



**SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y
FORMA DE ESTADO**

Sesión N° 2 - 14 de marzo 2023

15:05 horas- 16:21 horas

SUMARIO:

Se trataron materias propias de la competencia de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado. Asimismo, se estableció un mecanismo para definir invitados para asistir a las próximas sesiones de la subcomisión.

PRESIDENCIA

Presidió la sesión el comisionado señor Juan José Ossa Santa Cruz.

ASISTENCIA

Asistieron presencialmente las comisionadas y los comisionados: señora Natalia González Bañados, señor Gabriel Osorio Vargas, señor Juan José Ossa Santa Cruz, señora Antonia Rivas Palma, señor Francisco Soto Barrientos y señor Sebastián Soto Velasco.

Asistieron, además, los asesores señores: Pablo Rodríguez Núñez, Ariel Salinas Antezana, Patricio Sainz Reyes, Simón Pinto Flores y John Henríquez.

Actuaron como Secretaría de la subcomisión, el abogado secretario Reynaldo Núñez Estrada, el



abogado asistente Cristian Contador Salazar y la abogada asistente Javiera Vega Rivadeneira.

CUENTA

No hay cuenta.

ACUERDOS

La unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión acordó:

1. Que los y las integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, remitirán al Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz, una propuesta de especialistas a invitar a las próximas sesiones de la subcomisión.
2. Realizar exposiciones de diagnóstico acerca de los problemas existentes relativos a las materias que deberán ser tratadas por la subcomisión, en esta y en las siguientes sesiones.

ORDEN DEL DÍA

I. Exposición sobre diagnóstico y posibles soluciones constitucionales en materia de sistema político

Hacen uso de la palabra, en el siguiente orden, las comisionadas y los comisionados: señor Juan José Ossa Santa Cruz, señora Antonia Rivas Palma, señor Francisco Soto Barrientos, señora Natalia González Bañados, señor Sebastián Soto Velasco y señor Gabriel Osorio Vargas. En la versión taquigráfica constan íntegramente las intervenciones.



II. Invitaciones a las sesiones de la subcomisión

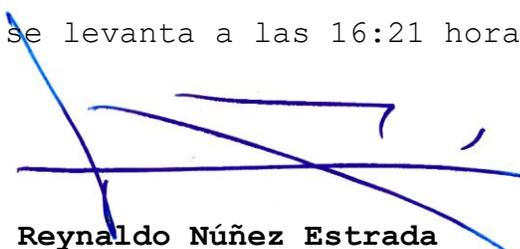
De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, la unanimidad de los integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, acordaron remitir al Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz, una propuesta de especialistas a invitar a las próximas sesiones de la subcomisión.

III. Definición de temas a tratar en próximas sesiones

Por efecto del artículo 25.3, en relación con el artículo 23.2.b) del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, la unanimidad de los integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado definió realizar exposiciones de diagnóstico acerca de los problemas existentes relativos a las materias que deberán ser tratadas por la subcomisión, en esta y en las siguientes sesiones.

Las exposiciones de las comisionadas y los comisionados constan en detalle en el acta taquigráfica, que se inserta a continuación.

Por haberse cumplido con el objeto de la sesión, ésta se levanta a las 16:21 horas.


Reynaldo Núñez Estrada
Secretario de la subcomisión

PROCESO CONSTITUCIONAL

**SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y
FORMA DE ESTADO**

SESIÓN 2ª

Celebrada en martes 14 de marzo de 2023, de 15:05 a 16:21
horas.

(Transcripción desde archivo de audio y video - Texto en
revisión)

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 15:05 horas.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- En nombre de Dios y
la patria, se abre la sesión.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- El señor Secretario dará lectura la cuenta.

El señor **REYNALDO NUÑEZ** (Secretario).- No hay cuenta, señor Presidente, pero quisiera aprovechar este momento para reiterar que hay dos sesiones del Pleno de la Comisión Experta que han sido citadas y otras dos que han sido anunciadas.

En cuanto a las citadas, una es mañana, a las 15:30 horas, para pronunciarse sobre la enmienda a la estructura. La otra es el jueves, a las 10:30 horas, para recibir a la Ministra Secretaria General de la Presidencia, doña Ana Lya Uriarte.

Luego, están anunciadas dos sesiones de la comisión para la próxima semana. La primera para el día lunes, a las 15:30 horas, para recibir al Banco Central, y el martes, a la misma hora, para recibir al Ministerio Público.

Gracias.

IV. ORDEN DEL DÍA

TRATAMIENTO DE MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DE LA SUBCOMISIÓN

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, señor Secretario.

El objeto de esta sesión consiste en poder conversar sobre ciertas materias que son de nuestra competencia. En ese

sentido, quisiera proponerles, si les parece, algunas ideas sobre el funcionamiento de esta sesión y las próximas.

Sé que existe una muy razonable y legítima inquietud, por ejemplo, en materia de invitados y, en específico, en cuanto a las invitaciones que podamos cursar.

Quisiera, si les parece, dejar ese tema para después. Es de toda relevancia que los zanjemos hoy, por supuesto, pero antes quisiera proponerles que podamos explicar a quienes nos siguen en esta transmisión cuáles son nuestros respectivos diagnósticos que nos permitan buscar soluciones y propuestas constitucionales en los próximos días.

Todos sabemos que el objeto de nuestra competencia es bastante amplio. Hemos de tratar asuntos relacionados con el sistema político, particularmente con el Poder Ejecutivo, el Congreso, con las distintas formas de Estado, reformas constitucionales, en fin.

Quisiera proponerles que hoy podamos comenzar exponiendo, cada uno de nosotros, asuntos relacionados con el diagnóstico de los problemas que vemos y las soluciones que podamos esbozar, al menos con relación al primero de los tópicos que mencioné, esto es, al sistema político, o sea, al Poder Ejecutivo y al Congreso, a fin de que podamos, en consecuencia, destinar esta sesión y la del próximo jueves a aquel mismo asunto, en tanto que la de la próxima semana, junto con poder compatibilizarlo con invitados, por supuesto, podamos hacer la misma reflexión, pero en lo referente a las formas de Estado y, en particular, a la descentralización,

los gobiernos regionales o locales, o como cada quien los quiera denominar.

Ofrezco abrir los fuegos con ese diagnóstico. ¿Les parece?

Bien, creo que todos somos conscientes de que existe una grave crisis política y que sin democracia no hay derechos sociales que valgan.

Es nuestro mandato, nuestra misión, proponerle al país, en la nueva propuesta de Constitución, un sistema que permita solucionar muchos de los problemas y defectos que vemos en nuestro sistema político. Naturalmente que el diagnóstico no será cien por ciento compartido y menos todavía las soluciones que podamos proponer, así que a partir de este momento ya empiezo a exponer como comisionado más que como Presidente de la Subcomisión.

Existe una grave polarización política, existe un lenguaje muy crudo entre la clase política, existe una gran desconfianza hacia los actores políticos, y existe una grave crisis de gobernabilidad. Existió y, de alguna manera, sigue existiendo, por supuesto, una crisis social.

No es objeto de esta Subcomisión determinar qué vino primero, si la crisis política, la crisis social, cómo una se potenció con otra. Pero sí sabemos que existe una crisis política.

Asumiendo que existe una crisis política, me permito tratar de encontrar algunas razones. Digo algunas razones, porque, naturalmente, no son todas. Y voy a dejar de lado en mi alocución los aspectos netamente sociales de esa crítica, no porque no tengan relevancia, sino porque, a mi juicio, lo que

más nos convoca en esta Subcomisión son los aspectos más políticos relacionados a ella.

No me cabe ninguna duda de que algunos de nosotros compartiremos que la fragmentación en el Congreso Nacional es un problema. Creo que compartimos, o espero que compartamos, que el hecho de que existan tantos partidos políticos con representación parlamentaria, si bien puede tener, como se dice coloquialmente, un buen lejos, es un inconveniente para los sucesivos gobiernos.

Hay partidos políticos que existen durante un tiempo. Luego, quienes los crearon crean uno nuevo. Y así sucesivamente. Pero eso no ha ocurrido por nada; ha ocurrido porque los partidos políticos más tradicionales han sufrido una crisis.

