma al Tribunal Constitucional, 25 propuestas para un Tribunal Constitucional del siglo XXI, 2019, 74 p. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/07/informe-final-grupo-estudio-reforma-al-tc.pdf>

¹⁵ Ver, por ejemplo, el grupo de estudio de académicos constitucionalistas en torno al CEP que publicó los libros “Diálogos constitucionales” https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160208/asocfile/20160208091539/libro_dialogos_constitucionales_cep.pdf (ver pp. 321 y ss.) y “Propuestas constitucionales” <https://www.cepchile.cl/propuestas-constitucionales-la-academia-y-el-cambio-constitucional-en/cep/2016-07-07/132258.html> (ver pp. 179 y ss.).

Nuestras propuestas

Propuesta 13: Eliminación del control preventivo obligatorio de leyes. Se puede considerar su mantención para casos muy específicos y menos controversiales, tales como el análisis de tratados internacionales, pero se elimina este trámite legislativo adicional de muchos proyectos de ley que no traen aparejadas contiendas políticas y que muchas veces se ven alterados en el contexto de esta revisión.

Propuesta 14: Racionalización del control preventivo facultativo de leyes. Esta herramienta, especialmente valiosa en nuestra tradición constitucional para resolver conflictos constitucionales entre el Presidente y el Congreso, debe ser perfeccionada en su mecánica para evitar que distorsione un sano debate legislativo democrático en aspectos tales como la oportunidad en la que se pueden presentar requerimientos (antes o después de la promulgación de la ley), el tipo de infracciones impugnadas (por ejemplo, limitarse defectos de forma), y los efectos de la sentencia (por ejemplo, la posibilidad que ambas cámaras del Congreso puedan insistir sobre el texto aprobado).

Propuesta 15: Perfeccionar los requerimientos de inaplicabilidad y fortalecer la declaración de inconstitucionalidad. Respecto de la inaplicabilidad, sus perfeccionamientos se asocian a cuestiones en torno a su admisibilidad y tramitación; racionalizar el momento procesal para su presentación (existencia de una sentencia con excepción de acciones constitucionales y materias penales); aumentar la intervención del juez de fondo y el estándar de fundamentación de la medida de suspensión del procedimiento pendiente; y crear un recurso extraordinario en casos excepcionales en que las sentencias de inaplicabilidad acogen el requerimiento pero son desconocidas por el juez de fondo. Respecto de la inconstitucionalidad, reducir el quórum desde 4/5 a la mayoría absoluta de los integrantes del TC para que sea una herramienta eficaz.

Propuesta 16: Evaluar el número de Ministros en función de la carga de trabajo y la forma de funcionamiento, y eliminar el voto dirimente del Presidente. Mantener el actual número de 10 ministros o reducirlo a 9 debe ser una opción que, por un lado, considere la carga real de trabajo actual y futura, centrado en las salas en materia de inaplicabilidad, y, por el otro, una participación equilibrada en las designaciones de todos los poderes del Estado. Asimismo, proponemos eliminar el voto dirimente del Presidente.

Propuesta 17: Perfeccionamiento de otras atribuciones relevantes. Otras atribuciones que se propone modificar son las siguientes: (a) eliminar la atribución de declaración de inconstitucionalidad de movimientos y partidos políticos; (b) entregarle al TC competencias en materia de solución de conflictos por transferencia de competencia a gobiernos regionales, provinciales y locales; (c) traspasarle la resolución de todas las contiendas de competencia; y (d) ampliar el control de constitucionalidad a los reglamentos de las cámaras (C. Diputados y Senadores).

iv. Reformas a otras instituciones.

a. Ministerio Público

En la dimensión institucional, el Fiscal Nacional concentra una gran cantidad de atribuciones, por un largo periodo de tiempo (8 años). La discusión institucional fundamental en esta materia está relacionada con pasar a un órgano colegiado en reemplazo de una autoridad unipersonal.¹⁶ El modelo Banco Central de agencia independiente y de excelencia técnica ha surgido como paradigma para reestructurar o crear buena parte de nuestras instituciones económicas: la Comisión de Mercado Financiero o el Consejo Fiscal Autónomo. La misma lógica debiese aplicarse respecto del MP.

Con todo, la reforma institucional al Ministerio Público no puede perder de vista la dimensión ciudadana del problema: cualquier discusión de su sistema de nombramiento y medidas de control interno debe estar orientada a dar cuenta de la baja aprobación que tiene la ciudadanía de su desempeño en la persecución penal, y es urgente incorporar medidas de rendición de cuenta ante la comunidad.

