



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

**Sesión N° 5 – 23 de marzo 2023**

**15:08 horas– 18:23 horas**

**SUMARIO:**

**Expusieron los señores Eduardo Alemán, Genaro Arriagada Herrera, Josep María Castellá, Arturo Fontaine Talavera e Ignacio Walker Prieto.**

**PRESIDENCIA**

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

**ASISTENCIA**

Asistieron presencialmente las comisionadas y los comisionados integrantes de la subcomisión: 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.

Participaron de la sesión los invitados señores: Eduardo Alemán, Genaro Arriagada Herrera, Josep María Castellá, Arturo Fontaine Talavera e Ignacio Walker Prieto. Asimismo, acompañó la sesión el señor Ricardo Gamboa Valenzuela.

Asistieron, además, la asesora señora Constanza Castillo Gamboa y los asesores señores Benjamín Lagos Cárdenas y Ariel Salinas Antezana.

La Secretaría de la subcomisión estuvo compuesta por el abogado secretario señor 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 aprobar la propuesta de prorrogar el tiempo de la sesión en 20 minutos, presentada por el Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz.

## ORDEN DEL DÍA

### I. Exposición de invitados

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 y el artículo 25.3, en relación al artículo 23.2.b) y 23.2.c), del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, expusieron ante la subcomisión, en el siguiente orden, los señores: Eduardo Alemán, Josep María Castellá, Genaro Arriagada Herrera, Ignacio Walker Prieto y Arturo Fontaine Talavera.

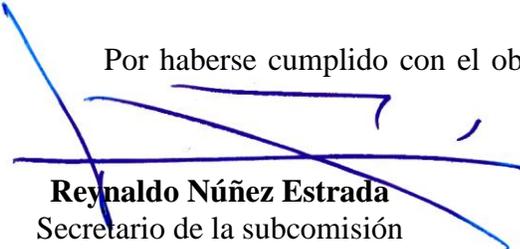
### II. Prórroga del tiempo de la sesión

En atención a lo indicado en el artículo 29.3 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, la unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión acordó aprobar la propuesta de prorrogar el tiempo de la sesión en 20 minutos, presentada por el Presidente de la subcomisión, señor Juan José Ossa Santa Cruz.

\*\*\*\*\*

Las exposiciones de los invitados y 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 18:23 horas.

  
**Reynaldo Núñez Estrada**  
Secretario de la subcomisión

PROCESO CONSTITUCIONAL

COMISIÓN EXPERTA

SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y

FORMA DE ESTADO

SESIÓN 5ª

Celebrada en jueves 23 de marzo de 2023, de 15:08 horas a  
18:23 horas.

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

I. APERTURA DE LA SESIÓN

*-Se abrió la sesión a las 15:08 horas.*

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muy buenas tardes.

Bienvenidos y bienvenidas a todos quienes están presentes y  
quienes nos estén siguiendo.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

*-No hay cuenta.*

#### IV. ORDEN DEL DÍA

##### PRESENTACIONES DE EXPOSITORES INVITADOS POR LA SUBCOMISIÓN

(Exposiciones de los señores Alemán, Castellà, Arriagada,  
Walker y Fontaine)

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- La presente sesión tiene por objeto escuchar exposiciones de diversas personas que tienen mucho conocimiento en los asuntos que competen a esta Subcomisión, los señores Eduardo Alemán, Genaro Arriagada, Josep María Castellà, Arturo Fontaine e Ignacio Walker.

Señor Secretario, si usted pudiese explicar en relación al orden de los expositores y el tiempo para cada uno.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- Presidente, la propuesta que se ha planteado a los expositores consiste en que cada uno de ellos intervenga por un tiempo aproximado de veinte a veinticinco minutos, para después pasar a dialogar con las señoras comisionadas y señores comisionados durante un periodo de quince minutos destinados a consultas.

El orden que les proponemos es que, en primer lugar, intervenga el profesor Eduardo Alemán; posteriormente, don Josep María Castellà, que está por vía telemática y ya nos

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

está escuchando; luego los señores Genaro Arriagada e Ignacio Walker y, finalmente, que termine don Arturo Fontaine.

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

Comencemos, entonces, con la exposición de don Eduardo Alemán, a quien agradecemos que esté presente. Circunstancialmente, se encontraba en nuestro país, y cuando supimos, lo invitamos, dado que conoce al dedillo no solo sobre sistemas políticos en el mundo, sino que, además, ha estudiado el nuestro con bastante detalle.

Tiene la palabra.

El señor **EDUARDO ALEMÁN** (expositor).- Muchas gracias por la invitación.

Es un honor estar aquí. Espero compartirles mi visión de algunos temas puntuales que me parece importante que la Comisión Experta tenga en consideración en este proceso nuevo que se inicia.

Tengo unas diapositivas, así que, cuando aparezcan en pantalla, comienzo.

*(El señor Alemán espera que se inicie la presentación de las diapositivas que acompañaran su exposición)*

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Eduardo Alemán.

El señor **EDUARDO ALEMÁN** (expositor).- Muchas gracias por la invitación.

Mi presentación hoy se va a centrar específicamente en dos temas puntuales: el veto presidencial y las urgencias.

En las constituciones del mundo los países presidenciales, porque voy a asumir aquí que el sistema presidencial va continuar y dedicarme específicamente a discutir estos dos puntos, sé que eso no está decidido y sé que otras de las personas que van a presentar hoy se van a dedicar a este tema, pero en mi presentación asumo que el sistema presidencial se va a mantener y me quiero enfocar en el veto presidencial y en las en las urgencias.

El poder del veto está básicamente dividido en dos tipos, uno es el poder negativo que da el veto total, es el veto clásico de Hamilton de la Constitución de los Estados Unidos, que le da al Presidente una herramienta para evitar que el Congreso se exceda en sus atribuciones, resguardando la separación de poderes y provee una seguridad adicional, un filtro que beneficia al proceso legislativo.

Ahora, las constituciones latinoamericanas presidenciales comienzan en el 1800 e introducen una innovación muy importante respecto del tema del veto que tiene que ver con las observaciones, el veto constructivo, el cual no existe en la Constitución de los Estados Unidos, pero existe en el caso de Chile desde 1833, y esto es una innovación muy importante del constitucionalismo latinoamericano porque le da al Presidente una herramienta para enmendar las propuestas del Congreso en su etapa final, desalienta la parálisis o el

25-04-23

bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo al permitir opciones más allá del rechazo total, promueve negociación y compromisos, mejora la responsabilidad democrática al hacer visible el poder responsable por bloquear la ley, y esto creo que ha sido muy importante especialmente en la Constitución chilena donde a través del tiempo esto se ha especificado muy claramente en muchos aspectos, en diferentes artículos a través del tiempo.

No necesitamos detenernos tanto en el artículo 73, que me imagino, ustedes están familiarizados con él, resaltaría que este artículo no fue cambiado en la propuesta constitucional de Bachelet, sino que se mantuvo.

Ahora, hay cuatro aspectos técnicos de cómo está escrito el veto en el artículo 73 que me parece importante resaltar. Uno que curiosamente el texto no distingue el rechazo total de las observaciones parciales; sin embargo, esta distinción aparece claramente en el artículo 128, sobre veto a reformas constitucionales y también en la ley orgánica constitucional, entonces, es un poco extraño que no aparezca en el artículo 73, tampoco indica la mayoría necesaria para aprobar las observaciones del Presidente, lo cual sí lo hizo la reforma constitucional rechazada el año pasado.

Tampoco especifica que la inadmisibilidad de las observaciones se refiere a vetos aditivos o sustitutivos, pero no a vetos supresivos. Esto parecería una cosa demasiado técnica, sin embargo, este dilema terminó en el Tribunal Constitucional en 2014 en una discusión sobre la ley digital y Sebastián Soto escribió un artículo referido

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

específicamente a este tema, pero es algo que no está claramente detallado en el artículo 73 y generó una controversia que terminó siendo dirimida en parte por el Tribunal Constitucional, y tampoco especifica lo que uno llamaría la promulgación parcial, que sí ocurre, pero no está especificada en el artículo 73, y está de una manera un poco ambigua en la ley orgánica constitucional.

Entonces, querría resaltar estos puntos técnicos para tener en consideración. Ahora, más importante me parece resaltar una diferencia que se introdujo en la Constitución rechazada en 2022. El artículo 274 tenía cinco incisos sobre el veto presidencial, el primero, el segundo y el quinto eran casi iguales a la Constitución vigente, pero hubo dos modificaciones. El inciso tercero y el inciso cuarto, el inciso tercero dice que las observaciones parciales podrán ser aprobadas por mayoría, lo cual clarifica esto que no estaba claro en el otro texto, pero con el mismo *quorum* el Congreso podrá insistir en el proyecto original.

Si la Presidenta o Presidente rechaza totalmente el proyecto el Congreso deberá desecharlo, salvo que insista por tres quintos de sus integrantes.

Entonces, esta versión especifica la mayoría para aprobar las observaciones del Presidente y distingue el rechazo total de las observaciones parciales, sumando claridad al procedimiento; sin embargo, lo que ocurre aquí es que al reducir el umbral de insistencia en caso de las observaciones parciales al mismo *quorum* de la ley, la propuesta lo que hace es debilitar excesivamente el instrumento de la observación

presidencial, porque lo que está haciendo es que termina equiparando la observación del Presidente con una enmienda común y corriente presentada por un legislador.

Lo más importante es que a su vez reduce los incentivos del Presidente de usar este instrumento e incrementa la posibilidad de que el Presidente use el veto total. Esto parece una innovación de la Constitución de 2022 rechazada, pero no lo es, es la regla de veto que en este momento tiene El Salvador.

Entonces, me gustaría demostrarles con un ejemplo por qué incentiva el veto total y debilita el poder de las observaciones. Consideremos un caso de veto donde hay tres alternativas, las tres alternativas clásicas. La propuesta que pasa al Congreso. La propuesta observada por el Presidente y el *statu quo*.

El Presidente y el Congreso ranquean en estas tres opciones, el Presidente claramente prefiere su propuesta por sobre el *statu quo* y la propuesta del Congreso, pero segundo prefiere el *statu quo* que no haya una ley en este tema y su tercera opción es la propuesta del Congreso.

El Congreso prefiere su propia propuesta, segunda la propuesta del Presidente, y tercero el *statu quo*, algo muy común con las observaciones y los vetos en los casos chilenos. Muy común.

Bajo las reglas de la Constitución rechazada el Presidente puede presentar observaciones, pero no lo hace, prefiere un veto total, porque si presenta observaciones esas serán rechazadas y la propuesta del Congreso se transformaría en

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

ley. El Presidente entonces prefiere usar el veto total para mantener el *statu quo* que prefiere sobre la propuesta del Congreso, pero para el Congreso ese es el peor resultado.

Si consideramos las reglas de la Constitución vigente el Presidente presentaría sus observaciones y el Congreso las aprueba. En este caso, ambos actores, tanto el Congreso como el Presidente, se benefician de esta regla constitucional.

Entonces, lo que a veces no nos damos cuenta es que uno piensa que le está reduciendo las prerrogativas al Presidente en favor del Congreso, pero lo que en realidad está ocurriendo aquí es que se desecha una oportunidad de conciliar propuestas con las observaciones y termina confrontando al Congreso y al Presidente en una situación en la cual el Presidente prefiere el veto total. Es una regla que va en contra de los intereses, tanto del Congreso como del Presidente; me parece importante tenerlo en consideración cuando se diseñe el veto presidencial en la nueva Constitución, mantenerlo como está, aunque obviamente hay razones para clarificarlo, pero no retomar la propuesta de la Convención Constitucional de cambiar el umbral en el tema de las observaciones.

Como mencioné antes esto se usa en El Salvador, y en El Salvador el Presidente usa el veto total muy frecuentemente, 60, 50, 60 veces por Presidente. En el caso de Chile, el veto total es casi inexistente, ha ocurrido una o dos veces desde el retorno a la democracia, pero en el caso de El Salvador ocurre muy frecuentemente porque las observaciones no le dan al Presidente la habilidad de enmendar las propuestas del

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Congreso de una manera con cierto vigor. Entonces termina debilitando tanto al Presidente como al Congreso. Eso es lo que quería remarcar respecto del veto presidencial.

Mi próximo punto se refiere a las urgencias. Las urgencias de la manera en que están establecidas ahora se detallan en la ley orgánica del Congreso y se establece un plazo máximo de 30 días en el artículo 74 de la Constitución Política.

Ahora, como todos ustedes deben saber muy bien, su uso ha sido muy criticado por los parlamentarios, la idea es que hay demasiados proyectos que se declaran urgente, sofocando la agenda legislativa y restringiendo la posibilidad del Congreso de decidir sus prioridades.

Otra crítica es que relega las mociones parlamentarias que tienen una probabilidad mucho menor de recibir las urgencias de parte del Presidente. Para darles un ejemplo del Presidente Boric de la semana pasada, pero esto no se remite a un solo Presidente, puede haber ejemplos iguales de todos los presidentes desde el retorno a la democracia, lo uso solo para resaltar el dilema en el cual se encuentra tanto el Congreso como el Presidente.

La semana pasada el gobierno introdujo 78 urgencias a distintos proyectos de ley. Además de eso, hubo 16 proyectos de seguridad con urgencia, de los cuales nueve tenían suma urgencia, imagínense si el Congreso cumpliera esos plazos, si el Congreso cumpliera sus páginas estaría de algún modo abdicando su responsabilidad constitucional, o sea, sabemos que si el Congreso hiciese lo que el Presidente le pide, sería muy malo para la democracia chilena, entonces el uso de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

las urgencias hoy en día se ha desvirtuado de ese objetivo original que es la priorización de proyectos específicos para llegar a una pronta resolución de parte del Congreso.

Los plazos no se cumplen porque en muchos casos es imposible cumplirlos, a no ser que el Congreso renuncie a su rol de examinar, deliberar y modificar los proyectos de ley.

Para ser sinceros, el Ejecutivo tampoco espera que se cumplan estos plazos y frecuentemente utiliza las urgencias para resaltar ante la opinión pública sus prioridades programáticas, todos los Presidentes lo han hecho. Esto debilita la efectividad de este instrumento constitucional cuando el Ejecutivo realmente necesita una pronta resolución de un proyecto específico.

Esto se ha tratado de solucionar. La manera en la cual se ha tratado de solucionar ha sido extendiendo los plazos de la urgencia, esto se ha hecho y no han cambiado nada realmente, se han extendido un poco, pero no ha cambiado nada.

Dejar que el Congreso solucione esto a través de una reforma a la ley orgánica constitucional, me parece una mala idea, porque es casi imposible dado los incentivos que la bancada del gobierno de turno, cualquiera sea, y la oposición, cualquiera sea, siguen a una resolución sustantiva consensuada ¿Por qué? Porque no importa qué solución se presente, se puede percibir como que debilita al Presidente de turno o incrementa su poder, no importa cómo se vea los incentivos van a ser que esto no se resuelva, por eso me parece muy importante que la Comisión Experta se aboque a tratar de solucionarles tanto a los legisladores como al

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Presidente, el problema tan importante que surge de las urgencias.

Existe una alternativa de solución y es una combinación de dos normas, es una versión del proceso que está hoy día en la Constitución de la República del Uruguay que combina dos normas. Una que se puede interpretar como incrementando el poder del Presidente y otra que se puede considerar como incrementando el poder del Congreso, pero en su conjunto solucionan este tipo de problemas.

El primero es limitar el número de urgencias que se pueden establecer simultáneamente, esto devuelve al Congreso y a las comisiones del Congreso un mayor grado de control sobre su agenda, pero, segundo, sería establecer consecuencias concretas en caso del incumplimiento del plazo de las urgencias. Específicamente, la aprobación automática de la propuesta declarada urgente si la Cámara no la ha desechado expresamente en el plazo establecido, ni se ha aprobado un proyecto sustitutivo. Esto fortalece la autoridad presidencial sobre las ahora pocas propuestas que se declaren urgentes, al mismo tiempo que promueve la responsabilidad del Congreso.

Esto sería siguiendo la propuesta de Uruguay, hay un problema con la propuesta de Uruguay que no puede ocurrir con la propuesta si se adoptase en el caso chileno, es que Uruguay tiene la posibilidad de presentar leyes ómnibus, lo cual en Chile no se puede hacer y, eso es muy importante, porque si se le da al Presidente la posibilidad de declarar urgente una propuesta de ley podría acumular varias

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

propuestas y presentar una ley omnibus y eso de algún lugar debilita el primer punto de mi propuesta que es limitar el número de urgencias, pero ese es un problema en el caso uruguayo, pero no sería un problema en el caso de Chile. Creo que le devuelve al poder de urgencia su objetivo principal y, de nuevo, es una solución que beneficia tanto al Congreso como al Presidente.

En el caso uruguayo los plazos son 90 días para las urgencias, no son 30 días; o sea, son mucho más amplios, pero refuerza el poder del Presidente y refuerza el rol del Congreso, que no va a estar abrumado por 72 urgencias, cada dos o tres semanas.

Bueno, me quería dedicar específicamente a estos dos temas puntuales.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias, profesor Eduardo Alemán. Especialmente por referirse a temas que son muy específicos, pero muy relevantes para nuestro trabajo.

A continuación, ofrezco la palabra a los comisionados y a las comisionadas. Tal vez partir por el comisionado Sebastián Soto, quien al igual que yo, tenemos siempre una herida abierta en materia de veto...

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Agradezco al profesor Eduardo Alemán por la exposición, muy útil para el trabajo que estamos haciendo.

Respecto de las urgencias y de la alternativa uruguaya, la limitación del número de urgencias que se pueden establecer simultáneamente ¿es absoluta, es total o es por temas o materias? Esa es una primera pregunta. Porque, en un determinado plazo, ¿esto significa que el gobierno, por ejemplo, tiene un máximo de -voy a inventar- cincuenta urgencias, que las distribuye como quiera, o no puede poner más de equis urgencias en proyectos de seguridad, financieros? Esa es una primera pregunta.