Pero en esto quiero ser honesto. Primero, tengo el más profundo respeto por la institución de la Presidencia, por la institución del Parlamento y el más profundo respeto a los partidos políticos. Y quiero ser justo: se ha mejorado inmensamente la institucionalidad de los partidos políticos en los últimos años, en materia de financiamiento, en materia de democracia interna, pero, sin duda, queda mucho por hacer.

Solo algunos números: en la elección de diputados de 2011, se presentaron 27 partidos políticos, de los cuales, 21 no superaron el 5 por ciento de los votos a nivel nacional, y trece colectividades no pasaron del 3 por ciento del total de los votos. Veintiuno de ellos lograron representación en la Cámara de Diputados. En la elección de diputados de 2013, solo nueve partidos llegaron al Congreso.

¿Qué quiero decir con esto? Que este buen lejos que tiene la idea de que exista mayor competencia, más partidos políticos, no necesariamente asegura mejor representatividad y no asegura, ni remotamente, la gobernabilidad.

Nosotros tenemos como mandato asegurar que el resto del borrador de la Constitución pueda ser implementado, y pueda ser implementado en paz y con tranquilidad. Tenemos que permitir que, cuando los chilenos eligen al Presidente de la República, estén eligiendo un programa de gobierno, y que ese programa de gobierno no pueda ser bloqueado por sí y ante sí.

Asimismo, tenemos el mandato de que quien es elegido Presidente de la República tenga todos los incentivos para lograr que ese programa de gobierno se implemente con mayorías lo más grandes posible. Tenemos que erradicar de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso solo optar a contar con el mínimo de los votos posible. Tenemos que evitar que cosas tan relevantes como un programa de gobierno, o como las iniciativas parlamentarias, se tengan que negociar diputado a diputado, que se tengan que negociar partido a partido, porque eso no solo eleva el costo de los distintos proyectos de ley, sino que, además, le añade mucha incertidumbre.

Tenemos que evitar que existan sorpresas en las votaciones, que a todos nos dejan pensativos. Lo que tenemos que lograr es que las cosas, cuando llegan al momento de la votación, ojalá cuenten con el máximo de apoyos posibles. Eso es lo que, a mi juicio, da gobernabilidad a los países.

También -esto a lo mejor suena más sofisticado- tenemos que lograr que no existan reglas que sean letra muerta. No podemos tener una Constitución en la que determinado poder del Estado cuenta en el papel con ciertas atribuciones que luego no son respetadas. Para eso, vamos a tener que plantearnos, obviamente, el equilibrio de poder y de fuerza entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

En lo personal, creo en el presidencialismo, y creo que cuando el presidencialismo se ha visto combatido lo ha sido por muchas razones, pero también porque el Congreso tiene la legítima aspiración de tener algún grado de mayor influencia en la agenda legislativa.

Lo único que yo no quisiera de este borrador es que salgan reglas que luego son de papel, que luego no son respetadas. Eso es lo primero: garantizarnos una discusión que nos permita que lo que se acuerde y se proponga realmente surta el efecto que se propone.

Quisiera decir también que, si vamos a fortalecer a los partidos políticos y ello va a significar que algunos partidos de menor tamaño, de menos tradición, tengan que hacer esfuerzos adicionales para tener representación, eso no es a cambio de nada para los partidos más grandes. Necesitamos que todos los partidos políticos tengan un *accountability* más profundo, que su democracia interna sea supervisada por terceros. Si vamos a pretender que los partidos políticos tengan mayor control sobre lo que hacen o dicen sus respectivos parlamentarios, eso también tiene que

ir acompañado de mucha, mucha fiscalización por parte de organismos expertos en la materia.

Naturalmente, habrá temas de sistema electoral que tendremos que conversar, asuntos relacionados a un nuevo régimen de urgencias legislativas. Tenemos que poner arriba de la mesa, de todas maneras, cómo apoyar al Congreso desde la perspectiva técnica. El Congreso está en desventaja frente al Ejecutivo cuando tramita proyectos de ley, desde la perspectiva técnica; no cuenta con los equipos con que cuenta, por ejemplo, la Dirección de Presupuestos. Necesitamos, en consecuencia, que sea una contraparte técnicamente preparada, no para que con eso pueda bloquear al Ejecutivo; al contrario. Cuando un parlamentario carece de esas ayudas y obra un poco ciego, puede cometer errores. Creo que tenemos que pensar y destinar tiempo y recursos a que el Congreso cuente con herramientas técnicas en estas materias.

Quisiera comentarles lo siguiente: todo aquello que nosotros podamos modificar del régimen político no va a producir efecto al día siguiente de la promulgación de la Constitución. No lo va a hacer, primero, porque no hay una fórmula mágica, y siempre una buena cuota de espíritu cívico y de honestidad intelectual va a ser necesaria para que las cosas funcionen. Pero no producirá un efecto inmediato por una muy buena razón: nosotros debemos -y me parece correcto- velar porque quienes han sido elegidos hoy, pocos meses atrás por la ciudadanía para representarla, lo sigan haciendo hasta el final de sus mandatos.

Eso es lo que corresponde, a mi juicio. Los diputados y senadores deben terminar sus períodos. Sé que parece redundante, pero es bueno que la ciudadanía -por lo menos en mi caso- sepa que eso es algo que no solo vamos a respetar, sino que valoramos, porque son las reglas del juego.

En consecuencia, les quiero hacer una invitación. Sabiendo que muchas de las cosas que propongamos no van a producir efecto inmediato, porque corresponde que así sea, pensemos, usemos nuestra imaginación para ver qué otras cosas podemos proponer que permitan, a poco andar de aprobada una nueva Constitución, una nueva forma de relación entre estos dos poderes del Estado.

Yo quería dejarles estas pocas ideas para que las sigamos conversando. Por supuesto, cada uno de ustedes podrá no solo disentir, sino agregar las que estime.

Por otra parte, debo, manifestarles, por si quieren hacerlo por fines de eficacia, que esta Subcomisión está muy abierta a recibir invitados. Yo solo plantearía dos cosas. La instancia de participación ciudadana está establecida en la reforma constitucional que hizo nacer este proceso para una etapa posterior, pero eso no quita la relevancia que para nosotros debe tener escuchar a tantas personas que puedan tener algo que decir sobre estas materias que nos convocan, que no son solo las que he tocado, por supuesto. Porque imagino que, en materia de ordenamiento territorial, habrá quienes quieran expresar sus ideas.

Los invito a que, ojalá, como existe una instancia de participación ciudadana, podamos enfocarnos -esto es solo un

deseo, una propuesta- en personas que revistan la mayor cantidad de expertos en las materias que vengán a comentar, expertos de los expertos. Parte de ser experto es entender que puede requerir otros expertos.

Lo segundo es que la Secretaría de la Subcomisión va a estar, por supuesto, recibiendo las propuestas de todas las personas que quieran enviar por correo electrónico sus propuestas y garantizarles a quienes nos puedan estar oyendo que las mismas serán puestas en conocimiento de los miembros de la Subcomisión.

Se ofrece la palabra.

Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Muchas gracias, Presidente, Buenas tardes comisionados y comisionadas, y también a la ciudadanía que nos está escuchando y observando.

Preparé una intervención. Espero que cada día se sumen más personas a este debate. Quiero compartir con ustedes algunas reflexiones para dar inicio a esta sesión, pero también para que podamos ir viendo lo que compartimos y lo que nos diferencia.

Para comenzar, anunciaré ciertos elementos diagnósticos básicos que creo que motivan nuestro trabajo y que, imagino y espero, son en gran parte compartidos porque quienes somos miembros de esta Subcomisión.

Este diagnóstico compartido es en parte la razón urgente y necesaria que explica que hoy nos encontremos nuevamente buscando construir un acuerdo, un pacto constitucional

apropiado a las necesidades y urgencias de nuestro país. Hoy nos encontramos, como dijo el comisionado Ossa, en medio de una crisis de institucionalidad, de legitimidad y de eficacia en nuestro sistema político que es necesario enfrentar decididamente.