En virtud de lo anterior, proponemos:

Propuesta 18: Pasar la dirección superior del Ministerio Público desde un modelo unipersonal a uno colegiado. El nombramiento de los 5 comisionados debiese recaer en el Presidente, desde una nómina provista por una comisión autónoma de designación de altos magistrados previo concurso público de antecedentes, con acuerdo del Senado, poniendo especial énfasis, en un proceso de selección transparente, con alto escrutinio público, profundizar la regulación existente respecto de las reuniones entre candidatos y senadores (o autoridades o en general), etc.

Propuesta 19: Creación de una comisión de designación de fiscales regionales y locales autónoma, en términos similares a la propuesta de comisión de designaciones judiciales (propuesta 8). El proceso de selección debe garantizar un concurso abierto, transparente, de alto escrutinio de los candidatos, con participación de expertos y sociedad civil, garantizando una competencia por méritos.

Propuesta 20: Aumentar rendiciones de cuenta de cada fiscalía local a la comunidad, incluida una cuenta trimestral ante su comunidad. Sin

¹⁶ En el proyecto original, la dirección superior del Ministerio Público la ejercía un organismo colegiado denominado Consejo Superior del Ministerio Público integrado por nueve miembros.

perjuicio de perfeccionar los controles internos, especialmente, revisar los indicadores de evaluación (transparencia, objetividad, etc.), resulta fundamental aumentar los estándares de rendición de cuentas, mediante la entrega de indicadores de cada fiscalía de su labor, en comparación con el promedio nacional, en términos de archivos provisionales aplicados, sentencias logradas, etc. Un equivalente al sistema STOP de Carabineros. Para ello se propone (a) reincorporar la glosa presupuestaria que obligaba al Ministerio Público a rendir cuenta trimestral ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de ambas Cámaras y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos de los casos, ingresados, archivados, términos, etc. desglosado por región, comuna y fiscal;¹⁷ y (b) establecer la obligación de cada fiscalía de realizar una cuenta pública trimestral ante su comunidad.

b. Contraloría General de la República

Al igual como ocurre con el Ministerio Público, en la dimensión institucional, el Contralor concentra una gran cantidad de atribuciones, por un largo periodo de tiempo (8 años). Por ello, la reforma debe estar principalmente orientada a pasar hacia un órgano colegiado en reemplazo de una autoridad unipersonal.

Desde la perspectiva de mejorar la eficacia y eficiencia institucional en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, un buen diagnóstico es posible de encontrar en el informe OCDE (2014) que examinó de manera integral el funcionamiento de Contraloría, promoviendo poner mayor énfasis en el rol de auditoría (y en un esquema de sanciones ex post) y menos en el control ex ante de legalidad (toma de razón).¹⁸

Uno de los desafíos especialmente relevantes para Contraloría dice relación con la fiscalización de los Municipios, como también de su rol en el contexto de la nueva legislación sobre transferencia de competencias regionales. Respecto de lo primero, se trata de una discusión mayor respecto del esquema de control integral de este tipo de órganos autónomos a los que se ha diseñado un sistema de controles acorde a dicha naturaleza (y no la de servicios públicos descentralizados, lo que no son). Sin embargo, es lejos, la institución que hoy enfrenta los mayores riesgos de corrupción institucional, bajos estándares en transparencia, etc., y ello amerita una respuesta institucional acorde. Por otro

¹⁷ Ver, por ejemplo, Ley de Presupuesto 2016, Ministerio Público, glosa 03.

¹⁸ OCDE, *Entidad Fiscalizadora Superior de Chile. Mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública*, OCDE, 2014, p. 17. Ver también CEP, ob. Cit., p. 127; Alicia de la Cruz y Fernanda Garcés, "Orientaciones para un control interno fuerte y eficiente. Y una coordinación efectiva con la Contraloría General de la República", en Aninat y Razmilic, ob. Cit., pp. 677 y ss.; y Enrique Rajevec y Fernanda Garcés, "Control de legalidad y procedimiento de toma de razón", en Consorcio para la reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile*, 2009, pp. 613 y ss.

lado, la ley de transferencia de competencias regionales, generará necesidades más intensas de control y ello requiere de contralorías regionales preparadas para esta nueva realidad.