La segunda pregunta tiene relación con el veto. Usted plantea muy bien el dilema que, de hecho, se discutió en la Convención Constitucional, respecto del veto parcial. Sin embargo, también hubo ahí una discusión que después se subsanó con el tema de los *quorum*, con los cuales el Congreso Nacional puede insistir con la propuesta. Al respecto, me gustaría escucharlo sobre la pertinencia -creo- de que esos *quorum* sean altos o relativamente altos, justamente para favorecer esta relación entre el Congreso y el Presidente, y por qué, a lo mejor, no sería una buena idea bajarlos. Se lo comento, porque, en general, lo que uno advierte en las discusiones de los comisionados expertos es que, por lo menos, a propósito de las leyes, esa discusión de los *quorum* de las leyes la vamos a tener. Lo mismo ocurre con los nombramientos que haga el Senado, ¿con qué *quorum* se hacen? Y hoy, en general, lo comparto yo o no, hay una idea de ir

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

rebajando. Pero, en el caso del veto, esa rebaja podría producir un problema. Por eso, me gustaría una reflexión al efecto.

Gracias, profesor Eduardo Alemán.

El señor **EDUARDO ALEMÁN** (expositor).- Respecto del primer punto...

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Profesor, vamos a acumular algunas preguntas para que las pueda responder todas juntas.

Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, agradezco la presencia del profesor Eduardo Alemán, y sobre todo agradezco su especificidad. Es un verdadero privilegio tenerlo aquí.

Quiero hacerle dos preguntas. La primera, respecto de las urgencias, tiene que ver con la práctica del Uruguay, es decir, si la regla que nos señala tiene efectos concretos, se cumple. Porque me gustaría saber si, en realidad, una regla escrita, como la que describe, tiene el efecto de cumplimiento, porque nosotros hemos escrito muchas reglas en materia de urgencias desde la Constitución de 1925 y regularmente no se cumplen. Entonces, me gustaría preguntarle sobre la práctica en el Uruguay.

La segunda consulta es respecto de la inadmisibilidad de los vetos aditivos. Creo que el profesor acierta, puesto que es certera la distinción que hace respecto de la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

inadmisibilidad de los supresivos y los sustitutivos, pero me gustaría preguntarle qué regla nos sugiere, eventualmente, para dibujar la inadmisibilidad de los vetos aditivos.

La regla que tenemos en Chile es la declaración de inadmisibilidad del veto aditivo cuando es contrario a las ideas matrices de un proyecto de ley, pero no sé si hay otra regla que el profesor sugeriría respecto a la inadmisibilidad de los vetos aditivos.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el profesor Eduardo Alemán.

El señor **EDUARDO ALEMÁN** (expositor).- Respecto del caso de Uruguay, se permite solo una propuesta de ley al mismo tiempo, y por eso que el Presidente tiene este incentivo de crear leyes ómnibus para poder pasar más.

Ahora, no hay razón por la cual se necesite establecer que haya solamente una al mismo tiempo, puede haber más. Es más, si se decide que haya diferentes tipos de urgencia, también se puede limitar, por ejemplo, que pueda haber una urgencia suma al mismo tiempo solamente y una simple al mismo tiempo, o también se puede delimitar por áreas. La cuestión es no abrumar al Congreso y, de algún modo, no tapar la agenda legislativa con tantas urgencias, las cuales se transforman en algo irreal y, de nuevo, no se cumplen, porque cuando hay una, se cumplen.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Me voy a referir a la primera pregunta del comisionado Sebastián Soto, porque la quiero unir a esto y después respondo la otra. En Uruguay, se cumplen, pero no ocurre tan seguido. Recientemente, en 2020, el Presidente Luis Lacalle le puso una urgencia a un proyecto omnibus que abarcaba un montón de diferentes propuestas legislativas. Esto coincidía con el comienzo de la pandemia, también, y fue aprobada por el Congreso dentro de los límites. ¿Por qué? Porque la Constitución dice que si la Cámara no toma una acción después de noventa... Además, especifica cuánto tiempo tiene la Cámara Baja; cuánto tiempo tiene la Cámara Revisora; cuánto tiempo tiene la Asamblea, si hay diferencia; o sea, establece plazos, pero cuando sumamos todo el plazo el máximo es noventa días. Dice que cuando se cumple cada plazo, si la Cámara no tomó una decisión, se considera aprobada y, por ende, va a la Cámara Revisora. Si no cumple ese plazo, se considera aprobada y va a la Asamblea Legislativa. Si se cumple ese plazo sin acción, se considera aprobada. Entonces, los plazos se cumplen.

Ahora, lo que ocurrió, en este caso, fue que el Congreso la aprobó, pero introdujo varias enmiendas, o sea, cambió la propuesta de ley del Presidente, como le corresponde a un Congreso, que revisó, deliberó y enmendó varios de los artículos de esta propuesta de ley. Entonces, se cumplió, pero, al mismo tiempo, el Congreso participó activamente en esta reforma.

En cuanto al umbral en términos de los vetos totales o de las observaciones, recuerdo que hubo una discusión al

respecto en la Convención Constituyente, donde se decidió reducirlo de dos tercios a tres quintos.

Es difícil lograr un consenso sin pensar cuál es el contexto político del país en el momento. En este momento, con un sistema partidario tan hiperfragmentado como el chileno, tres quintos parece un umbral superalto, pero quizás en otro momento político tres quintos parecerán un umbral relativamente moderado. Entonces, una de las grandes tareas de las reformas constitucionales es tratar de anticipar eventuales escenarios que no son los de hoy. Y eso no es tan fácil.

Ahora, la Constitución uruguaya tiene tres quintos, la Constitución de Chile de hoy tiene dos tercios, la Constitución argentina tiene dos tercios, la norteamericana tiene dos tercios. Menos de tres quintos, me parece un error. Diría eso.

El último punto, respecto de los vetos aditivos, eso es muy difícil. Para mí, en la controversia que llega al Tribunal Constitucional en 2014, lo más importante ahí fue que no se aclaró específicamente que un veto sustitutivo siempre debería ser admisible. Cuando el Presidente en su veto, de algún modo borra un aspecto de la propuesta de ley, debería ser siempre admisible, porque el Presidente no está agregando nada. Entonces, nunca está partiendo fuera de la matriz central del proyecto de ley. Sabemos que eso puede ocurrir con el veto aditivo. Ocurrió en este caso, pero también hay otros ejemplos. Creo que en el gobierno de Frei hubo otro ejemplo respecto de eso. Eso es difícil de dirimir. Uno

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

podría decir que eventualmente tendría que terminar en un Tribunal Constitucional, pero ese es otro tema que -me imagino- va a ser bastante complicado, que está en sus manos, pero dirimir son prerrogativas del Tribunal Constitucional, pero me parece que hoy en día lo tiene que decidir el Presidente de la comisión, y esto se puede apelar, va al Presidente de la Cámara; pero, eventualmente, dada la legislación que tenemos hoy, podría ir al Tribunal Constitucional. No sé cómo terminará esto siendo establecido.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- ¿Algún otro comisionada o comisionado quiere hacer una pregunta?

Yo, muy brevemente, en línea con lo que comentaba, para efectos de transformar en letra muerta las observaciones presidenciales o el veto presidencial, desde hace algunos años se instauró una práctica que era declararlo inadmisibles con un *quorum* de mayoría simple por no estar, supuestamente, conforme con las ideas matrices.

Entonces, nosotros nos enfrentamos a un dilema. Naturalmente, queremos evitar que eso pueda seguir sucediendo, no queremos normas que sean letra muerta.

Por otro lado, entendemos que los *quorum* propiamente tales en las observaciones son altos, requieren una conversación amplia, un espacio de negociación.

Entonces, existe la idea entre nosotros y, por supuesto, que su opinión y la de todos los invitados sería muy bienvenida, en orden a que también la calificación de la admisibilidad pudiera tener un *quorum* distinto al de la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

mayoría simple. Digo esto porque lamentablemente la práctica es muy distinta a la teoría. Cuando nosotros decimos que suprimir algo jamás puede ir contra las ideas matrices, todos lo entendemos fácilmente; pero si se somete algo a una votación y esa mayoría simple se impone, la argumentación queda en nada.

Entonces, quiero transmitirle qué opina usted que la misma admisibilidad pudiese contar con algún grado de *quorum*. En segundo lugar, entendiendo el efecto -no quiero llamarlo sanción- que produce el no cumplimiento de las urgencias en Uruguay, que es que se entiende aprobado el proyecto, tratándose de un efecto muy fuerte, existe también la idea de una situación que es intermedia, y que el efecto del no cumplimiento de la urgencia (*inaudible*) no la aprobación del proyecto, pero sí el avance del proyecto de un trámite a otro; por ejemplo, la salida de una Comisión a otra y, así sucesivamente, hasta que llegue a la Sala, sale del primer trámite; es decir, lo que se le hace al Parlamento, cuando no respeta una urgencia, es limitar la posibilidad que tuvo de discutirlo y no la aprovechó, más que la aprobación automática del proyecto.

El señor **EDUARDO ALEMÁN** (expositor).- Me parecen excelentes las ideas que están debatiendo.

Respecto del primer punto, me parece que, en la redacción del artículo, en la Constitución, se podría especificar tanto que el veto que suprime un texto no debería ser sujeto a admisibilidad como el *quorum* necesario para declararlo

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

admisible. Me parece que es una gran solución al problema político que genera -"hecha la regla, hecha la trampa"- tratar de usar la admisibilidad como un instrumento para, de algún modo, evitar tener que pasar un *quorum* alto para desechar la observación del Presidente. Me parece que es una muy buena idea y me alegro que la estén pensando y la estén discutiendo, pues es una muy buena solución.

En cuanto al tema de la urgencia, concuerdo con que uno puede buscar situaciones intermedias, pero lo que yo quería resaltar es que puede haber una opción, y eso también lo traté de hacer con el tema del veto, que no sea una cuestión ideológica o una cuestión partidaria, ni una cuestión de reforzar el presidencialismo o reforzar el poder de la Cámara, que se puede buscar una solución que beneficie tanto al Congreso como al Presidente, y eso me parece que sería muy importante y facilitaría -en su trámite posterior- la aprobación en el Consejo.

Pero pienso que también sería una buena idea incluir etapas intermedias. En Uruguay, lo aprueba una Cámara y se va a la otra Cámara; por lo tanto, no sería una mala idea que haya etapas intermedias, donde se considere aprobado por la primera Comisión que lo estudia y que, así sucesivamente se llegue a la Cámara y eventualmente a la Cámara revisora. Me parece que es algo que amerita ser estudiado, pero el objetivo final es similar al que les estaba resaltando hoy.

Muchas gracias.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchas gracias a usted por haberse dado el tiempo de venir a esta Subcomisión.

A continuación, tiene la palabra el profesor Josep María Castellà, que se encuentra conectado.

El señor **JOSEP MARÍA CASTELLÀ** (expositor) [vía telemática].- Agradezco esta amable invitación. Estoy muy contento de estar aquí con los distinguidos comisionados y también con algunos amigos míos.

Se me dijo que hablara de la forma de Estado y, dentro de la forma de Estado, en concreto de la dimensión territorial. Como saben, al menos desde las categorías provenientes del Derecho italiano, que utilizamos en España y en otros países, en derecho comparado, la forma de Estado designa las relaciones entre pueblo, poder y, en su caso, territorio. Por lo tanto, me voy a centrar en esta última relación.

Lo que voy a sostener, de entrada, son dos afirmaciones que luego trataré de ejemplificar y demostrar mejor, es que, en principio, no todo Estado con regiones es un Estado regional y, en segundo lugar, no todo Estado con comunidades, naciones, nacionalidades es un Estado plurinacional.

El punto de partida es doble. Por un lado, la aproximación que puedo hacer desde el derecho comparado me parece que es siempre una aproximación relativa, cautelosa, porque la comparación debe tener en cuenta no solo instituciones concretas, sino una macrocomparación, en este caso, la que da la forma de Estado, y esto significa, en el plano interno de cualquier norma -en este caso constitucional-, una adecuación

entre las diferentes partes de la Constitución: entre los principios, la parte dedicada específicamente a la cuestión territorial y también aquellas otras partes que, por ejemplo, en la composición del bicameralismo, puedan afectar a esto. Por lo tanto, hay una correlación interna, una coherencia interna necesaria.

En segundo lugar, el derecho comparado no es en abstracto, se debe ajustar a las realidades, a la realidad histórica, a la realidad política y, esta, evidentemente, la conocen mucho más ustedes que yo, en el caso de Chile.

Segunda premisa: he partido de las bases con las que operan ustedes en la Comisión Experta. Me parece que en lo que se me ha asignado, hay tres bases, que son un punto de partida, al menos razonable.

En primer lugar, el Estado unitario y descentralizado; en segundo lugar, el reconocimiento de pueblos originarios, como parte de la nación chilena, y, en tercer lugar, aludiendo al bicameralismo, una Cámara de Diputados y un Senado.

Podríamos establecer la comparación con la propuesta de Constitución de 2022, en donde los términos son, como saben ustedes muy bien, ligeramente diferentes, tanto en la alusión al Estado regional como al Estado plurinacional, y la introducción de una serie de normas coherentes con esta definición de la forma vista.

En cuanto a los dos puntos que voy a tocar, el primero es la cuestión del Estado regional o del Estado descentralizado, y dejo para luego la cuestión del Estado plurinacional o, más

amplio, el reconocimiento de los pueblos originarios a nivel constitucional.

Lo primero nos lleva, al hablar de Estado regional, a ver una definición de Estado regional, que hoy, me parece está en crisis. Por un lado, hoy ha habido un acercamiento entre estados regionales y estados federales, y me parece que, en derecho comparado, cada vez es más frecuente hablar de Estados políticamente compuestos, para aludir a aquellos Estados en que hay una garantía constitucional de la autonomía de los entes, como sea que se llamen en cada país: regiones, cantones, provincias en Canadá, comunidades autónomas en España o Estados federados, etcétera. Y al mismo tiempo que esto sucede, hay una potestad -esto es lo importante-, un reconocimiento de poderes, de competencias legislativas y, por lo tanto, de una Cámara, de un Parlamento, con poderes legislativos en los dos niveles, tanto a escala nacional como a escala territorial -insisto-, sea federal o regional.

A partir de ahí puede haber muchas diferencias sobre los grados de participación de los entes territoriales a escala nacional, aunque luego podré volver sobre ello.

Diferente del Estado regional es la descentralización administrativa, y ahí todos conocemos el ejemplo francés, en el que sigue habiendo un único poder legislativo; pero, en cambio, hay una descentralización administrativa.

Aquí, quiero hacer dos acotaciones. Una, el que Francia reconozca una autonomía administrativa y, por tanto, aquí utilizo los dos términos: el sustantivo "autonomía" es común

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

a los Estados políticamente compuestos, de los Estados descentralizados administrativamente, la autonomía indica un poder limitado; pero, como a veces pasa en Derecho, la lengua es diferente de lo jurídico, y si bien "autonomía" es sustantivo, para nosotros los juristas sería algo más adjetivo, porque indica esto una descentralización.

Lo relevante es el calificativo. Qué tipo de autonomía. ¿Es una autonomía política legislativa o es una autonomía administrativa? En este adjetivo está la verdadera diferencia.

Aludiendo al caso francés, lo primero que llama la atención -y esto hay que decirlo- es que no estamos hablando de algo estático. No significa lo mismo hablar del Estado francés descentralizado hasta el 2003 que hablar de ello a partir de las reformas constitucionales del 2003, impulsadas por el entonces presidente Chirac.

Es esta última realidad en la que hay una mayor descentralización, siempre administrativa, pero una mayor descentralización a la que hay que tener en cuenta y no lo de antes.

Una segunda acotación es que, viniendo de España, no les extrañará que les mencione brevemente -o al menos que les invite a buscar- una realidad muy particular que hay en España de autonomías administrativas muy desconocidas fuera, que son las de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

España tiene 17 comunidades autónomas con poderes legislativos, por tanto, con autonomías políticas en el Estado autonómico, pero tiene dos autonomías administrativas

que no son meramente locales, las de las provincias, las de los municipios, sino que afectan a dos ciudades enclaves del norte de África, que tienen estatutos de autonomía aprobados en el año 95 y que se corresponderían con esto que estamos hablando de Francia. Por tanto, ahí también hay puntos interesantes para tener en cuenta.

Visto esto, más que ofrecerles respuestas, lo que les puedo hacer es un índice de preguntas o de temas a los que, al abordar la cuestión territorial en cualquier proceso constituyente, hay que dar una respuesta. Sea la que sea, pero, como he dicho antes, debe ser una respuesta sistemática, coherente, etcétera.

La primera cuestión, y que a veces pasa desapercibida, es cuántas regiones y con qué poderes. El "cuántas" es importante, porque, a mayor fragmentación, menos contrapoder serán. En cambio, regiones más fuertes significarán un contrapoder y podrán, por tanto, gestionar mejor determinadas competencias, determinados poderes en concreto.

Esta es una cuestión que las Constituciones no siempre abordan, por lo que la solución difiere. En el caso italiano, las regiones se elencan en la Constitución; en el caso español, se remiten a unas leyes muy cualificadas -los estatutos de autonomía-, y en Francia se remiten a una ley.

Por ley, hasta el 2014 había, creo recordar, 22 regiones y, en el contexto de la grave crisis financiera que padecimos en Europa, en 2014 se rebajaron a tres. La ley, por tanto, da una mayor flexibilidad, pero es una respuesta que se debe

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

dar, porque esto implicará, en cadena, una serie de cuestiones.

La segunda cuestión son los poderes; qué poderes y qué competencias puede tener, y me parece que aquí, a su vez, hay al menos dos otras cuestiones que debemos tener en cuenta: la primera es determinar qué norma los ha de prever; si los ha de prever la misma Constitución, como suele pasar, de alguna manera, en los Estados regionales y federales, o los ha de prever la ley, como en Francia o en España, en este último caso, con una ley muy cualificada, que es el estatuto de autonomía.

También ahí, por tanto, cambia la situación, y no solo es la cuestión de la norma, lo que volvería a plantearnos qué tipo de ley es este estatuto regional.

No sé si lo he entendido bien, pero me parece que en la Convención se aludía, por un lado, a un acuerdo de ambas Cámaras, pero, al mismo tiempo, también a una concurrencia presidencial. Este es un tema importante. Es una ley cualificada, y eso tendrá incidencia luego para determinar si es parámetro o no en el control de constitucionalidad.

Por otro lado, como les digo, no importan solo las materias, el elenco de materias, sino también las potestades normativas que se ejercen sobre esta materia. Esto es muy importante, porque, en definitiva, va a depender de si es una potestad reglamentaria o una potestad legislativa.

Además, va a depender de si en determinadas situaciones -el caso francés es muy extremo- esta potestad reglamentaria puede llegar a derogar parcialmente, temporalmente incluso,

una ley de la asamblea nacional, preservando en la ella toda capacidad de decisión legislativa.