El estallido de octubre del 2019 dejó en evidencia que nuestras instituciones no han sido capaces de procesar de forma adecuada las necesidades y demandas de la ciudadanía. Nos dimos un proceso democrático para ello y no logramos presentar una propuesta que hiciera sentido a las mayorías de Chile. Por eso hoy estamos aquí trabajando nuevamente por legitimar nuestras instituciones democráticas.

Los ribetes y la gravedad de la crisis nos han llevado a la necesidad de actualizar y reconstruir nuestro pacto político y normativo para buscar una rearticulación de la relación entre Estado y sociedad con el objetivo de fortalecer nuestra institucionalidad y democracia, generando condiciones que propendan a la estabilidad política y a la gobernabilidad de nuestro país, la que en ningún caso puede desligarse de la representatividad y la participación en las decisiones públicas.

Necesitamos un diseño que habilite la política, que permita que, independientemente de la tendencia de quien gobierne, pueda llevar adelante su plan de gobierno. Esa búsqueda y motivación terminaron para abrir la problemática constitucional que pretendemos, todos los aquí presentes, ayudar a resolver en este segundo proceso.

Nuestra sociedad, sin duda, alberga un profundo descontento que tiene múltiples y distintas causas e interpretaciones, y es, por cierto, también explicable por parte de la incapacidad y dificultad que ha tenido nuestro sistema político por dar respuesta legítima, eficaz, oportuna y representativa a las demandas, sentires y urgencias planteadas por la ciudadanía.

Tenemos un sistema político trabado, fraccionado y debilitado. Un texto constitucional rígido e ilegítimo en su origen, que no permite al Poder Ejecutivo llevar adelante el programa de gobierno por lo cual la ciudadanía lo eligió, y al Poder Legislativo llevar adelante una labor legisladora y fiscalizadora adecuada.

Además, hace varios años observamos una importante crisis de confianza. La desinstitucionalización de los partidos políticos y una importante crisis de legitimidad de las principales instituciones del país. Para avanzar tenemos que pensar en la política desde una perspectiva integral que permita considerar no solo el proceso aislado de la toma de decisiones de las instituciones, sino, además, pensando en actores políticos, los ciudadanos y su interacción dinámica y cambiante.

Debemos también considerar aquellos que han sido excluidos y marginalizados sistemáticamente de las decisiones políticas, las mujeres, los pueblos indígenas, por ejemplo, y pensar cómo abrir la puerta a una democracia sustantiva. Nuestro régimen político se ha caracterizado como uno hiperpresidencialista, aunque en la práctica no lo sea, con

un Presidente que cuenta con amplias facultades colegisladoras y preeminencia sobre el Congreso Nacional, que actúa como un contrapeso al Poder Ejecutivo, quien se verá limitado, sobre todo, si no cuenta con mayorías parlamentarias en su capacidad de instalar y construir una agenda programática distinta.

Sin embargo, hace ya bastantes años hemos visto presidentes y presidentas de distintos signos políticos que se han visto incapaces de generar cambios sustantivos o de cumplir con los programas de gobierno bajo los cuales han sido electos por la ciudadanía. Esta dificultad de generar cambios, de tomar decisiones de Estado e implementar políticas públicas ha afectado y resentido la representatividad y legitimidad de nuestro sistema en su conjunto ante una ciudadanía ávida de soluciones que termina siendo víctima del estancamiento y el inmovilismo propio de nuestro sistema político. Por los resultados de este diseño político los ciudadanos se sienten desprotegidos, percibiendo que ni el gobierno ni el Estado tienen la capacidad de resolver sus problemas, lo que, sin duda, incrementa la desconfianza en las instituciones políticas.

Tenemos un sistema político que tiene muy bajos y muy pocos incentivos para lograr la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, además de un sistema de partidos debilitados y, precisamente, de ello se trata, de encontrar los mecanismos para lograr esa cooperación de Estado, el balance adecuado, de frenos y contrapesos para que este engranaje político opere, pudiendo brindar a la ciudadanía una fórmula que

permite una institucionalidad coordinada, estable y eficaz, y que garantice, por cierto, un Estado social y democrático de derechos.

Necesitamos en este intento constitucional buscar una nueva forma de distribución del poder que, estableciendo pesos y contrapesos más equilibrados, genere incentivos más virtuosos para la cooperación en el proceso político y la construcción de soluciones a las problemáticas sociales. Es menester que esta sala de máquina tenga un funcionamiento más eficaz en pos de la gobernabilidad de nuestro país. No podemos tener un gobierno fortalecido y más eficaz si no tenemos un Parlamento más cohesionado y ágil, uno es condición del otro.

Al problema anterior, podemos incorporar la debilidad de nuestro sistema de partidos, la alta fragmentación política del Congreso Nacional, baja adhesión y representación ciudadana de los mismos que terminan por generar lógicas parlamentarias disruptivas, obstruccionistas y un debate político que se sigue distanciando de los sentires, preocupaciones y urgencias ciudadanas. A esto se debe sumar la inexistente participación ciudadana consagrada a nivel constitucional, lo que implica alejar aún más a las personas de los temas institucionales.

La actual Constitución, a pesar de los importantes cambios que se le han realizado desde la transición a la democracia, surge en un contexto autoritario, irradia una clara desconfianza hacia la política, hacia los partidos políticos y hacia la ciudadanía.

Tenemos que ser capaces de construir un anteproyecto que confíe en la política y especialmente en la ciudadanía para resolver los conflictos sociales. Debemos creer en la democracia representativa, pero también potenciar la democracia directa, incentivando la participación ciudadana en los más diversos ámbitos de la política y la institucionalidad.

Confiar en la ciudadanía también es abrir las vías de reforma y cambio constitucional, más allá de los partidos políticos, aprender de los recientes errores para no tener que sufrir una nueva crisis social para reemplazar la Constitución.

Hoy tenemos una democracia y una institucionalidad que no asumen las dificultades de la mitad o más de la población de acceder al poder a la institucionalidad. Tenemos una obligación con la paridad, como en este mismo órgano que integramos, de garantizar mecanismos de participación en igualdad de condiciones en la vida democrática.

Necesitamos un sistema político que no margine, como el actual a los pueblos indígenas que habitan en este país llamado Chile antes de la colonización, un sistema político que desde la igualdad reconozca las trabas para acceder al poder, los reconozca como pueblos que integran este país, y en sus derechos colectivos, por ejemplo, a su identidad, su cultura, a participar en la vida política.

Debemos construir un Estado inclusivo, no excluyente, que defienda la igualdad, pero que entienda que en ocasiones solo somos iguales cuando nuestra diferencia es reconocida. Sin

lugar a dudas, podríamos ampliar este de diagnóstico a distintas materias sobre las deudas y necesidades de mejora de nuestro orden normativo, constitucional y político.

Como he señalado varias veces, estoy dispuesta a ser persuadida y convencida con argumentos sólidos, en un clima de respeto y de diálogo. Hoy iniciamos este diálogo, espero, fructífero para entregarles al Consejo Constitucional una propuesta de borrador donde, en conjunto con los consejeros seguir expandiendo y profundizando este debate.

Para finalizar esta intervención, más que proponer o perdonar livianamente soluciones a problemas tan complejos como los ya anunciados, llamo a que las fórmulas y acuerdos que vayamos construyendo en conjunto deben estar inspirados en fortalecer nuestra democracia, propender a la estabilidad política, el respeto irrestricto y la promoción de los derechos humanos, la transparencia, la eficacia del gobierno, la capacidad de adaptarse a los cambios y desafíos que sobrevengan a nuestro país.

No se trata de importar modelos extranjeros o aplicar teorías directamente de los libros. Necesitamos soluciones pensadas acorde a la realidad de nuestro país, de su sistema político, de su sistema de partidos, de sus tradiciones republicanas, del comportamiento de sus actores y su relación con las instituciones, de la desafección y malestar social. Necesitamos una Constitución que vuelva a dotar de legitimidad a nuestra democracia y, como sabemos, los problemas de la democracia se solucionan siempre con más democracia.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, comisionada Rivas.

Se ofrece la palabra.