En virtud de lo anterior, proponemos:

Propuesta 21: Avanzar en las exenciones de toma de razón de actos no esenciales, contemplar la toma de razón preventiva de ordenanzas municipales y reforzar auditorías. Para lo primero puede profundizarse en el esquema actual de exenciones o implantar una política general de exención en los términos propuestos por la Comisión de Modernización del Estado del CEP, esto es, como un beneficio al que pueden optar ciertos servicios públicos respecto de todos sus actos no esenciales. Sin perjuicio de lo anterior, el uso de las ordenanzas municipales para regular aspectos territoriales de amplio alcance debe ser fiscalizado por Contraloría, para evitar que normas de rango infra legal contravengan el ordenamiento jurídico o la Constitución. Respecto del fortalecimiento de las auditorías el foco debe estar puesto en el fortalecimiento de los procesos para priorizar tareas y consolidar los sistemas de control de calidad, perfeccionar las metodologías de fiscalización, aumentar la capacidad técnica del personal, mejorar la medición de desempeño de la propia CGR en este y otros ámbitos, entre otros

Propuesta 22: Otorgar estatuto de autonomía legal al tribunal de cuentas, sacándolo de la órbita de Contraloría, con un estatuto independiente similar a otras jurisdicciones especiales.

Propuesta 23: Fortalecer las contralorías regionales, las que en los últimos años se han visto afectadas por una alta rotación, disparidad en los criterios de control, de aplicación de reglas, normas contables, etc., y del capital humano institucional. Asimismo, este fortalecimiento debe considerar los desafíos que generará la legislación de transferencia de competencias regionales.

Propuesta 24: Aumentar la capacidad de control de la Contraloría respecto de los Municipios y sus Corporaciones. Las direcciones de control de las Municipalidades debieran estar sujetas a supervisión directa de la Contraloría.

c. Consejo de Defensa del Estado

El Consejo de Defensa del Estado (CDE) tiene como propósito institucional defender judicialmente al Estado y sus organismos y asesorarlos en el resguardo de sus intereses, sean económicos, patrimoniales o no patrimoniales.¹⁹

En su última cuenta pública,²⁰ la Presidenta del CDE compartió con la comunidad un conjunto de déficits y desafíos que enfrenta el Consejo, la mayoría de los cuales compartimos:

- Desde la perspectiva de la infraestructura, sostuvo que muchos de los funcionarios del servicio trabajan en condiciones deficitarias, en ambientes físicos que no permiten un trabajo colaborativo, con mobiliarios cuya vida útil está cumplida.
- Diferentes reformas legales y procesales han complejizado el trabajo institucional, lo que requiere pasar a un modelo de mayor especialización de los abogados (y consejeros), incluyendo capacidades de negociación y solución alternativa de conflictos, propiciando salidas tempranas en la medida que no perjudiquen el interés estatal. Esta nueva realidad se está enfrentando también desde la perspectiva tecnológica para lo cual se está implementando un sistema integrado de gestión de causas.
- Preocupación por la figura de los consejeros del CDE, los que “han concentrado el debate y el escrutinio público”, y mientras el rol de los mismos ha cambiado con el tiempo, requiriéndose de abogados reconocidos en el ámbito de las competencias del CDE, y que tiendan a la especialización, la dimensión política de sus nombramientos tiene un impacto en la institución.

En virtud de lo anterior, proponemos:

Propuesta 25: Modificar el estatuto de los consejeros en términos de consagrar la dedicación exclusiva de los mismos a la función y limitar el periodo, promoviendo la especialización en su función. En este sentido, proponemos: (a) consagrar un régimen de dedicación exclusiva de todos

¹⁹ Maria Eugenia Menaud, Discurso Cuenta Pública CDE 2018, CDE, p. 1. Disponible en: http://www.cde.cl/gestion_institucional/wp-content/uploads/sites/11/2019/05/DISCURSO_CUENTA_PUBLICA_2018_CDE-PRESIDENTE_MARIA_EUGENIA_MANAUD_TAPIA.pdf

²⁰ Menaud, ob. Cit. Ver también CDE, *Cuenta Pública 2018*, 2019. Disponible en: http://www.cde.cl/gestion_institucional/cuenta-publica-2018/

los consejeros (no sólo el Presidente); y (b) limitar su periodo a un periodo fijo de 12 años, no renovable. Estas reglas tienen el potencial de disminuir (y reducir los incentivos de los candidatos) la idea de que se trata de un “premio” (de consuelo, nepotismo, etc.) entregado a la discrecionalidad del Presidente.

Propuesta 26: Limitar la discrecionalidad del Presidente incorporando una instancia previa técnica de selección de candidatos al CDE por parte del consejo de designación de altas autoridades (propuesta 10). En este ámbito existe un consenso importante de que, dado que el objetivo es la defensa fiscal, la designación presidencial sin otros contrapesos institucionales (como la intervención del Senado) no es problemática. Con todo, debe limitarse su discrecionalidad mediante un nombramiento presidencial que provenga desde una nómina provista por la comisión de designación de altos magistrados previo concurso público de antecedentes, ya antes referida.