En el caso que les decía de Ceuta y Melilla, por ejemplo, nos dice el artículo 21.2: "En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior -materias, el elenco de materias- la competencia de la ciudad autónoma comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de potestad normativa reglamentaria.". No legislativa.

Luego, aparte de esto, hay otras preguntas. Otra pregunta es de carácter institucional. Qué instituciones.

La opción chilena de la Convención, una asamblea legislativa -aunque lo del Legislativo también habría que someterlo a una serie de condicionamientos, que conocen ustedes mejor que yo- y un gobierno, un Ejecutivo. Por tanto, la cuestión clave está en si la asamblea es legislativa o no.

Como tercer punto, hay otras cuestiones que también son importantes, porque puede haber iniciativa legislativa frente a las Cámaras nacionales o puede haber la solicitud de delegación legislativa, lo que llevaría a que se ejerza la delegación. Ahí se matiza esa dicotomía entre tener o no tener competencias legislativas.

Luego está, en cuarto lugar, todo el aspecto de la participación en las decisiones del Estado, y ahí la cuestión de la segunda Cámara es muy importante. Ello implica determinar si esta Cámara de las Regiones, que ahora, según las bases, vuelve a ser Senado, solo tiene competencias en

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

materia territorial o también tiene otras competencias, que antes ya estaban, porque ahí aparecía también toda la cuestión de la acusación presidencial. Con todo, me parece que esto es muy importante, porque en un sistema presidencial ha de tener relevancia, y la segunda Cámara, en parte, sirve para tales efectos.

También ha de verse si la segunda Cámara funciona para todas las leyes o solo para algunas de interés regional, una opción que se tomó en el proceso anterior. Además, hay que ver qué ocurre con la reforma constitucional, si interviene y cómo. En fin, hay toda una serie de elencos sobre los que luego podemos discutir.

Me parece que ahí es importante también la composición, y el derecho comparado no nos ofrece una respuesta. En Francia la elección es indirecta, por las autoridades locales. En muchos otros países, incluido Chile, se opta por una elección directa de la ciudadanía, lo que me parece razonable, pero, como saben, hay otras opciones.

También está el tema de la relación entre ambas Cámaras. Al respecto, me parece que cuanto más descentralizado sea un Estado, más eficiente será. Por ejemplo, en principio, en muchos de los Estados federales, la relación entre ambas Cámaras articula un sistema de comisión mixta, lo que los italianos llaman *navet*, es decir, ir de una Cámara a la otra en busca de acuerdos.

De los Estados regionales -estoy pensando en Italia y si quieren en España como Estado regional potente-, en el caso español, es la primacía de la primera Cámara, y, en el caso

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

italiano, desaparece absolutamente la dimensión regional y es un bicameralismo perfecto, pero esto es solo en Italia y se intentó eliminar en la última reforma fracasada. En el caso francés, también es una segunda Cámara más reducida, por tanto, con menos poderes.

Con respecto a las cuestiones de colaboración, me parece que instaurar foros de colaboración entre los gobernadores es algo que también está en todas partes.

Por último, en Estados regionales y en Estados descentralizados, es decir, Francia o ustedes en la Constitución vigente, tienen también la presencia de un delegado del Presidente o del Ejecutivo en la región, que es otra forma importante de coordinación de los servicios periféricos y de interlocución con la administración regional.

Por tanto, como ven, hay un elenco de problemas a los que se debe dar respuesta.

Una última consideración: si miramos los Estados descentralizados, sea regionales o sea Francia -de descentralización administrativa-, vemos que hay una aplicación incremental. Es decir, la descentralización no se produce de una vez por todas.

En el caso español, solo entraron cuatro enseguida, las otras fueron, al principio, una autonomía limitada, que luego, transcurridos más de diez años, se incrementó.

En el caso italiano, la Constitución es de 1948. Ocurrió lo mismo, primero hubo cuatro y luego, en los años 50, se agregó una quinta región, las demás esperaron casi treinta años,

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

hasta 1970, para poner en marcha las instituciones y los poderes regionales.

En el caso francés, también hemos que este incrementalismo está presente.

Por último, con respecto al Estado plurinacional, el punto de partida, insisto, es este: no todo Estado con comunidades nacionales, y ahora veremos cómo se las llama en derecho comparado, implica ser un Estado plurinacional. Digo esto, porque me parece que aquí hemos de huir los juristas de una aproximación propia de la ciencia política, de la filosofía política, en que me parece se utiliza de una forma muy amplia el término Estado plurinacional, sin advertir las consecuencias que en derecho tiene, que son, *de facto*, la consideración por Estado plurinacional de un Estado confederado y, por tanto, de una soberanía de los territorios y, por tanto, de un trato de bilateralidad, en igualdad de condiciones, entre cada territorio al que se le reconoce esto y el Estado nación en conjunto.

Esto, efectivamente, es un elemento, una decisión política muy importante que me parece que ustedes, ahora en las bases, han dejado de forma clara, cuando se habla de la nación chilena y cuando, al mismo tiempo, se habla de los pueblos.

Si miramos el derecho comparado, veremos que en Bolivia sí se utiliza el término Estado plurinacional, mientras que en Ecuador se habla de nacionalidades, por cierto, como en España: nacionalidades y regiones. Asimismo, se habla de base territorial, en el caso de España y en otros lugares también, pero fíjense que la terminología cambia; a veces, se habla de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

naciones, de nacionalidades o pueblos, como en Etiopía, y otras, de comunidades y pueblos, como ocurre en Ecuador.

En definitiva, el término Estado plurinacional es residual y, cuando se ha de buscar el nombre de designación, prima el de comunidad, el de pueblo, incluso el de nacionalidad sobre el de nación. Esto último, por los equívocos que el término nación suscita, como saben ustedes, tanto en teoría política como en derecho constitucional.

Aclarado este aspecto, una cosa es reconocer el Estado como plurinacional y otra es incorporar el reconocimiento -en este caso- de los pueblos originarios. En ese sentido, me parece significativo prestar atención, por ejemplo, a la experiencia canadiense.

En la Constitución de Canadá y también podríamos acudir, obviamente, en derecho internacional, al Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el conjunto que resalta de todo esto es, primero, el reconocimiento -hay un reconocimiento de los pueblos, que tiene el rol simbólico e interpretativo de las normas que allí se establecen-; en segundo lugar, la definición de los pueblos, aun cuando solo sea la mención de tales pueblos; en tercer lugar, la inclusión de alguna cláusula, por ejemplo, de igualdad entre sexos, cosa que hace el artículo 35 de la ley constitucional de Canadá, o, en otros contextos, la aplicación de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones, y, por último, la participación en las conferencias constitucionales, es decir, en aquellas reformas constitucionales que les afecten, lo que en Canadá se sitúa

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

en el mismo artículo 35, en el artículo 25 -que establece unos derechos de los tratados negociados antiguamente con la Corona- o en la propia competencia sobre la población indígena, y, por tanto, en la introducción de consultas, lo que me parece que está en la línea de lo que ustedes previeron en la Convención y de lo que establece el Convenio 169.

Por último, me parece importante señalar que las autonomías territoriales y las autonomías de pueblos pueden divergir. Si tomamos a México como ejemplo, veremos que, por un lado, se habla de un Estado federal, con entidades federativas y, por tanto, de base territorial propia del federalismo, y, por otro, se incorpora en el 2000 a los pueblos y a las comunidades, en donde la base territorial no coincide y, a veces, prima el principio de personalidad.

En consecuencia, hacerlos coincidir a ambos puede generar problemas y no siempre se da en la realidad. Me parece que en Chile la base regional no coincide enteramente con la base de estos pueblos, que están esparcidos por todo el territorio nacional, con lo cual, su autonomía y reconocimiento pasan por una vía diferente, paralela a la del resto del territorio. Si es una vía distinta, entonces, hay que ver qué relación tiene con la territorial, que es, insisto, la que estructura propiamente a la forma de Estado.

Ahí, estas cláusulas a la canadiense -que también es Estado federal, como todos ustedes saben- implican ese paralelismo. Por lo tanto, se distingue el reconocimiento de esos pueblos

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

de lo que sería el reconocimiento territorial del ámbito federal canadiense.

He querido hacer un elenco de cuestiones y, a partir de ahí, podamos discutir lo que a usted les parezca de mayor interés.

Muchas gracias.

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

Estamos muy agradecidos y honrados de que se haya tomado el tiempo para participar en esta instancia.

Tiene la palabra el comisionado Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Señor Presidente, por su intermedio, agradezco la participación del profesor Castellà.

Con respecto a su presentación, quiero plantear dos preguntas.

Primero, en relación con los escaños reservados, ¿considera usted qué sea una buena fórmula? De ser así, ¿lo establecería en ambas Cámaras o lo ve de otra forma en el caso de Chile?

Segundo, dado que en nuestro país ha operado un sistema en el que se le dan atribuciones al Senado en materia de regiones, ¿considera usted que, con regiones pequeñas, como es el caso de Chile, eso tiene sentido? ¿Es partidario de este modelo que se estableció en la Convención, con el cual se le dan atribuciones especiales al Senado en el tema regional?

Muchas gracias.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

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

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, agradezco la presentación del profesor Castellà.

Sin duda, es un análisis que merece que le dediquemos tiempo y toda nuestra atención.

El profesor mencionó un par de veces esta idea de leyes muy cualificadas, tanto en España como en Francia, vinculadas con las materias o fórmulas de descentralización.

En ese contexto, me gustaría preguntarle qué tipo de cualificación tienen esas leyes. ¿Son acaso cualificaciones de *quorum*, cualificaciones del órgano que las dicta o de procedimientos para dictarlas? Incluso me pareció entender que son o podrían ser también una cualificación dada por su ubicación en el sistema de fuentes del derecho. Es más, creo que dijo -no sé si lo entendí bien- que podrían servir como parámetro de control.

Hago esta pregunta, porque, efectivamente, nosotros tenemos una ley de gobiernos regionales, pero esta no varía por su ubicación en el sistema de fuentes, sino solo por su *quorum* de aprobación.

Dicho esto, me gustaría también preguntarle qué otro tipo de cualificación podrían tener estas leyes que regulan la materia.

Muchas gracias.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Señor Presidente, agradezco la presentación del profesor Castellà.

Sin duda, ha sido muy interesante su intervención. Los temas de formas de Estado me parecen fascinantes, en términos de determinar cómo se configura la estructura de un Estado.

En las bases que usted mencionó, profesor, también está la idea de un Estado unitario descentralizado. Esa es una frase que dice mucho, pero también dice muy poco en ese sentido, porque la descentralización, como usted bien dijo, tiene varias dimensiones. En ese sentido, nosotros también habíamos conversado esta idea de la descentralización política, administrativa y financiera.

Hay una descentralización administrativa, que es bien evidente; otra, que es financiera y que también da fuerza a que existan las regiones. De lo contrario, no tiene mucho sentido la idea de la descentralización.

Me gustaría, si pudiera hablar -y es una discusión que hemos tenido- sobre qué significa la descentralización política en el vínculo con la autonomía, porque yo lo entiendo como la capacidad de designar autoridades, elegir funcionarios de confianza no ligado a esta idea del Estado regional en sí mismo. Entonces, me gustaría saber qué opina al respecto.

Por otra parte, solo complementando la pregunta con respecto a los escaños reservados para pueblos indígenas -que

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

también tenemos establecidos en las bases-, el reconocimiento y probablemente también sus derechos colectivos en que uno de ellos es precisamente la participación política. Entonces, ¿cómo vincular esta idea de la descentralización, de la participación política con la presencia de escaños reservados? y si usted consideraría que eso sería un impulso también democrático a discusiones.

Tengo muchas otras preguntas, pero las dejaré para otra oportunidad.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- ¿Alguna otra pregunta?

Profesor, Castellà, si fuese tan amable.

El señor **JOSEP MARÍA CASTELLÀ** (expositor) [vía telemática].- Muchas gracias por sus preguntas.

Sobre los escaños reservados, creo que hay que partir de la base de que esto rompe la idea de la representación general, que es un logro de la ciudadanía, diseñado por la Revolución Francesa y, por tanto, se justifica en la medida en que hay unas razones de reconocimiento -en este caso, de unos pueblos- muy concretas y determinadas.

Quizá, una forma de afrontar esto sea reservar la Cámara baja, el Parlamento, que es la Cámara de representación nacional, a toda la nación y articulando las circunscripciones que sea y, a lo mejor, en algunos casos se identificará con una mayoría o con una población sustantiva de algún pueblo, pero preservar ahí la representación

general. En cambio, en la segunda Cámara, que es la Cámara que normalmente allá donde existe el derecho comparado que, en estados más grandes, más complejos, suele estar presente y que es el lugar donde tienen entrada preferente esas particularidades, sea de orden territorial o de otro orden, como puede ser en este caso de carácter de comunidades. Quizá, esta, a escala nacional, me parece pueda ser una solución para evitar duplicidades, de la misma manera que se quieren evitar en derecho comparado duplicidades en cuanto a trasladar las circunscripciones y el método de elección de una Cámara a la otra, sería también una duplicidad introducir un mismo tipo de reserva en una y en otra.

Puntualizando lo que decía últimamente la señora Antonia Rivas, efectivamente, distinguiría escaños reservados de participación de derechos colectivos.

Al final, el derecho de participación, hablando en términos jurídicos, es un derecho individual de ejercicio colectivo y, quizá, participan, pero el derecho al final es un derecho individual. Por tanto, añadido a lo dicho el que se puedan establecer -como, de hecho, ocurre- otras fórmulas distintas de escaños reservados, de hacer escuchar los intereses colectivos de una comunidad a escala parlamentaria o, incluso, en otros órganos, sea en forma de comisiones o en forma funcional de consultas por parte del Parlamento a estas asociaciones o a estas entidades, estas organizaciones legítimas, colectivas, ahí sí, de estos intereses; y esto no necesariamente solo tiene que estar presente en las

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

instituciones nacionales, sino que esto se puede organizar igualmente en la escala territorial.

Respecto de la segunda pregunta que formulaba el comisionado Francisco Soto, la idea italiana de un Senado, copia mimética de la Cámara de Diputados, está en franco declive y solo se mantiene por la inercia, en el caso italiano, y siempre aparece como objeto de reforma.

Por lo tanto, me parece que la especialización es un principio necesario; pero especialización no significa una exclusividad de funciones, sino que dar cabida a unas funciones especiales -primera acepción- y esto es lo que ocurre en buena parte de los Estados federales, pero también puede haber una segunda acepción que es la incorporación del punto de vista territorial a las decisiones de alta política nacional. Como ejemplo de ello pongan el Senado de Estados Unidos.

Por tanto, no es solo una atribución de concretas funciones que sí tienen que ver con la cuestión territorial, sino también la introducción de un criterio complementario al de la otra Cámara para abordar la política nacional, y esto significa abordar las leyes o también el control ordinario al gobierno, que no es descabellado que también esté en la otra Cámara, porque el interés de los senadores va a estar en cuestiones más ligadas a su territorio. Al menos, esto es lo que suele ocurrir en casos donde esto existe, sea en Estados regionales o, incluso, en el Senado francés.

Efectivamente, las regiones pequeñas me parece que tienen el problema de que al final acaban siendo grandes provincias

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

y, por tanto, el peso propio, sea de la representación que se fragmenta o de sus poderes, queda muy diluido. Por eso insistía en la idea de los contrapoderes.

El profesor Sebastián Soto aludía a las leyes cualificadas.

Efectivamente, esto es lo que nosotros en Italia y en España denominamos Estatutos de Autonomía. No hay una categoría única de Estado, incluso, en Francia. ¡No hay una categoría!

En cada lugar los estatutos tienen diferencias en cuanto al procedimiento de elaboración y quién interviene en cuanto a las materias que son objeto de tratamiento por parte y, luego, efectivamente a la función de parámetro de constitucionalidad que pueda tener. La distinción me parece clave y está en si los estatutos tienen las competencias o no.

El caso español -y créanme que lo llevo estudiando durante mucho tiempo y lo último que les recomendaría hacer es seguirlo en cuanto a lo que es el Estatuto de Autonomía- tiene una función muy especial que, por cierto, ya viene del año 31 la Segunda República, pero que es única del caso español y de algunas regiones italianas llamada *Statuto Speciale*, en las cuales lo que hay es que son los estatutos los que asumen la competencia y, al hacerlo, el estatuto se convierte en norma parámetro de constitucionalidad junto con la Constitución.

En cambio, los estatutos en Italia o en Francia son normas de organización. Lo podemos llamar una forma de gobierno y puede tener variedades, pero, al final, son normas

S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

25-04-23

institucionales y, al serlo, las competencias están previamente fijadas en la Constitución o, como en el caso francés, pueden estarlo en una ley, que es cualificada, pero que no es tan cualificada y que aprueba la Asamblea Nacional. Por tanto, ahí ya ven que tenemos diferencias.

En cualquier caso, la organización sí suele estar ahí, así como algunos objetivos político-programáticos.

¿En qué consiste la norma cualificada? En el caso italiano es una norma regional cualificada, pero regional, es decir, una ley cualificada de la región. Por tanto, el Estado solo interviene en el control de constitucionalidad y no en el control jurídico desde la reforma de 1999.

En los otros casos, ser norma cualificada, desde ese punto de vista, significa que se aprueba por una categoría *ad hoc*, cual es la ley orgánica, caso español; con un procedimiento *ad hoc*, mayoría absoluta de una de las Cámaras.

En España, en un proyecto de reforma constitucional que elaboró el Consejo de Estado, en 2006, se habló de que sería bueno que fueran las dos Cámaras las que establecieran este *quorum* de la mayoría absoluta de los miembros totales y la introducción del referéndum de una consulta popular para ratificar este tipo de normas.

En estos casos, cuando la norma es institucional, sigue siendo norma parámetro, pero lo es solo sobre cuestiones institucionales, como el estatuto de los miembros de aquella Asamblea Regional, si hay alguna cuestión en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, etcétera, pero ya no lo es sobre el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

punto clave que son las competencias, aunque ahí se podría discutir.

Sobre lo que preguntaba la comisionada Rivas respecto de qué significa autonomía legislativa. Esta es una cuestión sobre la que yo también le he dado unas cuantas vueltas.

En España, siguiendo la tradición del derecho comparado, Estados regionales, Estado federal, la autonomía política se identifica fácilmente con la autonomía legislativa, es decir, con tener un Parlamento propio.