Tiene la palabra el comisionado Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Desde la teoría del análisis comparado nuestro sistema político viene siendo condenado hace décadas. Todos nos han dicho que el presidencialismo con multipartidismo no funciona; no obstante, desde la vuelta a la democracia, hasta hace poco, el sistema logró sobrevivir, generar acuerdos, establecer cambios importantes, pero creo que ha sido torpedeado, por decirlo de alguna manera, por un montón de elementos que no solo suceden en Chile, sino que son de una crisis mundial.

Me tocó participar en un informe mundial que se publicó el 2002, un reporte sobre la democracia, que da cuenta de cómo la democracia en el mundo viene decayendo sistemáticamente. A eso también se le suma las crisis de las instituciones, donde América Latina muestra índices preocupantes de falta de legitimidad de sus instituciones, particularmente los congresos, donde, entre los países latinoamericanos, Chile es el que tiene la peor evaluación de su Congreso.

El tema de los partidos políticos que ustedes han mencionado creo que también es bien estructural al que se suma este diseño institucional que viene desde la Constitución vigente y que la Convención no hizo mucho por superar, que atomiza a los partidos políticos, que los separa

de la sociedad civil y que cree que, básicamente, su función se concentra en elegir representantes, tratando de que estén en Valparaíso y que el Congreso y los partidos políticos estén lo más distanciado de la vida cotidiana.

Ese era como también el elemento ideológico central que tenía la Constitución del 80. Se pensaba que marginando a los partidos iba a emerger la verdadera participación social, cosa que terminó más bien generando una anomia que hoy no podemos superar.

Desde mi punto de vista, varias de las soluciones han sido aquí insinuadas. También me tocó participar de un estudio con el profesor Alejandro Corvalán, de ingeniería, con quien identificamos las tendencias del mundo en los cambios constitucionales.

Estamos en un contexto de cambios constitucionales que se insertan en esta crisis de la democracia y la crisis institucional, y hay procesos que buscan renovar la confianza, justamente haciendo un cambio estructural en el sistema institucional.

Si uno ve la estadística, la mayoría de los países no han hecho cambios abruptos en los sistemas políticos, porque el efecto de esos cambios abruptos profundiza la desconfianza; o sea, si cambiamos la elección del Presidente por un sistema indirecto, lo más probable es que la gente no lo entienda y profundice su distancia con las autoridades políticas.

Entonces, desde mi punto de vista, necesitamos mejorar el sistema presidencial incorporando elementos de colaboración

que en la práctica van a ser como una ingeniería de detalles en el sistema institucional que tenemos.

He estado estudiando -me gané un Fondecyt hace poco- sobre cómo profundizar el debate o mejorar el proceso de formación de la ley, pues lo tenemos prácticamente igual desde el siglo XIX, basado en partidos que, en rigor, concurren a la formación de la ley a través del Ejecutivo y del Parlamento, pero que no introducen nuevas tecnologías, no incorporan mecanismos de participación que le den más dinamismo y conexión a la ciudadanía.

Aquí hay un punto central. Existe en el imaginario no solo en el de la Convención, sino de Latinoamérica, que esto se resuelve con la participación del ciudadano de a pie, estableciendo mecanismos de democracia directa que de alguna manera van a ser activados por el ciudadano de a pie, por los movimientos sociales y que, de alguna manera, tienden a reemplazar el rol de los partidos políticos.

Mi impresión es que eso no ha ocurrido en ninguna parte, y la mayoría de las experiencias de los mecanismos de democracia directa que se han implementado en Latinoamérica no han funcionado, no se usan, salvo la revocación de mandato, que es un mecanismo que ha traído consecuencias bien nefastas, todo el resto de los mecanismos no se han operativizado, fundamentalmente porque parten de un supuesto errado.

En Europa, en Suiza, en Italia, donde los mecanismos están fuertemente asentados en la mentalidad política y se suceden las iniciativas populares, los referendos abrogatorios. Esos mecanismos llevan una función que hoy día para los partidos

políticos termina siendo vital; los partidos políticos tienen un rol en promover, incorporar no solo eligiendo representante, sino activando estos mecanismos, y es cada vez más habitual que sucedan nuevas leyes que permiten de alguna manera reforzar no solo el proceso para elegir representantes, sino para activar fórmulas de participación ciudadana desde los partidos.

En Suiza no hay ningún referéndum del cual que no esté detrás de algún partido, colaborando y coordinándose con movimientos de la sociedad civil. Entonces, creo que, pese a que se ha modernizado mucho nuestra legislación en partidos políticos, falta esa gran dimensión. En Latinoamérica. Quizás la única gran excepción es Uruguay, donde los mecanismos de participación tienen fuerza robusta y da la casualidad de que no siguen la tesis del constitucionalismo latinoamericano, sino que se encuentran asentados en el trabajo cotidiano de los propios partidos.

Entonces, sumando un poco a las opiniones que ustedes han planteado, se requiere un presidencialismo que descentralice, que transfiera poder a las regiones, ya que nuestro sistema unitario es el más concentrado del mundo, y creo que ahí hay que trabajar mucho, no solo mejorando la forma de Estado, sino también el sistema de gobierno, tratar de que, como dijo el Presidente y también la comisionada Antonia Rivas, necesitamos promover el cumplimiento de los programas electorales, fomentar la colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, tecnificar la labor del Congreso de manera de disminuir la doble fragmentación que opera tanto para

gobierno y oposición y, como planteé, potenciar mecanismos de democracia directa que se revinculen con los partidos políticos y los integren con más fuerza a nuestra sociedad.

Muchas gracias, Presidente.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias. Han pedido la palabra en este orden la comisionada Natalia González, el comisionado Sebastián Soto y el comisionado Gabriel Osorio.

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Muchas gracias, Presidente y por su intermedio a los comisionados que me han antecedido en el uso de la palabra.

Valoro el tono en el que estamos planteando estos diagnósticos y noto en ellos que tenemos importantes coincidencias, más allá de algunas legítimas diferencias.

Quiero centrar mi diagnóstico sobre el sistema político en lo siguiente, señor Presidente. Creo que el sistema de gobierno, tal y como lo dice su nombre, el sistema político, es un sistema, y ese sistema está compuesto por elementos esenciales, fuera de otros que, por supuesto, tienen incidencia en el sistema político. Y ahí están el régimen de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos, como elementos esenciales del sistema político.

Creo que, durante muchos años, y recientemente en la discusión en la Convención Constitucional, buena cantidad de los problemas de los que hoy día adolece nuestro sistema

político chileno fueron adjudicados a uno de esos elementos, que era el régimen de gobierno, y se le achacaron al presidencialismo todos los males y los problemas del sistema político.

Creo entender acá, y comparto aquello, que ese diagnóstico en parte es errado, porque, de nuevo, esto es un sistema. Si nosotros revisamos cómo funcionó el régimen presidencial con el multipartidismo que ha existido siempre en Chile y lo vemos en particular hasta el 2015, 2016, que es cuando ocurre el cambio al régimen del sistema electoral, nos vamos a dar cuenta de que el presidencialismo convivía con ocho, nueve partidos con representación parlamentaria; es decir, una convivencia posible y, de hecho, en esa convivencia posible y, a pesar del multipartidismo, no solo se aprobaron cuantitativamente numerosos proyectos de ley de la agenda de gobierno de los distintos presidentes, sino que cualitativamente importantes proyectos de ley también. Ahí tenemos la ley de concesiones de obras públicas, tenemos la ley del AUGE, tenemos la ley que devuelve la pena de cárcel a las colusiones, tenemos la PGU, tenemos importantes reformas tanto sociales como fiscales tributarias aprobadas durante ese período.

Por lo tanto, vistos los datos, pareciera ser que el problema no está en ese componente del sistema político que es el régimen presidencial, sino más bien en los otros elementos que componen ese sistema. Y ahí me voy al sistema electoral y al sistema de partidos.

Hoy día tenemos más de 21 partidos o 21 partidos con representación parlamentaria; o sea, saltamos de 8 a 21, en muy pocos años, y eso significa entonces que, obviamente, a los Presidentes, de cualquier color político, se les hace más difícil llevar a cabo su gobierno y su agenda. En consecuencia, se hace más difícil la estabilidad política y la gobernabilidad.