Honradamente creo -y lo escribí cuando estudié estos estatutos que yo les decía de Ceuta y Melilla- que, más allá de la dimensión pequeña que tengan, interesan jurídicamente por el modelo de organización que establecen; yo sostuve que también había autonomía política aun sin haber Asamblea Legislativa ¿Por qué había autonomía política? Porque tenían iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, ante el Parlamento español; porque podían actuar unos reglamentos, en el fondo, independientes, por tanto, solo subordinados a la Ley General del Estado y, desde este punto de vista, había un margen de decisión política, además de cuestiones que usted señalaba, como, por ejemplo, ciertos nombramientos, pero me parece que ahí se pueden establecer.

En Francia la idea es, por ejemplo, derogaciones de normas generales; derogaciones especiales para aquella región de normas generales, con carácter transitorio, que luego, al final, la Asamblea Nacional lo puede revocar, pero pueden introducir todo este tipo de matices que socavan la unidad legislativa, pero no afectan a su corazón esencial. Y es que

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

solo el Parlamento nacional, solo el Congreso Nacional, aprueba finalmente las leyes, pero se introducen mecanismos de diálogo, de consulta, etcétera; y ahí, efectivamente, creo que con propiedad se puede hablar de autonomía política, al margen, por supuesto, del hecho de que sean derivados de una elección popular.

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

En nombre de esta Comisión, quiero agradecer nuevamente su tiempo. Para nosotros ha sido muy útil y un honor haber contado con su presencia.

A continuación, quiero proponerles, estimados comisionados y comisionadas, lo siguiente: expondrán los señores Genaro Arriagada, Ignacio Walker y Arturo Fontaine y hacemos las preguntas al final.

¿Habría acuerdo?

**Acordado.**

Señores Arriagada, Walker y Fontaine, solo una brevísima reflexión.

Para nosotros es un honor tenerlos aquí, sobre todo, porque cada uno desde sus perspectivas ha bregado por un determinado sistema político desde hace bastante tiempo, y no solo a propósito de la crisis política y social que hemos vivido en los últimos años; y eso es especialmente valioso, porque

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

representa convicciones muy profundas, no necesariamente atizadas por la contingencia.

Así que, señor Arriagada, si tiene a bien comenzar.

El señor **GENARO ARRIAGADA** (expositor).- Muchas gracias, Presidente.

Verdaderamente estoy muy honrado de la invitación.

Mi punto de vista es tal vez distinto de lo que es normal, en el sentido que yo creo que hay dos maneras de enfrentar el problema de cuál es el sistema político, porque esa es la esencia del tema de ustedes, y esa es una de las graves falencias de la Convención Constitucional que, en definitiva, cuando se presentó el informe de la Comisión de Sistema Político, tres meses antes del término, de las 97 propuestas 93 fueron rechazadas; de manera tal de que es en esta Comisión donde se resuelve de manera importante el éxito de la tarea en la cual ustedes son cruciales.

Ahora, una manera de acercarse es a partir de la teoría, vale decir, ¿qué es lo que tenemos como sistemas políticos alternativos? Sistemas que podemos terminar en una discusión sobre modelos ideales: parlamentarismo, presidencialismo, en fin.

Yo creo que esta es una discusión muy pertinente, pero tiene el grave riesgo de terminar en el academicismo, y ustedes están en una tarea que es ciento por ciento política y no académica. Debe tener un respaldo académico muy fuerte, pero ciento por ciento política; y entonces yo sería partidario de dar vuelta la discusión y partir por iniciar el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

debate desde lo que consideramos son las necesidades del país: sus experiencias buenas y malas, su historia constitucional, las nuevas realidades que la Constitución de 1925 redactada hace un siglo no pudo prever, las fallas en las instituciones que hoy día existen, su agotamiento, y también ser prudente, en el sentido de salvar aquellas instituciones que han funcionado bien, porque ¿para qué reparar aquello que no está mal? Entonces, una vez identificado eso, volver a la teoría, y decirles: "Si estos son nuestros problemas, ustedes, desde el punto de vista de la teoría, díganos ¿cómo nos pueden ayudar!", pero es un fenómeno distinto. No parto de una teoría, sino que parto de las necesidades y, a partir ellas, interpelo a la teoría que nos dice las soluciones o aproximaciones del derecho constitucional comparado, en fin, a partir de esas preguntas.

Ahora, voy a ser bien franco, en el sentido de que mi posición, no obstante que yo -perdón la autorreferencia- he escrito bastante sobre temas constitucionales, me voy a poner más bien en la posición de una persona que también ha tenido un pie en la política y, que a partir de una experiencia política que la he seguido durante más de 40 años en escrito, voy a opinar desde ahí más que de la teoría, porque en la teoría yo creo que ustedes son personas muy calificadas.

Lo primero que quiero decir es que ¡el esfuerzo de una nueva Constitución tiene que partir y debe tener como un eje fundamental lograr un gobierno fuerte! Si bien en esa materia me pueden criticar, creo que lo que este país necesita ¡es un gobierno fuerte!, porque sus desafíos son enormes: ¡el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

narcotráfico, la violencia, la inmigración!, en fin. Y, en consecuencia, la búsqueda de un orden público eficaz, respetuoso de los derechos humanos, pero eficaz, que no sea el cuadro en el cual, de repente, hemos ido gradualmente cayendo.

Yo no estoy haciendo una crítica de este gobierno ni del anterior. Estoy diciendo que hay una deriva hacia una debilidad en el poder político.

Eso plantea una pregunta esencial, destinada a calificar los sistemas políticos de acuerdo con la capacidad de generar un gobierno fuerte. En ese sentido, creo que el gobierno de asamblea es un desastre, creo que es lo que mostró la historia de Chile durante el período de la mal llamada República Parlamentaria, donde los gabinetes duraban 3,9 meses en el año.

El presidencialismo es un gobierno fuerte, pero siempre y cuando el Ejecutivo y el Legislativo estén bajo el mismo control. Donde eso no se dé, el presidencialismo de minorías es un gobierno extremadamente débil.

Y, ¿qué hemos visto? Durante el período de 1932 a 1973, en que -salvo un breve momento, durante el gobierno de Jorge Alessandri- todos los gobiernos presidenciales fueron de minoría, y hubo ocho Presidentes que tuvieron 45 ministros de Hacienda en 30 años y 60 ministros de Interior, vale decir, secretarios de Estado que en promedio duraron 11 y 8 meses, respectivamente.

Verdaderamente, no entiendo cómo un país se puede manejar cuando uno tiene ministros de Hacienda que duran 11 meses.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

En todos los gobiernos, salvo los de don Jorge Alessandri y de don Eduardo Frei Montalva, sus gabinetes duraron menos de un año y cuatro meses.

En consecuencia, creo que debemos caminar hacia un orden constitucional que cree un gobierno fuerte, y los gobiernos fuertes son los líderes de las democracias parlamentarias, que reúnen la jefatura de gobierno, el control del Parlamento y de su propio partido o coalición.

Esos son mucho más poderosos que los dictadores, pero están sujetos a un control que permite que no deriven hacia la dictadura, que es la revocación de su mandato por la mayoría del Parlamento.

El gobierno parlamentario, siendo más fuerte, es más democrático, porque combina la fuerza y la revocación.

En segundo lugar, así como un gobierno debe ser fuerte, quiero utilizar una cita de Bagehot que varios de nosotros hemos mencionado, que se refiere a los "gobiernos tullidos", donde describe concretamente lo que es el presidencialismo de minorías.

Dice así:

El Ejecutivo queda tullido al no obtener las leyes que necesita, y el Legislativo se malcría al tener que actuar sin responsabilidad; el Ejecutivo no está a la altura de su nombre, pues no puede ejecutar lo que decide. La legislatura es desmoralizada por la libertad al tomar decisiones cuyos efectos recaerán sobre otro, y no sobre ella misma.

Lo que tenemos hoy en Chile es un caso verdaderamente de laboratorio de este grado de irresponsabilidad, donde, en los

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

próximos 60 días, podemos ver la destrucción de la política del ministro de Hacienda como producto de una decisión de un Parlamento al cual lo caracteriza ¿20 partidos con representación parlamentaria?

Un señor **INTERVINIENTE**.- Veinticuatro.

El señor **GENARO ARRIAGADA** (expositor).- Treinta y nueve diputados independientes, vale decir, uno de cada cuatro diputados es independiente. ¿Cómo se gobierna en ese cuadro?

En tercer lugar, hay que atenuar el conflicto, la lucha entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Yo he vivido -porque soy el más viejo de esta sala- lo que fue la experiencia de Eduardo Frei Montalva, cuando de repente nos encontramos con que la derecha y la izquierda eligieron a don Salvador Allende como presidente del Senado, para encabezar la oposición en contra de Frei Montalva, y la Democracia Cristiana pagó esa reacción contra Salvador Allende en una oposición feroz, que fue una contribución real a la destrucción del sistema político.

Y para qué decir lo que hemos visto, las oposiciones sin normas.

El ex-Presidente Piñera puede decir que fue objeto de una oposición desleal. No me gustan las comparaciones, pero esto, lo que de hoy tenemos, es un conflicto entre el Ejecutivo y el Parlamento que desgasta a los dos poderes esenciales.

Cuando un sistema político está construido sobre la base del conflicto entre el Presidente y el Parlamento, ese

sistema político está mal estructurado. En consecuencia, creo que ese es un asunto fundamental.

Tercero, creo que hay que controlar los excesos de los parlamentarios. Creo que es una idea falsa que el parlamentarismo y el semipresidencialismo les entregan mayor poder a los parlamentarios, porque no es así.

En rigor, en esos sistemas los parlamentarios tienen menos poder y menos incidencia en la legislación. El presidencialismo está desarmado frente a un Parlamento irresponsable, porque ese Parlamento va a durar exactamente lo mismo que el Presidente, ni un día más, ni un día menos.

En consecuencia, me parece que la idea de la disolución anticipada de la Cámara, que solo es admisible en un régimen parlamentario, en un régimen presidencial podría dar origen a una concentración de poder inaceptable.

Otro punto. Creo que es necesario buscar una manera de poner fin a un mal gobierno. Vivimos un momento en que el mal gobierno es muy frecuente, y es muy frecuente en todas partes. Hoy en día el buen gobierno es un producto escaso.

Si el Parlamento cree que está frente a un mal gobierno, en un sistema parlamentario puede revocarlo, del mismo modo que lo nombró, sin crear por ello una crisis constitucional.

En cambio, si el gobierno es bueno, puede durar 10 o 12 años, como duró el de la señora Thatcher, el de la señora Merkel, el de Felipe González, el de Tony Blair, y para qué seguir.

En consecuencia, creo que hay que buscar una manera en que el sistema pueda operarse de un mal gobierno.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Creo sinceramente que el gobierno de Salvador Allende -así lo he escrito en libros en que no cambiaría un adjetivo- fue un muy mal gobierno, pero no había manera alguna de rectificar esa situación, porque un sistema presidencial no permite esa rectificación.

En consecuencia, lo que tuvimos fue una escalada hacia un conflicto permanente entre un Presidente que tenía un término fijo y un Parlamento que tenía un término fijo, sin que hubiera posibilidad de una rectificación, salvo que el Parlamento hubiera tenido los dos tercios.

Ahora, creo que el sistema presidencial funciona... tal vez funciona en un país como Estados Unidos, pero con circunstancias muy especiales.

El sistema presidencial norteamericano se basa en el bipartidismo. En cambio, los sistemas políticos latinoamericanos son pluripartidistas, y para qué decir el pluralismo extremo que tenemos en Chile.

En segundo lugar, en el caso de Estados Unidos, creo que Eisenhower fue el primer Presidente de ese país que, después de 72 años, no tuvo control de las dos cámaras.

En consecuencia, es muy difícil que el presidencialismo funcione en el marco de un conflicto permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En el caso del sistema presidencial, algunos han planteado que tiene una virtud -que, sin duda alguna, la tiene-, que consiste en que, al establecer la elección directa del jefe de Estado, permite una relación más estrecha y personal con los electores.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Eso es cierto, es una ventaja relativa, pero que con el transcurso del tiempo se ha ido haciendo más cuestionable, porque la reacción frente a los presidencialismos minoritarios -pensemos en Jorge Alessandri, quien salió elegido con un 31 por ciento de los votos; pensemos en Salvador Allende, quien fue elegido con el 36,6 por ciento de los votos- fue que se inventó el balotaje, es decir, la segunda vuelta.

No obstante, en el mundo contemporáneo la segunda vuelta está creando una situación peligrosa: que proliferan los candidatos a Presidente de la República, y a continuación la opción termina siendo entre candidatos muy minoritarios.

El caso del Perú es un caso.

De ocho o nueve candidatos presidenciales, terminaron así: el señor Castillo -un político ignorante- con 19 por ciento de los votos, contra la señora Fujimori -una política corrupta- con 11 por ciento de los votos, y el total del cuerpo electoral tuvo que elegir entre esas dos opciones extremas, el ultraizquierdista ignorante o la ultraderechista corrupta.

Eso se dio, y se ha dado en Guatemala en las dos últimas elecciones, y es un riesgo grave.

En Chile el número de candidatos presidenciales está creciendo. En la última elección fueron ocho.

El umbral para pasar a la segunda vuelta está disminuyendo. En las elecciones de 2021 y de 2017, pasar a la segunda vuelta se hace con el 22 o 23 por ciento.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Creo sinceramente que, si se va a mantener la segunda vuelta, hay que hacer rectificaciones muy profundas, porque no me gustaría que este país estuviera en el dilema de una elección -pensemos en la última elección presidencial- donde un político que no pisó el territorio nacional, que no tenía programa, que no tenía partido político conocido, tuvo más votos que la candidata de la Concertación y el candidato de la derecha.

En consecuencia, si vamos a mantener el sistema de segunda vuelta, eso requiere de clarificaciones.

Finalmente, para no extenderme, quiero decir que, en el caso de mis amigos que sostienen el régimen presidencial -y yo, no obstante que hablo con pasión, soy o trato de ser un tipo tolerante-, creo que el gran problema del presidencialismo es que nos encontramos con que todos reconocen sus fallas, pero, a la hora de enfrentar cómo lo arreglamos, hay dos alternativas que son absolutamente contrapuestas: unos que creen en un presidencialismo atenuado, en el cual al Presidente de la República se le amputan crecientemente atribuciones, de lo cual en un momento determinado la Convención Constitucional fue un ejemplo, que llegó a crear un triunvirato con un Presidente, un Vicepresidente y un ministro encargado de las relaciones con el gobierno, vale decir, la destrucción del poder presidencial.

Por otro lado, están quienes quieren un presidencialismo exacerbado, y yo creo que el presidencialismo exacerbado está muy cerca de la dictadura, de la dictadura presidencial.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

En consecuencia, el presidencialismo -perdón si mi argumento no es...-, si es atenuado, tiene el riesgo de la ingobernabilidad, y, si es exacerbado, tiene el riesgo de la dictadura presidencial.

Creo sinceramente que debemos enfrentar cómo crear un sistema político que haga frente a estas necesidades: un gobierno fuerte, un gobierno en el cual exista la posibilidad de evitar el conflicto entre los dos poderes, en que exista la posibilidad de un término del mandato sin que signifique un quiebre institucional, sino que incluso puede significar la continuación de la misma coalición, pero bajo un liderazgo más amable.

Finalmente, nada, ninguna discusión nuestra tiene ningún sentido si no somos capaces de reducir el número de partidos. Con este número de partidos no hay sistema político que funcione, por imaginativo que sea. En consecuencia, este es un asunto esencial, sin el cual el trabajo de esta comisión no llega a puerto.

Muchas gracias.

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

Tiene la palabra el señor Ignacio Walker.

El señor **IGNACIO WALKER** (expositor).- Muchas gracias, Presidente.

También me siento muy honrado de comparecer ante esta comisión.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Yo fui a declarar a la Convención Constitucional en su oportunidad sin mucho éxito, haciendo mi defensa de un sistema parlamentario para Chile. La verdad es que había un acuerdo y un consenso transversal en esa convención en esta materia, un acuerdo de no innovar -desde el Partido Comunista hasta la UDI, desde Marcos Barraza hasta Marcela Cubillos-, de mantener el presidencialismo.

Espero que me vaya mejor en esta oportunidad.

Confío mucho en el trabajo, en la extraordinaria responsabilidad que tiene esta comisión de expertos, de presentar un anteproyecto al Consejo Constitucional.

Por lo tanto, aquí tendrá que haber una opción en materia de sistema de gobierno y su relación con el sistema de partidos y el sistema electoral, que es de lo que quiero hablar.

Y, claro, hacerlo en esta Sala de los Presidentes, donde el peso de la historia presidencialista es tan fuerte, como que inhibe un poco, aunque quiero decir que todas estas personas que estamos viendo, que son todos hombres, que han sido Presidentes de la República, han sido también Presidentes del Senado, así que hay un componente parlamentario que también está presente en esta sala, pero, como sabemos, en una historia, en una tradición constitucional fuertemente presidencialista.

Quiero partir por la conclusión, es decir, si me dieran dos minutos y me dijeran ¿qué tiene usted que transmitir?, yo quisiera partir por la conclusión en un doble sentido.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Para mí, de lo que se trata realmente en una futura Constitución, mirando a los desafíos del siglo XXI, es de distinguir en definitiva entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno.

Ese es el voto *on line* de este cuento para mí.

Un jefe de Estado, que es el Presidente de la República, y un jefe de gobierno, que es el primer ministro; un Presidente de la República como jefe de Estado, encargado de las relaciones exteriores, de la política de defensa, de los grandes temas de la administración del Estado, de algunos nombramientos importantes en el Estado, y un jefe de gobierno o un primer ministro a cargo del tema económico y social.

Yo quiero hacer el caso, el argumento en esa dirección, a partir de la historia, y pensando en Chile más que en términos teóricos. Esa sería mi propuesta, mi conclusión de lo que voy a tratar de argumentar.

En segundo lugar, si hubiese o no ánimo de innovar en esa materia, pero, en todo caso, enfrentar el tema del sistema electoral, porque eso no da para más.

Como saben, hay una discusión sobre si el sistema electoral debe ser abordado en la Constitución o en la ley. Evidentemente que, en ambas instancias, pero yo creo que la Constitución, cualquiera sea el sistema de gobierno, en materia de sistema electoral debería poder decir tres cosas, que son tres líneas.