Pero no solo eso, yo creo que el sistema proporcional tuvo una virtud, de aumentar el nivel de representación que hoy día está presente en el Parlamento, pero tuvo el defecto de descuidar esta arista de la gobernabilidad y de la estabilidad. Y nosotros tenemos que buscar una combinación virtuosa, que no privilegie en exceso la representatividad ni la gobernabilidad, sino buscar sistemas que nos permitan moldear en el Parlamento grandes mayorías; un sistema que permita que la ciudadanía se sienta más identificada con ese sistema electoral, que muchos no entienden hoy y que, por lo mismo, reclaman por su eventual ilegitimidad. Debemos preocuparnos de que la gente se acerque a los sistemas democráticos representativos y no alejarlos porque no los comprenden.

Tenemos que buscar moldear grandes mayorías en el Congreso nacional, al mismo tiempo que acercar a la ciudadanía a la actividad política electoral. Yo creo que ahí tenemos un desafío muy importante.

Ahora, como este sistema proporcional que hoy tenemos, que es altamente representativo por lo demás, está conviviendo difícilmente con el régimen presidencial, creo que es en este

componente: en el sistema político, electoral y de partidos, donde tenemos que poner nuestro eje.

Fuera de eso, pienso también que nosotros tenemos que preocuparnos importantemente de cómo, entonces, si vamos a moldear grandes mayorías en el Congreso Nacional, nos preocupamos, por un lado, de un Congreso que sea no solamente más capaz, porque va a estar más cohesionado, sino de un Congreso que sea más capaz técnicamente para enfrentar debates complejos que le plantea el Ejecutivo. Y eso sucede no solamente con las reformas tributarias, sucede con las reformas de pensiones, sucede con la ley de Presupuestos. Por lo tanto, tenemos que dotar al Parlamento de mayor capacidad técnica para enfrentar esos debates.

Al mismo tiempo, tenemos que preocuparnos de que ese Congreso que va a tener -esperemos- grandes bloques mayoritarios y que va a dar eficacia al programa de gobierno, tenga también los necesarios contrapesos y los equilibrios en el poder que eso podría significar.

Cuando tenemos un gobierno que es capaz de implementar su programa de manera importante eso es muy relevante para la gobernabilidad, pero nos tenemos que preocupar, también, de poner el equilibrio, para que no se nos vayan quedando aristas descuidadas.

Además, como bien se ha dicho aquí, en esta Subcomisión tenemos que preocuparnos de cómo acercar la ciudadanía; pero ese acercamiento, a mi juicio, no puede ser a costa de la democracia representativa. Creo haber escuchado a los

comisionados que me antecederon en la palabra referirse a la importancia de los partidos políticos, a la importancia de moldear mayorías en el Congreso. Por lo tanto, creo que tenemos que buscar mecanismos de participación que sean funcionales a la democracia representativa.

En ese sentido, debemos tener cuidado con mecanismos de participación que, eventualmente -y que ocurre-, puedan ser fácilmente capturados por grupos que a lo mejor son más activos en la participación que otros. Hay personas que en su vida diaria y por sus horarios de trabajo se les hace imposible estar en instancias de participación más o menos permanentes, y quienes van a usar esos mecanismos a veces son más intensos que otros. Tenemos que preocuparnos, entonces, de cómo equilibrar esa intensidad en la participación para que sea verdaderamente representativa y sirva a los fines de una democracia representativa constitucional.

Señor Presidente, creo que también nos tenemos que referir en esta Subcomisión a la modernización del Estado, porque el sistema de partidos, el sistema electoral van a ser temas más bien naturales y obvios, pero creo que estamos todos de acuerdo acá en que si no le damos mayor eficacia a la acción gubernamental; si no dotamos de ciertos grados de flexibilidad a la administración del Estado, con los cuales hoy día, a mi parecer, no cuenta; si no revisamos bien, con pertinencia constitucional, ciertas materias que hoy no permiten que el Estado dé soluciones oportunas a la ciudadanía, nos habremos quedado cojos.

Entonces, creo que todo aquello que tenga que ver con el buen gobierno, el buen servicio público, cómo los ciudadanos nos enfrentamos con el Estado es algo de lo que nos tenemos hacer cargo en los tantos epígrafes que vamos a tener, en los capítulos que -me imagino- la Mesa nos destinará para que sean parte de nuestra discusión.

Señor Presiente, para terminar, me parece ver aquí no solo unidad de propósito, sino -por lo que he escuchado- bastantes coincidencias en el diagnóstico y de cómo podríamos abordarlo, y pienso que eso es esperanzador para una Subcomisión, en esta Comisión Experta, que tiene buena parte de la carga de trabajo en términos de las esperanzas.

¿Por qué lo digo? Porque, a veces, cuando hablamos de sistema político, sistema electoral, sistema de partidos, las personas lo sienten superajeno. Pero si nosotros no nos preocupamos de contar con mecanismos eficientes que den gobernabilidad en estos tres ámbitos del sistema político, lo único que habremos hecho es alejar a la ciudadanía y decirle que todas sus expectativas respecto de políticas públicas que deben ser discutidas en el Congreso van a tener que seguir esperando.

Por lo tanto, creo que tenemos una tremenda responsabilidad de hacer los ajustes necesarios, sustantivos, y como bien dijo el Presidente, ojalá puedan entrar en aplicación con respeto a la democracia, pero a la mayor brevedad.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, saludo a la Secretaría y a los demás comisionados y comisionadas.

Quiero partir, también, destacando las coincidencias que he podido encontrar con los demás comisionados que me han antecedido en el uso de la palabra. Creo que esa es una cuestión que debemos destacar sobre todo porque en Chile venimos discutiendo sobre el régimen de gobierno desde 1834, si no antes. Y encontrar algunas coincidencias, después de una discusión intensa en los años anteriores, creo que vale la pena destacarlo.

Presidente, coincido con usted en la cuestión de la fragmentación, en la relevancia de los partidos políticos y sobre todo destaco esa idea de la necesidad de pensar normas que generarán cambios inmediatos y otras que seguirán el ciclo político. Mirar nuestro desafío con eso en mente es relevante.

Sobre la exposición de la comisionada Antonia Rivas, me quedo con una trilogía que ella menciona, con la cual coincido ciegamente, en cuanto a que nuestro sistema político está trabado, fraccionado y debilitado. Creo que esa forma de escribirlo es correcta y me parece que ilumina bien el problema que tenemos entre nosotros. También la idea de cooperación y la idea de brindar a la ciudadanía una respuesta eficaz.

Eso me lleva a coincidir con un tema que la comisionada Natalia González acaba de destacar: que nosotros debiéramos discutir con la misma intensidad que los otros temas más

reglamentarios, como la modernización del Estado, la idea de eficacia y flexibilidad, porque, finalmente, las reglas constitucionales van a aterrizar en un Estado que debe tener musculatura suficiente y capacidad para reaccionar; de lo contrario, hermosas reglas se hundirán y desaparecerán en una maraña burocrática que no tendrá respuesta. Por eso, entonces, la modernización del Estado es importante.

De lo dicho por el comisionado Francisco Soto, destaco una cuestión de la que tenemos que hacernos cargo, que es una cierta desconfianza que la Constitución de 1980 demostró hacia los partidos políticos que, creo que hay que decirlo, es parte, también, de una vieja tradición de las derechas chilenas más corporativas. Pero, también hay que reconocerlo, que está completamente superada, al menos hoy.

Por eso, la convicción de la importancia de los partidos políticos como instituciones fundamentales para mediar en la democracia -como bien dijo el comisionado Francisco Soto- para ser canalizadores de la participación, es decir, una participación mucho más institucional que simplemente una participación de intereses, coincido y confieso que en mi formación he ido persuadiéndome en esa línea.

Pero yo no me quiero detener en estos puntos, porque, como digo, me parece que hay un camino común. Tampoco quiero hablar del sistema de partidos, de participación ni del sistema de electoral, porque, en fin, suscribo lo que ya han señalado.

A mí me gustaría proponer como diagnóstico una mirada que siga algo así como el criterio que nos propuso el contralor

general ayer. La extensa presentación del contralor me pareció muy buena. Varias veces llamó la atención sobre esta distancia que a veces hay entre la literalidad de la norma y la realidad de la aplicación y el ejercicio del poder.

Muchas veces las prácticas se emancipan de las normas, ya sea porque hay una mutación, ya sea porque simplemente hay un defecto en la aplicación o por cualquier otra razón, las Constituciones mantienen cláusulas dormidas o simplemente llevan adelante prácticas políticas, e incluso casi jurídicas, que dejan a la norma al margen. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en 1891 cuando nos enfrentamos a un cambio de régimen político sin el más mínimo cambio constitucional. Entonces, no sé si cuando se estudia la historia y se analice esta década de la década anterior, alguien va a decir que aquí también iba en camino un cambio de régimen sin modificación constitucional.

Creo que nosotros tenemos que mirar el texto constitucional con los ojos de intentar acercar la práctica a lo que dice la norma y, para eso, entonces, me quiero detener en cuestiones que creo son importantes, que van a ser los artículos y las disposiciones más concretas, que nosotros vamos a tener que analizar para efectos de hacernos cargo de su literalidad, de su aplicación y de su eventual mutación, sea para coger la mutación o para intentar detenerla.

En este sentido, quiero tocar algunos puntos. En primer lugar, el veto, que ha sido en la historia de Chile usado tímidamente; en palabras de Hamilton, padre fundador, no el pensador chileno, ha sido usado tímidamente en la práctica

constitucional durante todo el siglo XX y también durante el siglo XIX. Eso lo ha mostrado Carlos Huneeus, Valeria Palanza y otra serie de estudios.

Sin embargo, el veto, que se ve tan poderoso, ha sufrido una mutación. ¿Y dónde está esa mutación? En la declaración de inadmisibilidad de los vetos por las ideas matrices, una sentencia, a mi juicio, muy desafortunada del Tribunal Constitucional, de 2014, consolida una práctica que en los hechos le ha quitado al veto aquello que nosotros entendemos es un veto.

En 2021 una buena sentencia del Tribunal Constitucional intentó corregir aquello. Yo no sé con qué fuerza esa sentencia ha sido acogida por la práctica parlamentaria. Pero en el veto, una fórmula importante del presidencialismo, nosotros vemos que hay algo que no está escrito, que ha modificado sustancialmente su objetivo inicial, escrito en 1893. El veto no es de 1980, es de 1893, en la fórmula que conocemos ahora.

En segundo lugar, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Otra herramienta que no sé si ha mutado o ha variado por interpretaciones defectuosas; pero esta idea, tan común en las Cámaras de la admisibilidad ética, finalmente lo que ha hecho es excluir o deteriorar severamente la posibilidad del Presidente, del jefe de Estado, de administrar y proyectar la legislación en ciertas materias; más allá del catálogo que se escriba, que puede ser más largo o más corto, cualquier catálogo se debe hacer cargo de que la práctica parlamentaria de los últimos años es una práctica

que siente, piensa, ve la iniciativa exclusiva del Presidente de la República de un modo distinto a como la diseñaron en 1943 y como la ratificaron en 1970, luego en 1980, y como había sido desde 1990 la práctica política.

En tercer lugar, la acusación constitucional, que ha sufrido una mutación, en palabras del profesor Francisco Zúñiga, y hoy día se utiliza como un instrumento para la responsabilidad política y no para la responsabilidad constitucional. En eso, nosotros, al menos, debemos tener una reflexión en torno a ello.

Una de mis sorpresas fue que la Convención, al respecto, no modificó o no se hizo cargo del problema. Creo que aquí tenemos un tema que debemos abordar. ¿Por qué? Porque está bien escrita, no es muy distinta a lo que decía antes. Pero cómo la interpretamos y aplicamos, creo que es relevante para el diseño del sistema político.

En cuarto lugar, las urgencias. Creo que las urgencias son la mayor distancia que hay entre la norma y la realidad. Si uno le pasa al artículo 74 a cualquier chileno o extranjero va a creer que todos los proyectos de ley se tramitan en máximo treinta días por Cámara, y sabemos que ningún proyecto de ley, salvo uno muy específico, se tramitan en treinta días en cada Cámara. Entonces, claramente hay efectos reales, que son efectos más bien reglamentarios de cómo se vota el proyecto de ley en la sala de la respectiva Cámara, y efectos irreales de las urgencias que nunca, desde 1925, han tenido su eficacia, que es los plazos. Yo creo que nosotros también en eso debiéramos, al menos, sincerar esa realidad.

Señor Presidente, podría seguir por mucho rato, perdón. Pero creo que en las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara también hay una distancia. Por ejemplo, una de las atribuciones, que es la solicitud de oficios, es la menos ocupada por los parlamentarios, pues prefieren, en vez de invocar la atribución constitucional, invocar la atribución legal para solicitar información, e incluso, a veces, van por Ley de Transparencia, porque les parece más eficaz que la atribución constitucional fiscalizadora.

Entonces, en vez de ejercer esa atribución, lo que hacen es acudir a la ley de transparencia, que tiene mecanismos más eficaces, a su juicio, para fiscalizar. Es bien sorprendente que las atribuciones fiscalizadoras, esa muy antigua en nuestro derecho, esté relativamente dormida. Y en las comisiones investigadores pasa lo mismo, aunque no quiero pronunciarme sobre eso.

Hay dos tesis en este grupo, Leslie Sánchez y nuestro Secretario General, Luis Rojas, que han hecho sus tesis doctorales sobre esta materia, que, según creo, tienen mucho más que decir sobre esto, pero ciertamente ahí hay una distancia entre la teoría y la práctica.

Por último, la ley de Presupuestos, que es la ley ómnibus por excelencia, es decir, en esa ley entran muchas cosas. Desde 1972, el Tribunal Constitucional, en su primer fallo, dijo que no podían modificarse leyes permanentes, pero quien abra cualquier página de la ley de Presupuestos sabe que ahí se modifican leyes permanentes a través de la glosa. Esa jurisprudencia, que permaneció dormida durante cerca de

treinta años o más, hace cinco o seis años volvió a renacer en el Tribunal Constitucional, es decir, la glosa que modifica el estatuto administrativo para efectos de la proporción entre plantas y contratadas, que está en las leyes de presupuestos desde 1990 y algo en adelante, en teoría, a juicio del Tribunal Constitucional, no podría llevarse adelante.

Entonces, cómo es que nosotros nos hacemos cargo de una cuestión tan precisa, pero que requiere atención, puesto que estamos discutiendo nuestro sistema político, y mi impresión es que la ley de Presupuestos, como en todas partes del mundo, es la gran ley ómnibus, a través del cual no es malo que entren muchas materias sobre todo en gobiernos breves. Dicho de otra forma, no hay gobierno, desde 1990 en adelante, que no haya utilizado la ley de Presupuestos para adelantar sus políticas permanentes, y todos conocemos ejemplos como ese. Creo que debemos hacernos cargo de eso.

Quiero terminar, Presidente, y ahora sí, con otras instituciones que están dormidas o, en sus palabras, que son letra muerta. Por ejemplo, la potestad reglamentaria autónoma. Desafío a que alguien me diga un decreto que se funde en la potestad reglamentaria autónoma. El único ejemplo que pone el profesor Carlos Carmona en sus apuntes son las comisiones asesoras; pero, ¡por favor! si la potestad reglamentaria es solo eso, la autónoma, nos queda mucho por discutir, y así otras.

He intentado con algo de especificidad, quizás demasiada, Presidente, mostrar que cuando nos aproximemos a los duros

artículos y letras de la Constitución, veamos también su aplicación, para efectos de intentar acercar la teoría a la realidad.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el comisionado Gabriel Osorio.

El señor **GABRIEL OSORIO**.- Señor Presidente, en primer lugar, agradezco cada una de las intervenciones que se han realizado, porque, tal como se ha señalado anteriormente, existen muchas coincidencias sobre el diagnóstico de nuestro sistema político.