Primero, que ningún partido político que no obtenga un 4 o un 5 por ciento de los votos tenga representación parlamentaria -ahí está el caso de Alemania-; que el umbral,

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

que es esencial para hacer frente al tema perverso de la fragmentación parlamentaria y partidaria que estamos viendo, el tema del umbral, es una línea.

La segunda línea es que el elector debe tener la posibilidad de tener dos votos, uno por el candidato o candidata en distritos uninominales, y otro en el sentido de poder votar por un partido, para corregir por proporcionalidad a esa mayoría de sistema uninominal, es decir, Alemania y Nueva Zelanda, que tienen este sistema que es tan razonable desde el punto de vista de la gobernabilidad y de la representatividad.

Eficacia, gobernabilidad, distritos uninominales, tener esa posibilidad de marcar a la persona del candidato o candidata y corregir por proporcionalidad, lo que, a mi juicio, cumple esa doble función. Esa es una segunda línea.

Y la tercera línea existió en Chile -aquí no estoy hablando en términos teóricos- entre 1958 y 1973: fin de los pactos electorales.

Una de las grandes ventajas del sistema parlamentario es que no hay pactos electorales *ex ante*. Las alianzas se construyen después de la elección, no antes. Los partidos se miden como partidos.

Bueno, en el tema del umbral hay que decir que eso resuelve mucho. En Alemania hay 45 partidos políticos. No se trata de que dejen de existir como partidos políticos, sino que dejen de tener representación parlamentaria. Pero hay seis en el parlamento, porque además es un Estado federal, y aquí

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

tenemos veinte, veintiuno en el Congreso Nacional, y diez partidos de gobierno, con las dos coaliciones.

Es absolutamente esencial que esta subcomisión, en un párrafo de tres líneas, ojalá, establezca un umbral, ponga fin a los pactos electorales, como fue entre 1958 y 1973, y establezca este doble voto.

Esa es mi conclusión. Si tuviera dos minutos habría dicho eso.

Ahora voy a tratar de fundamental lo anterior.

Parto en la misma línea de lo que señaló Genaro Arriagada, con quien he escrito sobre esto. Llevo 34 años argumentando en favor del sistema parlamentario. Mi primer artículo fue en 1989, "Hacia el Parlamentarismo", se llamaba. Ahí se hablaba de la doble transición: de la dictadura a la democracia y del presidencialismo al parlamentarismo. Después Faucet añadió una tercera transición: del subdesarrollo al desarrollo. Transición a la democracia, decía Faucet, y al desarrollo.

Ese es el país con que sueño: democrático, parlamentario y desarrollado. Y creo que eso tiene alguna relación entre sí.

Bueno, mi primera afirmación: no es que el presidencialismo o el parlamentarismo sean inferiores o superiores uno respecto del otro. No es así. No son las cualidades intrínsecas lo que hacen preferible al presidencialismo o al parlamentarismo. No creo en eso.

En ese sentido, tengo una diferencia con Klaus Schmidt-Hebbel, por ejemplo, que ha escrito a favor del parlamentarismo, pero diciendo que es superior al presidencialismo. Eso no es así.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Charles de Gaulle, en su famoso discurso de Bayeux, en 1946, cuando le preguntaron cuál es la mejor Constitución, dijo: dígame en qué país y en qué momento.

De eso estamos hablando. La Constitución es un traje a la medida de una nación, con su historia, tradición, cultura política.

Yo voy en esa línea. Propongo un sistema parlamentario para Chile, y si me empujan, también para Uruguay. No lo recomendaría para América Latina en general, por diversas razones, que escapan a las posibilidades que tengo en esta argumentación, por muchas razones. Pero países que tienen cultura política, un sistema de partidos asentado, a pesar de la fragmentación que tienen Uruguay y Chile en el contexto de América Latina, creo que están preparados para acometer ese desafío. Soy partidario de innovar, por razones prácticas, de historia, de tradición, en estos dos países.

Entonces, ¿cuál es el *mix* que hay que lograr aquí? Un *mix* entre sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral. Esa es la combinación que hay que decidir: qué es lo que queremos en esa combinación. No hay combinaciones ideales, reitero.

En el caso de Chile creo que hay que verlo en esa triple dimensión.

Segunda afirmación.

¿Qué es lo que tenemos en Chile como una constante, siempre, inamovible desde la década de 1850? El multipartidismo. Es como la cordillera de los andes. Desde la cuestión del sacristán en 1856 -todos conocemos la historia-, durante el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

gobierno de Montt, cuando surgen los partidos políticos, no surgieron dos, sino cuatro o cinco. Hoy tenemos veinte, pero siempre ha habido multipartidismo.

La junta militar, en las postrimerías, cuando diseñó el binominal tenía la intención de avanzar a un sistema bipartidista, pero se dieron cuenta que eso, por muchas razones, era difícil o imposible, porque en Chile hay una constante histórica: el multipartidismo, a diferencia de otros países de América Latina que han tenido bipartidismo en grandes períodos de la historia, como Uruguay, con blancos y colorados; Colombia, con liberales y conservadores; Venezuela, con Copei y Adecco; Honduras. Varios países tuvieron bipartidismo. Ya nada queda de eso, la fragmentación partidaria hoy es una tendencia. A propósito, Holanda hoy tiene once partidos en el parlamento, pero en América Latina la situación es patológica.

Entonces, tenemos un sistema multipartidista, que es como la cordillera de los Andes y, por tanto, hay que hacerse cargo de esa realidad.

Por 35 años he seguido la experiencia comparada, la literatura, y si hay una cosa que demuestra -como una cierta afinidad electiva, digamos -no creo en las explicaciones monocausales; a veces se abusa de la causalidad-, y es una cuestión central: que el multipartidismo conversa mejor que con el presidencialismo. Esa es una constante sobre la que hay una fuerte evidencia empírica. Y eso, creo, es algo de lo que nos tenemos que hacer cargo.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Es cierto que la literatura en América Latina en los últimos veinte o veinticinco años habla del presidencialismo de coalición, pero miremos el estado del presidencialismo de coalición. ¿Qué coaliciones? ¿En qué país?

Entonces, creo que allí hay una evidencia robusta.

Ya que tenemos un multipartidismo -estamos hablando de Chile- que es como la cordillera de los Andes, la evidencia indica, al parecer, una tendencia a que el multipartidismo conversa mejor con el parlamentarismo que con el presidencialismo.

Bueno, esa es una segunda afirmación.

Después se me dirá, pero cómo propone un sistema parlamentario -me lo han dicho amigos y expertos-, cómo propone un sistema parlamentario, si es cosa de mirar cómo funcionan el Congreso y los partidos en el Chile de hoy, es cosa de mirar alrededor. ¿Cómo se puede proponer un sistema parlamentario frente a esta realidad?

Mi respuesta es "justamente por eso", porque todo lo que vemos todos los días en Chile, tanto en esta última década como en el último tiempo, es un sistema presidencial, ¿o alguien pensará que tenemos sistema parlamentario?

El presidencialismo realmente existente que tenemos en Chile explica muchas de estas cuestiones perversas que estamos viendo, de fragmentación partidaria, parlamentaria, gobierno dividido -que no es necesariamente una patología, pero en Chile sí empieza a serlo- y, por lo tanto, muchas de las patologías que tenemos hoy en Chile son parte y producto del

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

presidencialismo realmente existente. Si aquí no tenemos parlamentarismo.

Miren, he sido diputado, he sido senador y he sido ministro; he estado en los dos lados de la banca, como ministro y como parlamentario. El presidencialismo existe en nuestro país no funciona. Así como lo tenemos, no funciona. Por tanto, creo que tenemos buenas razones para innovar.

Después, a nivel comparado creo que hay mucha evidencia robusta. La primera es que el multipartidismo conversa mejor con el parlamentarismo. La segunda, si uno mira cuál es la región más estable del mundo en los últimos setenta años, verá que es Europa, por lejos, y es enteramente parlamentarista; algunas semiparlamentarias, otras llamadas semipresidenciales; pero es la familia del parlamentarismo.

No hay ningún sistema presidencial en Europa, no hay ninguno que concentre las figuras de jefe de Estado y de gobierno en una sola persona. No existe.

Entonces, el caso de la región políticamente más estable del mundo, Europa, es enteramente parlamentarista.

*Contrario sensu*, ¿cuál es la región más inestable del mundo en los últimos setenta años? América Latina, que es enteramente presidencialista.

Estoy hablando de evidencia robusta. América Latina es mucho más inestable que África.

Ahora me mencionarán a Estados Unidos. Bueno, es que Estados Unidos tiene un sistema especial. Todos sabemos la historia de las colonias, de la Constitución de Filadelfia, de 1787, de los federalistas, de todas esas cosas tan notables.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Pero en Estados Unidos el sistema presidencialista, como decía Genaro, se ha construido sobre la base del bipartidismo, con distrito uninominales, etcétera, y poderosísimos *checks and balances*, los pesos y contrapesos, que aquí no existen desde las constituciones del siglo XIX. Aquí no hay pesos y contrapesos, si el Senado ni siquiera ratifica a los embajadores. Aquí hay un predominio incontrarrestado del Ejecutivo, históricamente. Esa es nuestra realidad.

Entonces, el sistema de Estados Unidos ha funcionado, es presidencial, tiene mucha legitimidad en la Constitución, pero es bipartidista, tiene poderosos *checks and balances*: el Senado, la Cámara de Diputados, la independencia del Poder Judicial, la libertad de expresión, etcétera, etcétera.

Pero, ojo, el sistema presidencial de Estados Unidos, que es único, porque América Latina fue una mala copia; de hecho, Cardoso hablaba de la "originalidad de la copia", porque esta es la tierra de Macondo en la cultura política. Hemos innovado de maneras muy extrañas en América Latina.

Hoy está quebrado, no es solo un gobierno dividido. El sistema político en Estados Unidos -es cosa de leer la prensa todos los días- es un sistema político virtualmente quebrado. Entonces, el excepcionalismo de Estados Unidos hoy día también está cuestionado.

Chile -para ir ahorrando tiempo- ha tenido presidencialismo, no sé si en la cordillera de los Andes; por lo menos, en la cordillera de la Costa. ¿Pero cómo terminó el presidencialismo?

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Ahí voy a pasar a un tema muy importante, que es el tema de las crisis.

Chile, en el siglo XIX, tuvo los decenios: Prieto, Bulnes, Montt, Pérez; la Constitución de 1833. Grandes momentos. En el siglo XX, tuvo el presidencialismo de Pedro Aguirre Cerda hasta el de Eduardo Frei Montalva. Grandes momentos.

¿Cuándo se mide un sistema de gobierno en su eficacia? No cuando las cosas andan bien, cuando hay crecimiento económico, estabilidad política. No. En un solo momento: cuando hay crisis política. Ahí se prueba el sistema de gobierno. Ni en el siglo XIX ni en el siglo XX el presidencialismo chileno resistió; colapsó. En el siglo XIX, terminó en una guerra civil, una cruenta guerra civil, en el centro de la cual estuvo esta cuestión del presidencialismo versus parlamentarismo, y en el siglo XX, para qué decir: el presidencialismo de minoría terminó en un quiebre democrático, con un golpe de Estado y una dictadura militar de 17 años.

Esa es la democracia y el presidencialismo de Chile en la historia. No estoy hablando de teoría.

Entonces, ¿no vamos a hacer una mirada crítica, analítica, histórica de esta realidad? Creo que ese es un punto sobre el que tenemos que reflexionar.

Hay tanto que se ha escrito sobre esta materia. Si hubiese existido un sistema semipresidencial o parlamentario en tiempos de la Unidad Popular, Allende estaba forzado a llegar a un acuerdo con la Democracia Cristiana. Si no, no podía formar un gobierno.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Entonces, no hay panacea. Pero hablemos de nuestra historia. Creo que esto es así porque el parlamentarismo, el sistema parlamentario, pensando en nuestra historia, en la cultura política, tiene más recursos políticos para hacer frente a las crisis políticas, porque es más flexible. El sistema presidencial es más rígido.

Y, por favor, dejemos de hablar de la república parlamentaria, porque eso existe solo en los escritos de algunos ensayistas y de algunos historiadores. No conozco a ningún cientista político en Chile que hable del sistema parlamentario entre 1891 y 1900. No lo conozco. No existe. ¿Por qué? Porque ahí el Presidente se elegía directamente por colegio electoral, pero directamente, por un plazo fijo, concentrando en el Presidente de la República la doble calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno, y no podía disolver el Parlamento. Todas las características de un sistema presidencial, ninguna característica de un sistema parlamentario, ninguna. Yo lo llamaba presidencialismo desvirtuado, tú lo llamas un régimen de asamblea, pero eso no era parlamentario. Se dice que en Chile fracasó el sistema parlamentario, que se intentó y fracasó. La verdad es que nunca se ha intentado, nunca en la historia de Chile.

Nuestro querido amigo Arturo Fontaine, con quien hemos tenido varios diálogos sobre esta materia, siempre da dos buenos argumentos en favor del presidencialismo -él era parlamentarista- para Chile. Perdón que te cite, pero me puedes corregir. Son muy potentes. Miremos Europa, dice Arturo, el sistema parlamentario realmente existente. Y

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

hablemos de estabilidad o de inestabilidad. Tú citabas el caso de Bélgica, me acuerdo, que estuvo dos años y tanto sin gobierno. Uno puede citar España, dos o tres elecciones; Holanda, varios países que han tenido inestabilidad política.

Mi deducción es que eso demuestra exactamente la fortaleza del parlamentarismo, porque, a pesar de la dificultad de formar gobierno durante uno o dos años, nunca estuvo en tela de juicio la democracia, nunca, porque las instituciones funcionaban, porque el sistema parlamentario era tan robusto en sus instituciones en general, que podía darse el lujo de tener inestabilidad gubernamental o dificultad para formar un gobierno.

Entonces, de la evidencia que señala Arturo -con buenos argumentos, por supuesto- deduzco exactamente lo contrario.

Y el segundo argumento que siempre da Arturo es decir que muy difícil en la cultura política chilena privar a los ciudadanos del derecho a votar directamente por el Presidente de la República. Entonces, ahí es donde digo: intentemos el semipresidencialismo, en que los ciudadanos votan directamente por el Presidente de la República, como *second best*. Yo no tengo problema. Ahí está el ejemplo de Francia. Yo diría: cuidado con los híbridos. Me gusta o presidencialismo o parlamentarismo. Esto de parlamentarizar el presidencialismo me pone muy nervioso, porque, entre 1891 y 1920, tuvimos muchas prácticas seudoparlamentaristas incrustadas en el funcionamiento del sistema, y ese híbrido fue fatal. Ahí no se censuraba a los gobiernos; ahí se censuraba a los ministros. Eso no es parlamentarismo, en el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

parlamentarismo se censura al gobierno, no a los ministros; se interpela a los ministros, no se les censura.

Entonces, las distorsiones que tenemos aquí son inmensas.

Creo que llegó la hora de innovar. Soy partidario de innovar. Cuidado con los híbridos, la triple transición: a la democracia, al parlamentarismo y al desarrollo. Y creo que el gobierno fuerte -que comparto con Genaro-, todos queremos un gobierno fuerte. ¿Quién quiere un gobierno débil?

En esta realidad que estamos presenciando del presidencialismo realmente existente, que nos está matando, el gobierno fuerte se da mucho mejor con normas de un sistema parlamentario, con disciplina de los partidos, con listas cerradas de candidatos. En fin, hay muchas fórmulas.

Esto que estamos viendo es realmente muy preocupante.

Gracias, Presidente.

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

Tiene la palabra don Arturo Fontaine.

El señor **ARTURO FONTAINE** (expositor).- Muchísimas gracias por la invitación a esta Subcomisión.

Les deseo el mejor de los éxitos en esta enorme responsabilidad que ha recaído sobre ustedes, que es redactar este anteproyecto, a partir del cual trabajarán quienes sean escogidos para el Consejo Constitucional.

Como mis amigos ya han recordado, por muchos años fui un entusiasta partidario del parlamentarismo. Me atraía su

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

flexibilidad para acortar o alargar el periodo del gobernante según las circunstancias. Un líder apto en ciertas circunstancias es inadecuado en otras. Me atraía su rapidez para tomar decisiones -el gobierno tenía mayoría en el parlamento- y su método para solucionar conflictos entre gobernante y parlamento: disolución del parlamento por decisión del primer ministro y nuevas elecciones. Me atraía su facilidad para formar coaliciones en el contexto de una sociedad multipartidista.

En fin, como todos sabemos, en general, los países parlamentaristas son más desarrollados y estables.

Eran temas que conversábamos con mi querido amigo y gran profesor, Arturo Valenzuela, quizás, junto a Juan Linz, el más lúcido defensor del parlamentarismo. Eran conversaciones interminables que, a menudo, terminaban en comidas acompañadas con un buen cabernet. Aprendí muchísimo del profesor Arturo Valenzuela, y esas conversas nutrían mis lecturas. Entre ellas, leí un temprano, muy temprano artículo de Genaro Arriagada, por ejemplo, y años después el de Ignacio Walker.

Siendo director del CEP, yo mismo le encargué a Arturo Valenzuela un estudio sobre el parlamentarismo para Chile, que discutimos muchísimo, que apareció publicado en una revista y que, luego, en inglés, aparece en su célebre libro antológico sobre la crisis del presidencialismo, hecho con Juan Linz. En el pie, ustedes pueden ver que Arturo dice que ese artículo fue publicado en estudios públicos.

S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

25-04-23

Creo que ese enfoque representaba el consenso entre quienes nos interesaba el tema en Chile en ese momento. Nos decíamos: si Chile ha hecho tantos cambios, ¿por qué no este? La puerta -creíamos, esperábamos- la iba a abrir el Presidente Aylwin, pero la cerró completamente en una reunión memorable.

Fui estudiando el parlamentarismo y su aterrizaje en Chile, y en ese estudio fueron apareciendo ante mí sus imperfecciones, sus complicaciones. Surgieron mis dudas y, finalmente, mi desencanto. Por ejemplo, bajo el parlamentarismo no hay bloqueos legislativos entre gobierno y parlamento, pues el gobierno emana del parlamento. Pero hay bloqueos previos. Los parlamentarios acuerdan quién será el primer ministro, y eso puede durar meses y meses. El bloqueo no es *ex post*, es *ex ante*.

En Holanda, país multipartidista, el promedio que toma elegir un gobierno es noventa días, lo que se toma el parlamento. Durante esos periodos no se aprueban leyes, rige el presupuesto del año anterior y hay un gobierno interino. A veces -y esto ha pasado varias veces-, el partido que obtuvo mayor votación quedó fuera de la coalición de gobierno. A veces, hay partidos muy chicos que, por ser partidos bisagra, para armar un gobierno adquieren un poder desproporcionado.

En 2017, Holanda, estuvo 225 días sin gobierno, en el período 2021-2022 estuvo 299 días sin gobierno; República Checa, por decir otro caso, en 2018 estuvo 240 días sin gobierno; Alemania en 2017, 136 días; Bélgica en 2020, 653 días, pese a tener voto constructivo de confianza.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

En países prósperos en los que predominan grandes consensos y tradiciones esos bloqueos legislativos previos no gustan, pero se toleran y no parecen tener grandes costos económicos.

¿Qué sucedería en Chile si los parlamentarios se pasaran tres meses discutiendo entre ellos quién los va a gobernar y, mientras tanto, no se pasa ninguna ley en medio de las urgencias socioeconómicas que nos apremian y que hacen que la gran mayoría de nosotros llegue con dificultades a fin de mes?

Bajo el parlamentarismo no acaban los gobiernos de minoría; de hecho, ocurren en el 37 por ciento de los casos en el parlamentarismo europeo. En la India, entre 1989 y 1999, solo hubo gobiernos de minoría durante una década entera.

Hay países donde los gobiernos de minoría además son la regla. Así pasa en Noruega, 63 por ciento de los casos; en Suecia, 79 por ciento de los casos; en Dinamarca, 89 por ciento de los casos. ¿Qué nos hace pensar que Chile no va a estar en esa situación?

Los primeros ministros en minoría negocian los proyectos de ley igual que los presidentes en minoría. El parlamentarismo no logra solucionar ese tema.

Los estudios demuestran que los parlamentarios legislan muy poco, los proyectos vienen del Primer Ministro y rara vez sufren modificaciones. Ya en el siglo XIX se decía que el Parlamento inglés era un buzón de los proyectos del Ejecutivo. Lo mismo hoy, un experto como Downing, por ejemplo, sostiene que la gran mayoría de la legislación -lo

estoy citando- aprobada por el Parlamento británico emana directamente del Ejecutivo y nada es aprobado sin al menos la aprobación tácita del Ejecutivo. Los congresistas de Estados Unidos o de Chile inciden mucho más en la legislación que los parlamentarios ingleses.

La disolución del Parlamento que a mí me parecía siempre una solución democrática para el conflicto ocurre que no siempre es solución. El caso más célebre es la República de Weimar, un régimen semipresidencial en el que sucesivas disoluciones del Parlamento no lograron remontar la crisis, la situación se fue, al contrario, a cada disolución se fue polarizando más la sociedad y Hitler terminó siendo nombrado Canciller, y es desde ese cargo democrático es del cual destruyó la democracia y buena parte del mundo.

En Perú la disolución que resolvió el Presidente Vizcarra no logró ordenar las cosas, al contrario. Luego, los primeros ministros escogen el momento propicio para disolver el Parlamento. Hay estudios contemporáneos que muestran la ventaja que les da, estudios de Schleiter que han cuantificado esta ventaja.

Como ningún parlamentario quiere acortar su período y enfrentar nuevas elecciones, la disolución es una espada de Damocles que pende siempre sobre los parlamentarios, se use o no, actúa siempre, es un arma silenciosa, así se la ha llamado. Los estudiosos consideran que ello da gran poder al gobernante sobre los parlamentarios en esto hay consenso, **Bacon** en su libro clásico "Defensa del Parlamentarismo inglés" dice que el Primer Ministro, cito: "es una criatura

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

que puede destruir a sus creadores". El propio Arturo Valenzuela ha sostenido que un Presidente tiene mucho menos poder que un Primer Ministro. Reagan, dijo en algún momento, tiene mucho menos poder que Thatcher.

Entonces el eficiente secreto para usar la expresión clásica de **Bacon** del parlamentarismo en qué consiste. Consiste en la fusión de poderes, Ejecutivo y Legislativo, están en las mismas manos, es decir, el secreto es la concentración del poder. El contrapeso depende de los parlamentarios del propio partido del líder. Hay culturas políticas donde ese control, ese contrapeso es suficiente, pero en otras, creo que no.

Hoy vemos cómo se han construido autocracias legales democráticas a partir de regímenes parlamentarios: Hungría, India, Turquía. Semipresidenciales: Rusia, Polonia, y presidenciales unicamerales Venezuela, El Salvador.

Como ha dicho Obama, una democracia no necesariamente muere con un golpe militar, también puede morir en la urna electoral.

Los parlamentarismos tienden a surgir en países de tradición monárquica, y esto no es casual. Es durante la monarquía cuando surge y se legitima la figura del jefe de gobierno distinto al jefe de Estado. Bismarck, por ejemplo, gobernó como Canciller bajo tres reyes distintos.

¿Conocen ustedes a don Frank-Walter Steinmeier? Hoy el Parlamento alemán elige a un Presidente que preside, pero no gobierna, se llama Frank-Walter Steinmeier, tal como el rey Carlos, reina, pero no gobierna.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Bajo la semipresidencialismo los ciudadanos eligen por votación directa a un Presidente que presidirá, pero no gobernará. Así ocurre, por ejemplo, en Portugal, no se espera de la presidencia proyectos de ley ni planes de gobierno. Quien maneja el orden público, presenta el presupuesto, prepara las demás leyes y las negocia es el Primer Ministro, es el gobernante y emana del Parlamento. Dejo aparte el caso de Francia porque tiene peculiaridad, la podemos discutir después.

Me pregunto ¿qué ocurriría si en Chile la Constitución estableciera el semipresidencialismo? La memoria democrática del pueblo crea expectativas, la ciudadanía elegirá al o a la Presidenta en elecciones directas y competitivas. Se plantearán proyectos y valores sobre materias de gobierno, seguramente seguiremos sintiendo que elegimos directamente a quien va a gobernar, pero ya no será así, en algún momento el pueblo abrirá los ojos.

Bajo el parlamentarismo y el semipresidencialismo propiamente tal, es decir, el semipresidencialismo de *Premiere*, los parlamentarios eligen al gobernante. Esa es la esencia, a mi juicio, patricia de ambos sistemas.

¿Es razonable en Chile transferir el derecho a elegir al jefe de Gobierno del pueblo al Congreso? ¿En qué país ha ocurrido algo así? ¿No es justamente la elección del jefe de Gobierno un elemento esencial de nuestra manera de vivir la democracia? ¿No depende de esa votación directa y popular sin intermediaciones del Congreso la legitimidad misma de la democracia en Chile? ¿Podría alguien elegido por el Congreso

S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

25-04-23

chileno llegar a tener una legitimidad siquiera parecida a la que tiene un Presidente elegido por votación directa?

Como planteo en un librito que escribí que se llama "La pregunta por el régimen político", para mí este argumento de la legitimidad resulta insalvable en un país como Chile.

Pero, claro, se presentan fórmulas híbridas, estas fórmulas híbridas dicen: el Presidente lo va a elegir el pueblo, pero el jefe de Gobierno va a ser de confianza del Presidente y del Parlamento. El Presidente, además, en ciertos casos, podrá disolver el Parlamento. Se espera de este acuerdo, de este cogobierno una fraterna cooperación entre ambos poderes, pero la experiencia desgraciadamente indica todo lo contrario. Es el sistema que tienen hoy países africanos como Namibia, Ghana, Senegal, Tanzania, Gambia, entre otros, y es el sistema del Perú.

Los estudios clásicos de Shugart y Carey concluyen que hay que evitar este presidencialismo parlamentarizado, pues ha sido, dicen, un escollo común para la cooperación, o sea, justamente lo que se busca produce el efecto contrario.

Un estudio estadístico de Robert Elgie, muy conocido, concluye que, cito: "Bajo el presidencialismo parlamentarizado, el Presidente y la legislatura tienen incentivos para gobernar el uno contra el otro"; es decir, se genera una competencia por quién controla al jefe de gobierno entre ambos poderes que comparten esa decisión. Al revés de lo que uno tiende a pensar la doble confianza estimula el conflicto y la animosidad entre los poderes.

Un estudio más reciente que examina una serie de indicadores, concluye que el presidencialismo parlamentario es el tipo de régimen que tiene los peores resultados en materia de comportamiento democrático, gubernamental y derechos humanos. Me refiero al estudio de Sedeluis y Linde de 2018.

Entonces, si queremos ir a un semipresidencialismo que sea uno de *Premier*, no un menjunje, pero en un país como Chile eso tendría el grave problema de legitimidad. Ya se lo han señalado.

Con todo, queremos transformar nuestro régimen político presidencial porque hay problemas, y uno de los problemas que tenemos es el de la proliferación de los partidos, quizás, el más grave. Quiero cerrar mi intervención haciendo un par de referencias a eso.

He estado conversando posibles dispositivos antifragsión con el politólogo Kenneth Banker de la Universidad de Bérnago.

Creo que todos estamos de acuerdo que, con más de veinte partidos en el Parlamento, como ahora, no es posible gobernar bien; ningún sistema político lo resiste. Los costos de transacción de cada proyecto de ley son enormes, con tantos negociadores se tienden a demorar la aprobación de los proyectos y tienden a ser aprobados muchas veces de manera desfigurada.

Se dificulta la gobernabilidad que se basa en una democracia en la construcción de acuerdos. Mientras menos diputados por partido hay, menos costoso es crear un mini

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

partido. Si los costos de dejar un partido, ser independiente o crear otro son bajos, los dirigentes no responden de los votos de los parlamentarios de su bancada, cunde la indisciplina.

Negociar con los jefes de partido, nada asegura. El Parlamento pasa a ser un monstruo de 1000 cabezas con objetivos e intereses distintos. La ciudadanía se va alejando del parlamento y los partidos, lo que a su vez nutre la fragmentación. Los partidos son el resultado de la interacción entre elementos culturales y sociopolíticos con las instituciones, pero desarrollos recientes subrayan la importancia decisiva del diseño institucional.

Por ejemplo, según Shugart y (...), estudios del 2017, el número de partidos tiende a derivarse del número de representantes promedio por distrito y el número total de representantes. Los estudios han resultado bastante exactos.

La pregunta es ¿qué normas que obstaculicen la fragmentación podrían estar en la nueva Constitución? Desde luego, ninguna regla tendrá efectos mecánicos, pero la idea es apuntar a que haya pocos partidos grandes, es decir, representativos. Pienso en no más de siete, eso exige como contrapartida que en ellos haya democracia interna y, por cierto, el aterrizaje de estas normas constitucionales es tema de ley, lo que la Constitución podría hacer es dar algunas normas generales.

Voy a mencionar tres. Primer dispositivo, prohibir los pactos electorales; los pactos crean coaliciones que ante el sistema electoral en los votantes opera como partidos. Tras

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

la elección esa coalición revela ser una máscara diseñada con fines electorales, surge la pluralidad de partidos que se escondía tras ellos.

Mini partidos sin raigambre nacional, concentrados en ciertos distritos, trabajando ciertos nichos, logran así llegar al Parlamento, sin la máscara del pacto electoral no lo habrían logrado. Está aquí el profesor Gamboa, que es un experto en el tema y ha escrito asuntos muy interesantes sobre este tema.

Prohibir los pactos electorales fuerza a los partidos a competir en las elecciones a cara descubierta. Se vota por los candidatos de un partido individual, no por la coalición que los esconde y diluye. Los partidos que no logran votaciones altas, es decir, los poco representativos tienden a lograr escaños, el riesgo desalienta la formación de mini partidos.

Se producen fusiones, Chile llegó a tener 19 partidos en 1953, la solución fue prohibir los pactos electorales. Se hizo en etapas, como ha documentado muy seriamente el profesor Gamboa, y con su prohibición total en el año 1961, los partidos llegaron a ser siete.

Ese es un dispositivo. Segundo dispositivo. Disminuir el número máximo de representantes por distrito. Hoy cada uno elige de tres a ocho diputados. Manteniendo la cantidad total de parlamentarios si se disminuye el máximo a cinco por distrito tendería a disminuir significativamente el número de partidos, cualquiera ve que, si hay ocho cargos disponibles, se necesita menos votos para ser elegido que sí hay cinco.

Esta propuesta mantiene el sistema electoral proporcional actual, no necesariamente implica redistrictaje, tarea que tendría que recaer sobre el Parlamento y eso podría tardar eternamente. Esto no requiere redistrictaje y podría ser o no ser con listas cerradas, las listas cerradas le dan más poder al partido porque en ellas el orden de elección lo fija el partido no el mayor número de votos individuales como ocurre ahora en Chile.

Ese es un segundo episodio dispositivo, disminuir el número de distrito, de tal manera que puedan ser entre uno y cinco, por ejemplo, si estuviéramos dispuestos a que hubiera algunos distritos en que se elija a una sola persona, estaba calculando, eso ocurriría solo en cuatro distritos, para la Cámara de Diputados, estoy pensando.

Estoy pensando que el Senado debería ser más bien regional y tener un número fijo de dos, tres o cuatro representantes con igual número de representantes por región, no ser poblacional; he escrito sobre eso en otro lugar.

Estamos hablando de la Cámara de Diputados, entonces esa Cámara de Diputados podría funcionar con ese cambio y eso tendría un efecto enorme en el sistema de partido.

Tercer dispositivo. Simultaneidad de la elección de parlamentarios y la segunda vuelta presidencial, no con la primera vuelta como ocurre ahora, tampoco después como en Francia, sino a la vez. El profesor Soto presentó esta propuesta en 2020, yo la apoyé posteriormente con mucho entusiasmo y sigo creyendo en ella.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Hoy los candidatos les conviene levantar una candidatura presidencial del partido, aunque no vaya a llegar nunca a la segunda vuelta, y les conviene porque visibiliza y potencia su propia campaña electoral parlamentaria. Por eso tenemos esta proliferación de candidatos presidenciales en la primera vuelta.

En cambio, si su campaña se da en la segunda vuelta pasa justo al revés. El incentivo de los políticos es alinearse con candidatos que tienen opción de llegar a la segunda vuelta y propiamente tomarán posiciones una vez que eso esté definido, es decir, se matricularán como los presidenciables en competencia. Eso, además, crea vínculos humanos entre el futuro Presidente y sus parlamentarios que han hecho campaña juntos.

Creo que la política depende mucho de las lealtades personales, esto no me parece poco significativo en términos de vínculo para el gobierno futuro, pero hay un efecto mayúsculo de esta propuesta. Se hace muy probable que el Presidente tenga mayoría en la Cámara y probable incluso que pueda tener si es que tiene una representación en el Senado de alguna importancia puede llegar a tener mayoría, incluso, en ambas cámaras.

Es decir, esto sí tener un efecto político enorme; hay personas que me han dicho que lo encuentran sumamente arriesgado porque podría darse el caso que alguien que tiene representación en el Senado quedara con ambas cámaras. Bueno, ese es un riesgo, pero, sin duda, en términos de

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

governabilidad esto cambiaría Chile, cambiaría el sistema por completo.

Todos los regímenes políticos, lo sabemos, son imperfectos; hay problemas que ninguno soluciona, cada uno tiene sus propias imperfecciones, sus propios defectos. Al final los países son su gente más que sus reglas, pero yo diría que la belleza ardua del régimen presidencial, es que exige a la presidencia ser capaz de liderar persuadiendo a parlamentarios a los que no puede disolver, y eso supone construir consensos, eso conlleva un contrapeso real al poder.

Quiero terminar con las mismas palabras con que terminé mi presentación el 11 de noviembre del 2021 en la Comisión de Sistema Político de la Convención anterior.

Me resulta inverosímil, dije ese día, que nuestra primera Convención Constitucional democrática, despoje al pueblo del derecho histórico, dolorosamente conquistado, de elegir a sus gobernantes por votación directa. Un derecho que, en nuestra experiencia, que, en nuestro imaginario colectivo, se confunde con la idea misma de la democracia.

Muchas gracias.

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

Antes de ofrecer la palabra, estimados comisionados y comisionadas, me permitiré hacer una reflexión de un minuto o dos minutos.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Nosotros, hemos tenido el firme compromiso de partir por la necesidad. Hemos hecho un esfuerzo, como comisionadas y comisionados, por dejar a un lado las categorías, para efectos de buscar cuál es el diagnóstico compartido y cuáles son las soluciones compartidas. Y vemos que el diagnóstico sigue siendo compartido por nuestros invitados de hoy.

Todos queremos gobiernos que gobiernen -prefiero decirlo así, pero estamos hablando de lo mismo- más que gobiernos fuertes; queremos que puedan implementar sus programas de gobierno. También queremos que no puedan hacerlo a rajatabla; creemos que hay un Congreso Nacional hiperfragmentado, creemos en la importancia y en la fuerza de los partidos políticos, creemos que existen muchos partidos políticos con representación parlamentaria, creemos en limitarla, que no es lo mismo que limitar el multipartidismo, que es como la cordillera de los Andes, desde los principios de nuestra República, y aquello en lo que más profundamente creemos, más allá de un sistema presidencial o parlamentario, es que debemos crear un sistema de colaboración, donde el gobierno gobierne y lo haga escuchando al Parlamento.

Creemos que no debemos insistir en normas que son letra muerta. Se habla del presidencialismo en Chile, pero me pregunto si es presidencialismo aquel que cuenta con muchas atribuciones que no se cumplen, como las urgencias, entre otras.

¿Es un sistema presidencialista verdadero aquel en que el sistema de vetos y observaciones es burlado por la vía de la inadmisibilidad del veto? ¿Es ese un sistema presidencial

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

verdadero, o está ocurriendo un parlamentarismo *de facto*, como se le ha llamado?

En consecuencia, creo que estamos muy bien aspectados. Tenemos un diagnóstico común, tenemos un propósito común, y creo que vamos encaminados a soluciones comunes, más temprano que tarde.

También aprovecho de refrendar que sabemos, como comisionadas y comisionados de esta Subcomisión y en general de toda la Comisión Experta, que tenemos una oportunidad y una responsabilidad históricas, y que la historia no suele entregarnos, en muchas ocasiones, la posibilidad de mejorar, cambiar, modificar el sistema político.

En otro tema, quiero decir que, no existiendo en nuestro Reglamento una regla de subrogancia a este Presidente, en concordancia con el Secretario estimamos que la regla aplicable es que me subroga, por unos pocos minutos, el comisionado de mayor edad. Señor Francisco Soto, por favor.