Sin embargo, para ser lo más práctico posible, quiero formular una pregunta: ¿por qué queremos modificar o hacer ajustes al sistema político? Creo que la razón es sencilla. Porque el sistema político actual no está dando respuestas a las políticas públicas que la ciudadanía reclama, y eso trae como consecuencia una deslegitimación del sistema político, deslegitimación del sistema de partidos, descreimiento y riesgo de populismo, de lado y lado.

Entonces, cuando las personas vean el trabajo que se va a realizar, tanto en la Comisión Experta como en el Consejo Constitucional, deberán pensar el sistema político como un conjunto de procedimientos que utilizan los diversos poderes públicos, los diversos poderes del Estado, para poder poner en práctica un programa de gobierno o políticas públicas que afecten directamente la vida de los ciudadanos.

Cuando estamos frente a un sistema político que está trabado, que está deslegitimado, la vida de los ciudadanos se hace más difícil.

Por otra parte, cuando pensamos en la crisis de los sistemas políticos en Chile, siempre trato de encontrar respuestas hacia atrás para ver si alguna vez nuestros antepasados sufrieron algo similar. Al hacer ese ejercicio, no puedo sino recordar el período del parlamentarismo, particularmente, desde la deslegitimación del sistema político y desde la incapacidad del Poder Ejecutivo de poner en práctica sus políticas públicas para terminar con la destrucción del sistema de partidos políticos de esa época; no puedo sino recordar a un Presidente de la República que era algo así como el rey del parlamentarismo: don Juan Luis Sanfuentes Andonaegui -1915, 1920-. Como era miembro del Partido Liberal Democrático y manejaba los distintos grupos parlamentarios, decidieron elegirlo para que él fuera quien solucionara el problema del sistema político. Cuando terminó el mandato, le tiraron huevos cuando vino al Congreso a entregarle el mando al Presidente Alessandri.

Esa destrucción del sistema trajo como consecuencia una crisis constitucional que arribó en una nueva Constitución, la cual, precisamente, miró al sistema político y trató de otorgarle nuevas respuestas: se estableció un régimen presidencialista que duró hasta 1973.

Entonces, dado que estamos llamados a hacer un diagnóstico del sistema político, no solo debemos conocer las

características del sistema político actual, sino también considerarlas desde el punto de vista histórico.

Lo primero que debemos reconocer es que en Chile siempre ha existido el multipartidismo. Siempre. Las distintas fuerzas sociales y políticas se han expresado en distintos partidos políticos que se han organizado y han participado en la comunidad democrática del país.

Sin embargo, no se debe confundir el multipartidismo con la extrema fragmentación del sistema político, cuando este deja de responder a ideas, a programas de gobierno, y comienza a responder a caudillos, a líderes o a intereses particulares.

Hoy, tal como lo citó la comisionada González, la Cámara de Diputadas y Diputados tiene solamente en su seno 24 partidos políticos en formación o constituidos y representados al interior de ella, y, francamente, eso es impresentable para la gestión del buen gobierno.

Se ha caído en la tentación de intentar eliminar el sistema multipartidista y llegar a un bipartidismo. Muchas veces distintos autores lo atribuyeron al sistema binominal, y, pese a la existencia de los pactos electorales y de un cierto "orden" hasta el año 2015, no se logró permear el sistema para generar uno de menos partidos. Es decir, la cultura política de Chile a veces puede más que las propias normas.

Entonces, debemos pensar un sistema político en relación con el multipartidismo existente, pero sin que este se transforme en un sistema total y absolutamente fragmentado, y, por tanto, ingobernable.

Señor Presidente, a veces pienso en los ministros de la Secretaría General de la Presidencia y en cómo deben sufrir juntando, más que ideas, personalidades, para lograr la aprobación de un proyecto. Eso no está bien en Chile ni en ningún sistema político.

Fui alumno del profesor Zúñiga, quien me enseñó que el sistema electoral determina el sistema de partidos políticos -eso lo dicen también Dieter Nohlen y otros autores-. El pequeño detalle de que sea el sistema electoral el que determina el sistema de partidos -que a mucha gente parece no importarle- afecta directamente la forma en que se toman las decisiones en el Congreso, las relaciones que tiene el Presidente de la República con el Congreso y, finalmente, la calidad de las políticas públicas que recibe la ciudadanía. Ese pequeño detalle.

Señor Presidente, a veces tengo la fortuna de impartir clases de Derecho Electoral, por lo que coincido con el profesor Soto cuando dice que la Constitución de 1980 reguló los partidos políticos desde la sospecha. No les reconoció una actividad que les es propia -menciona la actividad propia de los partidos políticos, pero no dice cuáles son las actividades de los partidos políticos-, y esa regulación, lenta, pero progresivamente, fue permeando en la sociedad en razón de esa sospecha.

Tenemos que comenzar a poner fin a esa sospecha, porque, a diferencia de los gremios o movimientos sociales, que representan cierto tipo de intereses, los partidos políticos tienen la virtud de articular distintos intereses para formar

programas y tener una visión de país que vaya mucho más allá de aquellos intereses particulares.

No podemos sino ir directamente a la normativa sobre partidos políticos y sistema electoral, para empezar a construir ciertas soluciones que posibilitarán la modificación de nuestro sistema político.

Pero eso no es suficiente, señor Presidente. Coincido con el profesor Soto en que hay que hacer una revisión pormenorizada de algunas instituciones que forman parte de nuestro sistema político.

Cuando el profesor Soto habla de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no puedo dejar de pensar en la espuria iniciativa parlamentaria, que también trae como consecuencia el descrédito de los parlamentarios cuando no pueden presentar proyectos de ley y comienzan estos problemas que describió el profesor Soto cuando se refirió a esta admisibilidad ética de algunos proyectos de ley que, evidentemente, no debiesen pasar el trámite de admisibilidad en la Mesa, en la Cámara o en el Senado. Concuero plenamente.

En consecuencia, es necesario hacer una profunda revisión de las facultades del Presidente de la República y del Congreso, para dar salida a las trabas del presidencialismo actual, de tal manera que el Presidente de la República pueda gobernar, la oposición sea una oposición constructiva, el Congreso Nacional pueda evacuar leyes, y la conversación que se dé en el seno del Congreso sea en torno a ideas programáticas y no en torno a personalidades. Dicho esto,

recuerdo inmediatamente la llamada disciplina parlamentaria, que algunos olvidan.

Al mismo tiempo, discrepo levemente de lo que dijo la comisionada González, cuando señaló el año 2015 como el inicio del problema. Diría que fue antes, cuando se inició lo que la televisión llamó "el discolaje" y comenzó el desarme de los programas de los partidos políticos, a causa de intereses tal vez mucho más particulares que el del colectivo de una organización política.

Para no extenderme más, señor Presidente, coincido plenamente con las ideas de modernización del Estado, de la administración y de su relación con los ciudadanos, pero aquí me voy a detener en una pequeña obsesión. Cuando el Estado dicta un acto administrativo terminal, los ciudadanos a veces no saben qué camino seguir cuando consideran que dicho acto es contrario a derecho. Eso ha tenido como consecuencia, muchas veces, una hipertrofia del recurso de protección como método de reclamación de los actos administrativos.

Por último, parte de las soluciones del sistema político, particularmente las del Poder Ejecutivo, dice relación con la revisión de sus actos. Por ello -me atrevo a decirlo-, debe existir un tribunal especializado en derecho administrativo que revise los actos de la administración.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, comisionado Osorio.

Antes de pasar al tema de los invitados, quisiera hacer un breve resumen de algunos temas bastante novedosos que fueron surgiendo; no en aras de reiterarlos, sino de proponer que podamos ir avanzando en esas materias. Además, voy a sumar un par de reflexiones, a propósito de lo dicho por ustedes.

La aproximación del comisionado Osorio me pareció muy interesante, en orden a que, tal vez, el norte no es echar abajo el multipartidismo, que permite intercambiar ideas y que haya competencia, sino enfocarnos derechamente en los mecanismos para evitar la fragmentación política, particularmente en el Congreso, que no es lo mismo. Por supuesto que son temas que se tocan, pero no por eso deja de ser una muy buena aproximación.

También me pareció muy interesante -en esto me pueden corregir- la expresión que usó el comisionado Soto a propósito de la democracia directa, pues señala que esta debe ejercerse a través de los partidos para que pueda ser eficaz y eficiente.