Tiene la palabra el comisionado Gabriel Osorio.

El señor **GABRIEL OSORIO**.- Señor Presidente, por su intermedio saludo a todos los expositores de hoy.

Voy a partir por una convicción personal que no dice relación, tal vez, con lo que hemos hablado cada uno de los comisionados.

Si yo cerrara los ojos y me imaginara que estoy en un lugar indeterminado, e imaginara, también, el mejor sistema político, probablemente llegaría a la convicción -sobre todo, por mi profundo amor por los partidos políticos- de que no

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

cabe otro mejor sistema que el sistema parlamentario. Pero cuando abro los ojos y observo la realidad de Chile, me encuentro con problemas en nuestro sistema político, que son difíciles de soslayar, a partir de un mero cambio de sistema, desde el presidencialismo al parlamentarismo, como se ha planteado.

Comienzo por señalar la siguiente pregunta, que dice relación -a mi entender- con un momento anterior al diagnóstico respecto del sistema de la forma de gobierno.

Se ha dicho, por parte de los señores expositores, que evidentemente la mejor Constitución es aquella que podemos observar en un momento y en un tiempo determinados. No podemos señalarla como una Constitución ideal. Del mismo modo, se dijo que estamos frente a una ventana, y probablemente la única ventana en que realmente, sin estar pensando en otros efectos, podríamos echar mano, es al sistema político chileno.

Pero cuando comenzamos a hablar de las bases del sistema político, evidentemente no podemos sino pensar en los partidos políticos chilenos. Y yo me pregunto si efectivamente es el sistema presidencial el culpable de los problemas del sistema de partidos políticos en Chile.

¿Cuál es el diagnóstico que hemos compartido sobre ello, al menos en esta Subcomisión, y quiero preguntar cuáles son las posibles "recetas", recomendaciones, consejos o posibles soluciones a esto?

En primer lugar, durante 43 años hemos vivido sobre la base de una regulación de los partidos políticos a partir de la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

sospecha. De la sospecha de sus actividades, de las sospechas de sus afiliados, entre otros. Basta con leer el artículo 19, número 15º, de la Constitución Política de 1980.

En segundo lugar, cuando leemos la prensa, cada dos años o cada cuatro años, sobre las elecciones internas de los partidos políticos, son normalmente escandalosas, es decir, existe un cuestionamiento a las democracias internas de los partidos políticos. La actual Constitución ordena el ejercicio de una efectiva democracia; sin embargo, esa expresión muchas veces no se observa en la práctica política.

En tercer lugar, si bien existen 39 parlamentarios independientes, como se señaló en las exposiciones de hoy, lo cual sería un "escándalo", también es escandaloso cuando miembros electos por partidos políticos, que enarbolan un programa de gobierno de respaldo a un determinado presidente, terminan ejerciendo su voto en contraposición, muchas veces, a esas ideas.

Comenzamos a observar, sobre todo el discolaje o el fenómeno del transfuguismo político, a partir de 2009, al menos en Chile. Se puede detectar, a propósito de la legislación posterior del artículo 5º, de la ley 18.700, sobre los límites a la declaración de candidaturas, cuando se cambian de partido político, que no es la solución óptima para evitar el discolaje, sino que más bien adelanta los tiempos de las peleas políticas, nada más.

En realidad, cuando pensamos en un sistema político, encontrando en sus cimientos partidos políticos absolutamente deslegitimados, algunos destruidos, otros dominados por el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

caudillaje o por intereses personales, que incluso se observa en la práctica parlamentaria, me pregunto si será más bien interesante pensar en el inicio de redacción de reglas que comiencen a generar las condiciones para eliminar este tipo de circunstancias, para mejorar la democracia en los partidos políticos, como sustento o base del sistema político chileno.

¿Cuáles, piensan ustedes, debiesen ser las normas o los principios que rijan a los partidos políticos, como base de sustentación de nuestra democracia? Porque, al menos yo, no puedo compartir como le dije al señor Ignacio Walker el hecho de que solo un sistema político determine el sistema de partidos, sino más bien es al revés. Creo que el sistema de partidos también determina las características del sistema político, y el sistema político presidencialista que tenemos actualmente, de minoría, más que de minoría es una hiperfragmentación, que hace imposible poder tomar decisiones y que, en definitiva, produce que las personas desconfíen más de este sistema político, en atención a que no soluciona sus problemas, como la reforma de pensiones, la reforma al sistema de salud, entre otros.

Entonces, la pregunta radica en qué hacer, qué normas tener para mejorar los partidos políticos, su democracia interna y la disciplina parlamentaria.

Gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Agradezco a los expositores. Han sido muy enriquecedoras sus presentaciones.

Tengo preguntas bien concretas que quiero hacerlas no solo a quien planteó el punto, sino abrir el abanico para escuchar las opiniones de quienes hoy todavía nos acompañan.

El profesor Arturo Fontaine nos hablaba de la simultaneidad de la segunda vuelta presidencial con la elección parlamentaria... Ese camino ya lo hemos explorado. Podría decir que hay un principio de acuerdo respecto de aquello.

Sin embargo, tengo la aprensión de que, si bien eso fortalece la gobernabilidad, fortalece al Presidente electo, bien decía el profesor Arturo Fontaine que eso también puede darle gran poder, o así lo entiendo. En esa línea, me gustaría escucharlos a ustedes, también al profesor Eduardo Alemán, respecto de cuánto podría ser un buen contrapeso a eso el que nuestro sistema de Congreso Nacional mantenga un bicameralismo simétrico.

A mí me parece que ahí, que es una cuestión que se discutió en la Convención y que generó una asimetría, con ciertos problemas; pero a mí me parece que mantener la asimetría podría ser un efectivo contrapeso. También creo que el hecho de que se generen eventualmente dos mayorías más marcadas en ese momento, para elegir a los parlamentarios, es una suerte de contrapeso, porque va a haber una mayoría opositora también fuerte, por así decirlo, y no fragmentada, como ocurre hoy.

Pero quiero saber si ustedes comparten ese criterio o si es necesario algo más, y en ese algo más, me preocupa

REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta

S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

25-04-23

profundamente que en la discusión de los famosos *quorum* de las leyes nos quede en el tintero el *quorum* de las leyes relativas al sistema electoral, porque si las leyes del sistema electoral eventualmente quedan disponibles para una mayoría, aunque sea una mayoría absoluta en ejercicio, con un esquema, en que un presidente obtiene una mayoría importante en el Parlamento, me preocupa que una ley electoral quede solo a la mayoría en ejercicio y pueda ser dispuesta o estar disponible a esos parlamentarios incumbentes. Por lo tanto, me gustaría su opinión. Actualmente, las leyes electorales tienen un *quorum* de cuatro séptimos; de hecho, es la única ley que lo mantuvo, a pesar de la última modificación en el Congreso Nacional, que rebajó todos los *quorum* a mayoría en ejercicio. Me gustaría saber su opinión respecto de eso, porque creo que es un tema muy relevante.

En la línea que planteaba el comisionado Osorio, respecto de cómo generar incentivos, ya no solo a que se acceda con un umbral a escaños en el Parlamento, porque esa es una forma de evitar la fragmentación parlamentaria **y no hacerse cargo del** multipartidismo, pero sí del problema que genera eso cuando acceden al Congreso. Pero a nivel de la creación de partidos y de los requisitos para crear partidos, más allá de cuestiones que son legales, como las firmas, etcétera, respecto del financiamiento de los partidos -de nuevo, puede ser una discusión legal, pero me gustaría la reflexión de ustedes-, uno debiera pensar que, a lo mejor, partidos que no llegan a un determinado umbral de representación en el

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Parlamento, pudiesen tener también alguna restricción de financiamiento público. No lo sé, es una pregunta.

Por último, una pregunta, a propósito lo que decía el profesor Fontaine de la elección directa del Presidente y de la tradición constitucional chilena, idiosincrática chilena y todo lo que ello representa, me quiero mover de ahí a la elección de los parlamentarios, porque se ha planteado y es parte de la discusión si nos vamos a mover a un sistema de lista cerrada o, como bien dijo el profesor Walker, podría ser un sistema mixto, en donde hay candidatos uninominales que votamos directo, y una parte proporcional, la que podría ser abierta o cerrada. Llevar todo a una lista cerrada, idiosincráticamente también respecto de la elección de nuestros parlamentarios. Me gustaría escuchar la opinión de ese vínculo elector-candidato-legitimidad. ¿Cómo se afectaría? ¿Cuánto se afectaría? Esas son mis preguntas.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Quizás, son muchas preguntas.

Quiero agradecerles la presentación, porque este un tema que, además de apasionante, es y muy interesante.

Llevo varios días pensando, y le he comentado al resto de los comisionados esta idea de la cultura política y de la idiosincrasia. Tengo dudas profundas acerca de si existe tal cosa, y al igual que el comisionado Osorio, tengo una simpatía bien fuerte por el parlamentarismo. Pero creo que,

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

al respecto, son debates que suelen ser más bien teóricos, que nos falta ese aterrizaje a una realidad que no tengo muy claro eso de la cultura política.

Sin embargo, las cartas están un poco echadas en este sistema y tenemos que fortalecer, sin duda, al Congreso Nacional, que es donde encontramos los problemas de coordinación, de diálogo y de acuerdos.

Más allá de ese diagnóstico, y compartiendo todas las preguntas sobre el sistema político, hay una pregunta que yo me hago desde la Antropología y la Sociología, acerca de qué hacemos con la crisis de legitimidad de los partidos políticos, en un sistema que alimenta diariamente esta falta de confianza en las instituciones. Me gustaría saber si creen que fortalecer los partidos políticos va a llevar a fortalecer la legitimidad de los partidos. Más allá de los sistemas de *accountability* y democracia interna, ¿cómo le damos esa vuelta?

También creo que es interesante pensar eso, sobre todo cuando uno está proponiendo y pensando en un sistema, como los escucho a ustedes, tanto desde el parlamentarismo como desde del presidencialismo, que encapsula un poco la participación dentro de los partidos, y estamos todos de acuerdo en que los partidos son el mecanismo en donde la ciudadanía debiese expresar sus preocupaciones y sus dilemas. Y es algo que vemos diariamente. Cuando a la gente le preguntan, en general -más allá de las encuestas-, constatamos que hay una crisis de legitimidad superfuerte, y eso sería interesante verlo.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Por último, una pregunta un poco más concreta al señor Fontaine sobre el Senado, que esbozó tímidamente la idea de la representación territorial, que es una representación distinta a una representación directa o proporcional en la Cámara de Diputados y Diputadas, y me gustaría que pudieran pensar nuestros invitados cómo generar un vínculo más interesante y directo, no que sea lo que planteó de esta Cámara en las regiones, pero sí un vínculo territorial.

A mí me gusta -y esto lo adelanto- la idea de elegir a los mismos, pero también tiene las dificultades propias de vivir en un país donde el sesenta por ciento de la población vive en la misma región y en otras no; entonces, en ese caso, creo que hay una decisión que tomar, porque, claro, uno no siempre tiene por qué ser tan proporcional, pero también hay algo ahí de mayoría de habitantes, que es importante ponderar. Entonces, me gustaría hacer esa pregunta.

Muchas gracias.

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

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, junto con agradecer las tres presentaciones, que han sido muy sugerentes, quiero formular dos preguntas.

La primera pregunta es para los profesores Arriagada y Walker, y es más bien una pregunta desde la vivencia que ustedes, como actores políticos, han tenido en las últimas tres o cuatro décadas, o incluso más. Porque en los años 80

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

el grupo de los 24 propuso abandonar el presidencialismo; luego, Ignacio Walker nos señaló esta idea de la triple transición al desarrollo, a la democracia y al parlamentarismo. Pero algo sucedió, que, quienes eran perseverantes en los 80 en abandonar el presidencialismo, una vez en el poder, también abandonan esa idea.

No sé si la abandonan porque en ese momento no era posible hacerlo o, tal vez, -quiero creerlo-, porque, en definitiva, el presidencialismo está tan presente en la conciencia de quienes ejercen el poder, como la cordillera de Los Andes; que abandonar el presidencialismo puede hacer sentido cuando, como dijo el comisionado Osorio, uno cierra los ojos, pero hace menos sentido cuando uno los abre y está en el ejercicio del poder, sea en el Congreso sea en la Moneda, como ustedes dos han estado. En otras palabras, ¿no será que nuestra cultura política es presidencialista, y que cuando ejercemos el poder, no podemos dejar de serlo, que nuestro imaginario colectivo es presidencialista?

De hecho, el presidencialismo -diría yo-, y se los pregunto a ustedes, como actores políticos de los años 90 y la década del 2000, funcionó bien. Y siendo don Genaro Arriagada de la Moneda, y don Ignacio Walker del Congreso y de la Moneda, me da la impresión que pudieran decir que en los años 90 y 2000 el presidencialismo funcionó bien. ¿Y cuándo empezó a debilitarse? Cuando el sistema de partidos sufrió un Big Bang y cuando el sistema electoral cambió o dejó de contener la fragmentación -digámoslo así-.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Entonces, me encantaría escuchar, desde las vivencias, las razones por las cuales Chile sigue siendo presidencialista, pese a las convicciones teóricas de tantos en estas décadas.

Tengo una pregunta muy específica para el profesor Fontaine. Antes de formularla, yo nunca llamaría "librillo" a aquel que usted publicó hace algún tiempo. Es un muy buen libro, y muy influyente.

A propósito de estas tres herramientas que menciona, que una de ellas propone esta idea de reducir a cinco el número de escaños por distrito, usted señala que esa regla no requeriría redistributaje. Eso me parece muy interesante, pero me gustaría saber si es posible hacer efectiva esa regla sin redistributaje, manteniendo la igualdad del voto, o, en alguna medida, el redistributaje sería necesario, si queremos mantener la igualdad del voto en la Cámara Baja.

Muchas gracias.

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

A todos nos entusiasma mucho este debate y quisiéramos tenerlo hasta total despacho, pero sugeriría que demos la unanimidad para extender esta sesión veinte minutos más, hasta las 18:20 horas.

¿Habría acuerdo?

**Acordado.**

Por razones de orden, quisiera sugerir a nuestros invitados que la forma de responder las inquietudes sea que cada uno

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

tome la palabra cinco o diez minutos, y en el mismo orden que expusieron puedan contestar las preguntas.

Tiene la palabra el señor Genaro Arriagada.

El señor **GENARO ARRIAGADA** (expositor).- Señor Presidente, respecto de las estadísticas del señor Arturo Fontaine, tengo otras, pero es un asunto controvertible. Hay estudios de muy variado tipo, pero no quiero insistir en eso.

Soy muy contrario a la simultaneidad en la segunda vuelta de la elección de parlamentarios, porque eso, por ejemplo, le habría dado un plus a la Fujimori y a Castillo. Creo que eso es muy peligroso, pero es un asunto, aunque importante, relativamente menor.

Cuando uno mira el sistema político tiene que entender que es un sistema con varios subsistemas, que tienen que funcionar de acuerdo con el sistema. No es posible crear un sistema presidencial con multipartidismo, como que no anda.

Entonces, uno tiene que buscar una manera coherente de estructurar esto, de modo que, primero, vaya el sistema político que se elija y, a continuación, todos sus elementos.

Dentro de ese cuadro, sobre el problema de los partidos que se planteó, si uno llega y mira la fragmentación del sistema de partidos, esta tiene algunos elementos que se refieren al sistema político, pero otros que son el transfuguismo, la forma de asignación de las asignaciones parlamentarias, donde un parlamentario se cambia de partido y se lleva las asignaciones parlamentarias. Hay un conjunto de incentivos

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

perversos en favor del transfuguismo, y, en consecuencia, es la razón de que el Parlamento funcione tan mal.

Este es un Parlamento en el cual la Presidencia de la Cámara se cambia cada ocho meses. Pensemos que en Estados Unidos el *speaker* a veces dura diez, doce o cuatro años, pero esta rotación en la cual tenemos una asignación de las comisiones, que es un cuoteo salvaje, es muy alentadora del fraccionalismo.

Respecto de la otra pregunta, tengo la sensación de que el período desde 1990 hasta el 2000 es uno muy extraño, porque es cierto que estamos bajo un régimen presidencial, pero también es cierto que prácticamente funciona como sistema parlamentario, en el sentido de que hay bancadas muy disciplinadas.

Siempre envidié a Edgardo Boeninger porque ordenaba el asunto. Durante mi tiempo, el desorden era mayor, pero con los que vinieron después era el caos. Verdaderamente, había un sistema que funcionaba casi de modo parlamentario.

En el gabinete del Presidente Frei, del cual me tocó ser parte, había tres socialistas y representaban los tres sectores socialistas. Vale decir, estaba la izquierda socialista, la posición más centrista socialista y los más moderados. En consecuencia, había un esfuerzo por crear un sistema de funcionamiento que era curioso.

Los presidentes de la República, y esto aquí lo digo y aquí lo desmiento, tienen siempre una tentación a la extensión de su poder. Eso se da con todos los presidentes, con la excepción tal vez del Presidente Eduardo Frei. En el caso del

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Presidente Patricio Aylwin, efectivamente, partió con la idea de un sistema semipresidencial, y, en el transcurso del tiempo, a los tres años y medio, se planteó la posibilidad de la extensión del período de la reelección inmediata.

Afortunadamente, Boeninger y otros, entre los cuales estábamos varios, consideramos que eso no podía ser, que la primera reforma constitucional que se hiciera fuera para permitir la reelección del entonces Presidente Aylwin. Por suerte, fue muy correcto y caballeroso, y desistió sobre la decisión.

En general, diría que es muy difícil pedirle a un Presidente de la República que acorte su período. La excepción fue Eduardo Frei, quien, debiendo ejercer el cargo por ocho años, en un ejercicio de prudencia dijo que ocho años era el infinito y que, en consecuencia, acortaría su período a seis.

Lo mismo nos pasa con los parlamentarios. Cambiar el sistema electoral es prácticamente imposible cuando los incumbentes deben sus cargos al sistema electoral que hay que cambiar. Este es un drama, por cuanto los partidos, particularmente los partidos más pequeños, van a defender el derecho a los pactos, a que las bancadas sean desordenadas, en fin. Esas serían mis observaciones con respecto a lo que ustedes señalaban.

Un solo punto adicional -pero lo discutiría después con Arturo Fontaine- es que en un momento determinado se planteó que, al paso que se iba, el próximo gobernante iba a ser uno de ultraderecha. Conversé con algunos amigos socialistas y

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

les dije que había que tener cuidado, porque el próximo gobernante podía ser de ultraderecha. En respuesta, un distinguido amigo socialista me dijo que lo dejé preocupado y que consultaría con sus pares. Lo hizo y me llegó el siguiente recado: "Una vez más estás equivocado. El próximo presidente no va a ser de ultraderecha, va a ser un animador de televisión."

Esto porque hoy día, en el cuadro de esto, de repente aparece bruscamente un *outsider* y se lleva todo, y se lo lleva sin partido, sin equipos que se le conozcan, sin ministros de Hacienda que uno pueda llegar y mirar.

El caso de Franco Parisi es muy preocupante.

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

Tiene la palabra el señor Ignacio Walker.

El señor **IGNACIO WALKER** (expositor).- Gracias, señor Presidente.

Muy buenas preguntas y, evidentemente, comentarios. Interesante este diálogo.

Raya para la suma, tratando de sintetizar, porque me gusta esta imagen de "con los ojos cerrados o con los ojos abiertos". Evidentemente, con los ojos cerrados uno ve las cosas en el pizarrón de una determinada manera, pero después choca con la realidad. Queremos evitar ese choque y para ello tenemos que dar un traje a la medida de la nación chilena, con su historia, en fin. Estoy a favor de que así sea.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Entonces, lo único que diría es que esta Subcomisión y el Consejo lo que tienen que tratar de lograr es una ecuación entre sistema de gobierno, sistema de partido y sistema electoral.

Esa ecuación tiene que conversar bien; debe tener una coherencia, cualquiera sea, pero que converse bien, porque, de lo contrario, vamos a crear un cortocircuito. Ahí está el arte de la política y ustedes son todos unos artistas.

Después, hay que desdramatizar el gobierno dividido, toda vez que, en democracia, no es una patología. Con esto me refiero a gobierno dividido tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario.

Por ejemplo, Bill Clinton y Barack Obama -estaba recordándolo-, de los dieciséis años que gobernaron, tuvieron doce con mayoría adversa en el Congreso, y eso no fue el fin de mundo. Tuvieron que negociar; Clinton negoció el tema del régimen de bienestar, Obama sacó el *Obamacare*, en fin, lograron avanzar. Y lo hicieron también en un sistema parlamentario, con un gobierno dividido, en el que las mayorías representaban al Ejecutivo y al Parlamento. Como vemos a través de este ejemplo, un gobierno dividido no es una patología.

Por lo tanto, no se trata de tener una ecuación que apunte a que la mayoría del gobierno siempre se corresponda con la mayoría del Parlamento, eso puede ser bien complicado. O sea, Nayib Bukele con mayoría en el Parlamento, ¡Dios me libre!

S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

25-04-23

Entonces, el gobierno dividido, la forma de distribución del poder, la lógica, la dinámica que ahí se genera, no es necesariamente una cuestión perversa o patológica.

En definitiva, ¿en qué se reducen el presidencialismo y el parlamentarismo? A mi juicio, el presidencialismo es concentración del poder, lo que resulta curioso, porque es la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante, es innegable que es una ultraconcentración del poder; una persona es Presidente de la República, jefe de Estado, jefe de gobierno y líder de la coalición; todo el poder concentrado en una persona.

En cambio, el parlamentarismo es una mejor forma de distribuir el poder; es más democrático, separa jefe de Estado y jefe de gobierno, y tiene un sistema de cooperación más que de separación.

Si bien la democracia participativa es una democracia de partidos -y así debe ser, estoy de acuerdo en ese punto-, el sistema de gobierno parlamentario de cooperación, que no concentra, sino que separa estas dos funciones, a mi juicio, es más funcional. Tengo un libro que se llama: *Democracia en América Latina*, donde contrapongo democracia de instituciones y democracias de caudillos, porque estamos en América Latina.

La democracia representativa o de instituciones, en la tradición de la democracia constitucional, que, a mi juicio, conversa mejor con el sistema de gobierno, pone una barrera importante al caudillismo y a los *outsiders*, porque la democracia parlamentaria es más de instituciones.

S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado

25-04-23

¿Dónde surgen los *outsiders*, los caudillos, los Chávez, los Nayib? En el presidencialismo. La evidencia es abrumadora, en ese sentido. Es decir, el presidencialismo es mucho más propenso a la emergencia de caudillos, de líderes plebiscitarios, etcétera. Cabe aclarar, como paréntesis, que no creo en la democracia plebiscitaria, sino en la democracia representativa. En resumen, volviendo al punto anterior, los *outsiders* fluyen con mucha mayor naturalidad y facilidad desde el interior del sistema presidencial.

A modo de conclusión, parafraseando a un amigo que no puedo nombrar, porque es un intelectual, amigo de muchos de nosotros, escritor y columnista, me pregunto qué será lo que tiene Chile, que lo que indica la racionalidad apunta a un sistema parlamentario. Porque uno puede ingresar muchas de estas fórmulas a un computador y, a lo mejor, con los ojos cerrados, fluye un sistema parlamentario con una cierta racionalidad, pero ¿cómo choca eso con el peso de la historia en Chile, la cultura política y el presidencialismo? En ese caso, uno abre los ojos y se encuentra con una realidad muy compleja.

Entonces, sería un gran avance si esta Subcomisión o la Convención Constitucional logran enfrentar con éxito el tema del sistema electoral. Porque concuerdo en que no hay relación de causalidad entre sistema de gobierno y sistema de partidos, pero sí la hay entre sistema electoral y sistema de partidos. Es más, la evidencia es abrumadora en este último caso.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Por lo demás, sería interesante que avanzáramos en la idea de poner fin a los pactos electorales, ya que estos no solo son *ex post*, sino que terminan siendo un subsidio a los partidos chicos. Eso son los pactos electorales *ex ante* subsidian a los partidos chicos.

Además de terminar con los pactos electorales, sería ideal si pudiéramos avanzar en un umbral, por ejemplo, el 4 por ciento o el 5 por ciento, con lo cual el partido no desaparecía ni dejaría de existir, sino que solo dejaría de tener representación parlamentaria.

En cuanto a la magnitud del distrito, puede ser un máximo de cinco en vez de ocho. Aunque quizás eso es para ley orgánica o leyes de *quorum* calificado, más que para la Constitución.

Con la simultaneidad en la segunda vuelta, sin embargo, tendría mucho cuidado, porque los líderes caudillistas que arrasan, los *outsiders* en primera vuelta, se llevan el 70 por ciento del Parlamento en la segunda vuelta. Insisto en el caso de Nayib Bukele -hay tantos ejemplos-, Chávez el año 1998, en fin. Es peligroso, de modo que prefiero un gobierno dividido, donde las mayorías no se representen, pero también donde el que gane no se lo lleve todo. *The winner takes it all*.

También, sería interesante que pudiéramos avanzar en materia de sistema electoral y, ciertamente, en bicameralismo para Chile, el que debe ser simétrico, y que, por lo demás, forma parte de las doce bases constitucionales.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

El presidencialismo con bicameralismo asimétrico, que proponía la Convención Constituyente, no existe en ninguna parte del mundo. Todos los bicameralismos asimétricos que conozco son parlamentarios o semiparlamentarios.

En Chile tenemos muchos problemas, pero el Senado y la Cámara de Diputados han funcionado relativamente bien en la historia del país. Es un bicameralismo simétrico virtuoso.

Siempre he dicho -he estado en los dos lados, pues he sido diputado y senador- que la Cámara de Diputados hace la obra gruesa, que son dos tercios del trabajo, y el Senado hace las terminaciones, que es un tercio del trabajo. Eso conversa muy bien, según mi experiencia; toma más tiempo, pero dos miradas son mejor que una.

En resumen, no tengo problemas con la idea de bicameralismo simétrico -Senado, Cámara de Diputados-; uno de los doce puntos señalados en las bases constitucionales.

En respuesta al comisionado Sebastián Soto, en los años 90 y 2000, ahí estuvimos con Genaro Arriagada en el gobierno y en el Parlamento, primero, estaba el tema de la transición, una transición que, sin duda, muy ordenadora. Pinochet era comandante en jefe del Ejército hasta el 97; el que se salía de la foto arriesgaba mucho, en fin, eso ayudó.

Quizá para otros el sistema binominal fue el que ayudó. Tal vez, lo hizo hasta cierto punto, pero se hizo insostenible con el paso del tiempo. Eso lo podríamos hablar otro día.

No obstante, de lo que sí tengo certeza, es que lo que tenemos hoy día está relacionado y es parte del presidencialismo realmente existente, y eso, no da para más.

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Partamos por el sistema electoral, pues creo que haríamos un gran avance en ese sentido.

Muchas gracias.

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

Tiene la palabra el señor Arturo Fontaine.

El señor **ARTURO FONTAINE** (expositor).- Señor Presidente, agradezco las preguntas de los señores y señoras comisionados. Me gustaría tener más tiempo para poder abordarlas todas, con el detalle que merecen.

Dejaré para el final la pregunta del comisionado Gabriel Osorio y partiré por lo planteado por la comisionada Natalia González.

Efectivamente, la simultaneidad entre la elección parlamentaria y la segunda vuelta debilita el contrapeso al Presidente en el Parlamento.

Por eso, pienso que debe haber un Senado revisor, general, de todas las materias de ley y de reforma constitucional, con un plazo distinto y elegido por partes, de tal manera que esa elección -la del Senado- no coincida con la de la Cámara de Diputados.

En los regímenes parlamentarios esto no existe, pues se elige todo de un "zuácate". Como dijo Orbán en Hungría: "Solo tenemos que ganar una vez, pero entonces, propiamente". Ganó esa vez y lleva dieciséis años gobernando; rehízo la

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

Constitución, no tiene contrapeso y el sistema parlamentarista sigue funcionando tal cual.

El caso más increíble es el de Polonia, donde Kaczyński no tiene ningún cargo, es solo el jefe de partido y, sin embargo, maneja todo en un puño, y toda la sociedad polaca sabe que él manda. No es primer ministro, no responde ante nada, porque él simplemente es el jefe de la mayoría parlamentaria, y con esa mayoría parlamentaria hace y deshace.

Entonces, las dos Cámaras son un contrapeso, pero para que ello sea efectivo se necesita: uno, que sean inamovibles, es decir, que no tengan la espada de Damocles y Presidente o el gobernante los pueda disolver, y, dos, que una de ellas se elija por partes y dure más, de manera que no haya esa simultaneidad. Ese es un primer control.

El segundo, que es muy importante y, según mi opinión, forma parte de estos subsistemas que vemos que forma el sistema político, es el Tribunal Constitucional. Creo que este es un órgano que no hemos mencionado, pero, obviamente, es clave.

Ahora bien, sabemos que los casos de Polonia y de Hungría - el sistema polaco es semipresidencial, pero el húngaro es parlamentario- lograron modificar el Tribunal Constitucional, pero la gran lucha política que se dio ahí fue cómo manipularlo; cómo lograr que no fuera un obstáculo a las decisiones que estaba tomando el Parlamento.

El caso del gobierno polaco llegó a una cosa verdaderamente kafkiana. El tribunal acordaba una sentencia, la promulgaba,

pero su impresión tenía que pasar por el Diario Oficial, y ese diario no tenía papel; por dos años y tanto las sentencias no se conocían, porque no se podían publicar.

Entonces, finalmente en una negociación [...] logró que un viejo renunciara y logró la ley para aumentar el número, y, bueno, diluyeron a los críticos y lograron manipular tanto en Hungría como en Polonia los Tribunales Constitucionales.

Por lo tanto, lo que hoy día tenemos como amenaza real a la democracia, más que el golpe de Estado clásico, es este tipo de figura que manejan las redes sociales, que maneja la opinión pública y que manejan las instituciones dentro de una legalidad formal, pero que adultera su espíritu.

La comisionada González pregunta sobre el tema del *quorum* especial.

Yo creo que, como en Francia, hay ciertas leyes que deben tener, para ser modificadas, mayoría absoluta de sus miembros. Tengo mis dudas de qué pasaría si uno subiera eso, como ocurre en la construcción actual, y tuviera más de mayoría absoluta, pero no me parece que sea... ¡No tengo un tabú al respecto!, y creo que el ejemplo que ella pone es bueno, o sea, la ley electoral es una de las leyes que uno pensaría que debiera requerir, a lo mejor, si es que alguna, un *quorum* un poco especial.

El tema de la legitimidad de los partidos es un gran problema. Creo que mucho se puede hacer simplemente disminuyendo el tamaño de los partidos y eso depende, en gran medida, del sistema electoral, y el cambio del sistema electoral tuvo un enorme impacto en la fragmentación política

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

que hemos vivido después. No es el único factor, pero obviamente es un factor muy importante.

Ahora yo pienso -y aquí tomo el tema del comisionado Osorio- que el Serval, tiene mucha credibilidad en Chile y ha funcionado, debería fiscalizar las elecciones de los dirigentes máximos de los partidos, para asegurar la democracia interna dentro de ellos, y me parece a mí que ahí hay un tema. Los partidos son un poco un contrato de adhesión hoy día, no hay ningún control, los militantes tienen muy poco poder respecto de los dirigentes. Entonces, hay una desafección con los partidos y es un problema que ocurre gravemente en Chile, pero, aunque no tan grave, también ocurre en Alemania, en Europa. O sea, hay un tema general en esto, pero, en nuestro caso, hay algo muy agudo.

En cuanto al Senado, yo soy partidario, esta es mi posición personal, de un Senado regional y eso defendí en la Convención pasada, o sea, que tenga igual número de representantes por región, con independencia de su población, de tal manera que la Cámara de Diputados refleje más la población, y el Senado refleje un paso importante a la regionalización, pero no sobre la base como hacía la Convención anterior de hacer una lista de las leyes regionales *a priori*, porque creo que eso no se puede hacer. Se producía el absurdo de que el Código de Aguas, por ejemplo, no quedaba y, por mucho que lo dijimos, nunca logramos que cambiaran eso, siendo clave este código para las regiones. Entonces, la segunda tiene que ser una Cámara

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

revisora general, a mi juicio, pero donde haya una representación regional.

Ahora, efectivamente si nosotros no hiciéramos redistritaje -y voy a la pregunta del comisionado Soto-, es posible que ocurriera que algunos distritos quedaran con cinco, pese a tener gran población, y el peso no sería un hombre un voto, una persona un voto. Pero todos sabemos que una persona un voto es un ideal; no existe en ninguna parte en realidad, pero el punto es cuánto nos queremos alejar de ese principio, hasta qué punto es plausible. A lo mejor, sería preferible, si es que fuera posible, que el Parlamento partiera en dos algunos de los distritos más grandes y, de esa manera, a lo mejor, serían más representativos de la población.

Las variables a considerar por ustedes, a mi juicio, y las únicas que podrían quedar en la Constitución son el número total de representantes y el número máximo por distrito. El detalle tiene que quedar a la ley, pero yo creo que la Constitución podría decir esto, y ya decir esto, para lo que son las constituciones, es ir bien allá, pero el problema nos urge y es una oportunidad para hacerlo.

Si me quedan unos minutos, señor Presidente de la Comisión, me encantaría poder dar algún tiempo al profesor Alemán, que está aquí, porque él es un gran conocedor de nuestra situación política actual y tiene toda una tesis sobre lo que está pasando con los partidos políticos, y es una manera de hacerme cargo de lo que no me estoy haciendo cargo -que plantea el convencional Osorio-, pero creo que la tesis del

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

profesor Alemán nos va a interesar mucho y tenerlo aquí es una oportunidad única.

A mí me pueden tener todas las veces que quieran, podemos conversar en otra oportunidad, pero él tiene una tesis que pido que escuchen.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Profesor, tiene la palabra.

El señor **EDUARDO ALEMÁN** (expositor).- Señor Presidente, voy a tratar de decir todo en dos minutos para mantenernos dentro del horario estipulado.

Brevemente voy a abordar los diferentes temas.

Me encanta la idea de los ojos cerrados y los ojos abiertos. Con los ojos cerrados el parlamentarismo es el sueco; con los ojos abiertos Chile se transforma en la cuarta república francesa. Entonces, ese me parece que es un gran problema.

Pero, bueno, respecto de las otras preguntas, pienso que uno de los temas fundamentales hoy en día es la hiperfragmentación del Parlamento.

Me parece que la Comisión es una buena arena para tratar de solucionar esto que va a ser muy difícil que el Congreso mismo lo solucione. Entonces, las ideas que se discutieron hoy -muchas de ellas discutí hoy más temprano en la Universidad de Chile- concuerdo con ellas. El umbral me parece fundamental y producir la magnitud de distrito es otra manera de hacerlo, así como también que las listas cerradas

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

25-04-23

pueden ser algo interesante, porque inclina la balanza un poco más a favor de los partidos y lleva a que estos sean más fuertes.

El problema con mudarse a una lista cerrada, con una magnitud de distrito muy alta, es que Chile tiene dos dilemas. Por un lado, la hiperfragmentación y, por otro, la conexión entre los partidos y los votantes. Entonces, mudarse a una lista cerrada con una magnitud de distrito alta genera problemas importantes en términos de la relación de los legisladores con los votantes. Entonces, me parece que la combinación de una lista cerrada, pero con una magnitud de distrito moderada, como puede ser cinco, quizá, es el punto digamos ideal en términos de restablecer la importancia o la primacía de los partidos.

Ahora, otra regla, quizá, difícil de incluir en la Constitución es prohibir a los independientes en la lista de los partidos. Sé que es muy difícil, pero me parece que eso ayudaría tanto como limitar los pactos de los diferentes partidos, pero mientras los partidos sientan la necesidad de incluir independientes, es muy difícil que después los partidos exijan de estos independientes una lealtad en el momento de votar las leyes. ¡Realmente no tiene realmente sentido!

El último punto, y sé que nos vamos, así que lo digo, bicameralismo simétrico. Me parece que lo mejor es mantenerlo. Por lo menos, simétrico, en términos de que ambas cámaras tienen que aprobar todo tipo de ley. Si se inicia en

**REDACCIÓN DE SESIONES  
PROCESO CONSTITUCIONAL  
Comisión Experta**

**S5ª Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado**

**25-04-23**

una Cámara o si se inicia en la otra, por supuesto, que eso se puede discutir.

Muchísimas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muchísimas gracias, comisionados y comisionadas, pero, sobre todo, a nuestros invitados.

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

*-Se levantó la sesión a las 18:23 horas.*

**MAURICIO CÉSPED MORA,**

Coordinador de Redacción.