Espero que, en una próxima oportunidad, el comisionado pueda profundizar en esa idea, de modo tal que no sea letra muerta, como en muchos países que no se usa y, cuando se ha usado, ha sido en la derogatoria de mandato, que ha sido tan dramática.

La invitación es, finalmente, a que nada de lo que hagamos sea letra muerta.

El tema de las urgencias era otro de los puntos a los que me estaba refiriendo; juegos de palabras que, en definitiva, solo generan ingobernabilidad.

En lo personal, comisionado Soto, hablaré de observaciones y no de vetos, para, poco a poco, ir relegitimando una institución que, cuando no se respetó, a propósito de su admisibilidad, generó graves crisis políticas.

De hecho, uno de los momentos en los que menos se respetó el veto presidencial fue durante el gobierno del Presidente Allende, mediante el cual, haciéndose un examen apartado de la Constitución sobre su admisibilidad, se le privó de una herramienta que, guste o no guste, estaba a su disposición, conforme al ordenamiento constitucional de ese momento.

Con respecto a la modernización del Estado y a las comisiones investigadoras, me imagino que nadie quiere limitar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, pero, por cierto, estas requieren una mirada más moderna. Nadie podría decir que las comisiones investigadoras de 1990 o de 1991 fueron muy relevantes; quizás lo fueron, pero no las recordamos.

Por otra parte, bien podríamos detenernos en el atraso que existe con respecto a la entrega de los informes, sobre todo considerando que solo en el gobierno anterior se usaron más de mil horas legislativas en comisiones investigadoras.

Entonces, bien vale replantearse cómo las podemos potenciar y mantener, para evitar que deriven, en muchas ocasiones, en un uso legislativo innecesario.

Con respecto a su última aspiración, comisionado Osorio, en relación con los tribunales contencioso-administrativos, compartiendo la necesidad, fue muy sabio que la Mesa no hiciera tope de horarios con la Subcomisión de Función

Jurisdiccional y Órganos Autónomos, porque, sin duda, allá nos van a estar esperando con muchas ganas, para que podamos exponer ese tan sentido anhelo. Así que cuenten conmigo para empujar ese barco.

Ofrezco la palabra, en caso de que quieran proponer fórmulas o formas de trabajo relativas a nuestros invitados.

Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, no estaba preparado, pero, dependiendo de la planificación que vayamos teniendo como subcomisión, propongo que enviemos a Secretaría nombres de posibles invitados que puedan iluminar lo que vayamos conversando conforme transcurran las sesiones.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Gracias, comisionado Soto. Concuero con su propuesta.

Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Señor Presidente, para ver si entendí bien, ¿abordaremos los temas por bloques? ¿Primero Sistema Político, después Formas de Estado, y así sucesivamente? ¿La próxima sesión veremos un diagnóstico de estas materias o tendremos audiencias con los invitados?

Lo planteo para ver cómo nos programamos y para analizar las propuestas de nombres de invitados. Sobre esto último, podríamos poner una norma que establezca que cada uno de nosotros puede invitar a una o dos personas.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Gracias, comisionada Rivas.

Tiene la palabra el comisionado Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Señor Presidente, no sé si es esta semana, pero se está organizando un seminario del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), que busca reflexionar sobre el proceso anterior y los desafíos que tiene este nuevo proceso constitucional.

Lo planteo porque quizá podríamos coordinar con ellos para invitar a algunos de los académicos que están participando en ese seminario, por ejemplo, a Gabriel Negretto.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Gracias, comisionado Soto.

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Señor Presidente, quiero plantear algunos puntos sobre los criterios que aplicaremos, a efectos de mantener informados a nuestros invitados y a quienes nos están siguiendo por la transmisión en directo.

Me parece razonable el planteamiento que hace la comisionada Rivas respecto de ir discutiendo diagnósticos por bloques de temas. Es más, quizás podríamos ir insertando, en esos mismos diagnósticos, una sesión de invitados específicos por cada bloque que se haya abordado.

Como usted bien dijo, así como el proceso de participación ciudadana se gatilla una vez que es elegido el Consejo Constitucional y este comienza a funcionar, nosotros también tenemos que dar ciertas señales a la ciudadanía de que nos interesa su opinión, pero, también, de que tenemos ciertos márgenes para decidir dónde los podemos recibir, dónde podemos actuar y dónde no. En ese sentido, tenemos un desafío como subcomisión para ver cómo vamos a fijar ese criterio.

Sin perjuicio de que esa instancia es posterior y de que no es nuestro espíritu ni nos anima salirnos de las reglas, como usted bien dijo, la Secretaría está disponible para recibir las opiniones que puedan venir desde la academia o desde otros mundos. Del mismo modo, espero que nuestra eventual lista de invitados, con el criterio que definamos y dado que tenemos conexión remota, permita también que los profesores u otros invitados que se encuentren en regiones puedan hacernos saber su opinión por la vía telemática.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Gracias, comisionada González.

Lo que intentaba plantear era una propuesta para abordar sucesivamente los temas de nuestra competencia en materia de diagnósticos y eventuales soluciones, pero también para ir intercalando ese trabajo con invitados, a efectos de que no queden postergadas las invitaciones y solo pasen a ser un saludo a la bandera.

Entonces, dependiendo de cuántos invitados hayan confirmado, podríamos dividir las sesiones en dos partes: una para

recibir a los invitados y la otra para abordar las materias propias de la Subcomisión.

Todos los temas de nuestra competencia son muy relevantes, pero propongo que el jueves sigamos analizando las materias que hemos abordado hoy y profundicemos en algunas ideas que hemos ido recogiendo el uno del otro. Desde luego, si hay propuestas de invitados para el próximo jueves y estos pueden asistir, podemos destinarle una parte de esa franja horaria.

Por otra parte, propongo que en la sesión del martes 21 de marzo veamos Formas de Estado. Probablemente, abordaremos ese tema el martes 21 y el jueves 23, para luego seguir con el resto de los temas de nuestra competencia, en un orden similar.

Para agilizar el tema de las invitaciones, sugiero que, de aquí a mañana, cada uno de ustedes proponga a quiénes estimen pertinentes. Probablemente, no habrá muchos invitados que puedan asistir a la sesión del jueves, pero si hubiese alguno que a ustedes les parece relevante y que puede asistir, pues bien, que lo haga saber.

Solo invitarlos a que se trate también de personas que conozcan no solo las materias constitucionales, sino las de nuestra competencia. Yo los invitaría a que tengamos eso en mente y, como decía la comisionada González, podrían desarrollarse esas conversaciones y esas disposiciones por Zoom, para que quien quiera asistir o pueda asistir desde las regiones pueda hacerlo.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- Presidente, respecto de la posibilidad de que otras personas puedan participar de estas sesiones vía telemática, o sea, de manera no presencial, les pido que esperemos la interpretación que la Mesa haga del Reglamento. Lo digo, porque existe norma expresa sobre participación por vía telemática, pero solo relativa a ustedes, a los comisionados. No dice nada respecto de terceros. No obstante, entiendo que la Mesa ha conversado esta materia y se están acercando posiciones. Muy luego nos hará llegar formalmente esa interpretación.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Entonces, hecha la aclaración del señor Secretario, si les parece, mañana hacemos cada uno las propuestas de invitados. Lo más probable es que mejor compartamos la franja horaria a partir del martes para invitados del mismo jueves, salvo que tuviésemos algunos confirmados, en cuyo caso no tengo problema en que puedan exponer, por lo que haremos que el objeto de la citación sea seguir conociendo temas de nuestra competencia, para que podamos tener ese dinamismo y eventualmente destinar algo de la franja horaria a invitados o hacer las precisiones que usted estime, señor Secretario, en las citaciones.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- Señor Presidente, la única duda respecto de los invitados es si pueden participar por vía telemática.

REDACCIÓN DE SESIONES
PROCESO CONSTITUCIONAL
Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado
Sesión 2ª

Texto en revisión

47

21-03-23

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Al respecto, quedamos a la espera de la Mesa que nos representa.

¿Algo más?

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 16:22 horas.

MAURICIO CÉSPED MORA,
Coordinador de Redacción.