



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

Sesión N° 12 – 27 abril de 2023

15:12 horas– 17:34 horas

SUMARIO:

Se realizaron exposiciones de las enmiendas formuladas a los capítulos VI y XIV de la propuesta de texto constitucional aprobado por el pleno. Asimismo, se acordó recibir a la Comisión para el Mercado Financiero en la próxima sesión.

PRESIDENCIA

Presidió la sesión el presidente 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 también las comisionadas señoras Catalina Lagos Tschorne, Katherine Martorell Awad y Catalina Salem Gesell, y los comisionados señores Hernán Larraín Fernández y Domingo Lovera Parmo.

Asistieron, además, la asesora señora Constanza Castillo, y los asesores señores Benjamín Alemparte, Arturo Hasbún, Simón Pinto y Ariel Salinas.

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

Se dio cuenta de la comunicación de la señora Marcela Gómez Aguirre, asesora de asuntos corporativos, por encargo de la Presidenta de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), señora Solange Berstein, mediante la que solicita audiencia para presentar la visión del regulador y supervisor financiero en este proceso constitucional.

ACUERDOS

La unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión presentes acordó recibir a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) en la sesión 13ª, a celebrarse el viernes 28 de abril 2023. En caso que no les sea posible asistir, se solicitará que envíen su propuesta por escrito.

ORDEN DEL DÍA

I. Adopción de acuerdos relativos a las personas que se recibirá para exponer ante la subcomisión

De acuerdo con lo dispuesto en el 27 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, y en consideración de la solicitud individualizada en la cuenta, la unanimidad de las y los integrantes de la subcomisión presentes acordó recibir a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) en la sesión 13ª, a celebrarse el viernes 28 de abril 2023. En caso que no les sea posible asistir, se solicitará que envíen su propuesta por escrito.

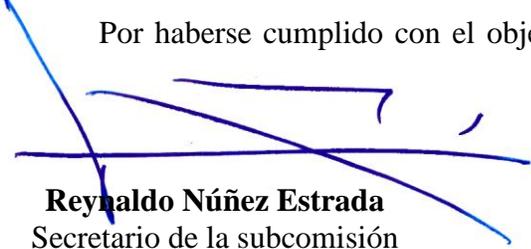
II. Discusión de las enmiendas formuladas a los capítulos VI y XIV de propuesta de texto constitucional

De acuerdo con lo dispuesto en 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, las y los integrantes de la subcomisión presentes realizaron exposiciones de las enmiendas formuladas a los capítulos VI y XIV de la propuesta de texto constitucional, aprobados en general por el pleno.



Las exposiciones de los y las participantes de la sesión 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 17:34 horas.


Reynaldo Núñez Estrada
Secretario de la subcomisión

PROCESO CONSTITUCIONAL

COMISIÓN EXPERTA

SUBCOMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO, REFORMA CONSTITUCIONAL Y

FORMA DE ESTADO

SESIÓN 12^a

Celebrada en jueves 27 de abril de 2023, de 15:12 a 17:34
horas.

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

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 15:12 horas.

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

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Muy buenas tardes, estimadas comisionadas y comisionados, a todos quienes nos acompañan desde la Secretaría y a quienes puedan estar siguiendo esta transmisión.

El señor Secretario dará lectura a la cuenta.

-El señor Reynaldo Núñez, Secretario, da lectura a la Cuenta.

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

Yo quisiera proponer lo siguiente sobre la solicitud de la Comisión para el Mercado Financiero.

Es sabido que nosotros estamos terminando ya nuestra etapa de exposiciones de terceros, y el viernes se espera que sea la última sesión ordinaria. Hay muchos invitados, por tanto, pido el acuerdo para ofrecer a la Comisión para el Mercado Financiero que estén disponibles para exponer mañana, o bien, nos envíen sus opiniones por escrito que, por lo demás, conocemos, dado que ya participaron en otra Subcomisión; estamos muy conscientes de la relevancia de esa institución y de lo que busca. Reitero, si ellos no pudieran asistir mañana, les pediríamos que nos manden por escrito su mensaje.

¿Habría acuerdo al respecto?

Acordado.

IV. ORDEN DEL DÍA

DISCUSIÓN DE ENMIENDAS FORMULADAS A ARTÍCULOS CONSIDERADOS EN CAPÍTULOS III, IV, V, VI Y XIV, DEL TEXTO APROBADO EN GENERAL, Y OTRAS MATERIAS PROPIAS DE ESTA SUBCOMISIÓN

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Seguimos, entonces, con el análisis de lo aprobado, en general, y las enmiendas que tenemos que discutir en nuestros distintos capítulos.

Hemos acordado que, dependiendo del tema, hay expositores y expositoras designados, y ahora corresponde que la comisionada Antonia Rivas nos haga una relación particular sobre las materias en relación con forma de Estado, descentralización y todo aquello que tanto ella como la comisionada Natalia González llevan trabajando desde que nos constituimos.

Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Muchas gracias, Presidente.

Por su intermedio, muy buenas tardes comisionadas y comisionados presentes, a la Secretaría de esta Subcomisión y a todos quienes nos acompañan y siguen a través de la transmisión *online* de este proceso constitucional.

Tengo hoy el honor de presentar el capítulo titulado "Gobierno y Administración Regional y Local".

Para comenzar, quisiera rescatar la deliberación honesta, profunda y meditada, en torno a la cual se generaron los

acuerdos que se consagran en el capítulo propuesto, ya aprobado, en general, por el Pleno.

Me gustaría agradecer a todos los académicos y centros de estudios que nos hicieron llegar sus propuestas en esta materia, que contribuyeron a dar cuerpo y forma a este capítulo. Hay un número importante de personas, profesores y académicos que han dedicado su vida laboral a esta materia, a pensar Chile desde las regiones, a quienes rindo un homenaje.

Además, me gustaría destacar especialmente la sesión de la semana pasada de la Subcomisión, donde recibimos en audiencia a alcaldes y a gobernadores, quienes manifestaron sus preocupaciones y las dificultades que tienen para llevar adelante sus funciones en el marco centralista del Estado que nos rige hoy.

Creo que el texto aprobado da un paso sustantivo en recoger estas preocupaciones, muchas de las cuales están recogidas en las indicaciones que presentamos tanto los comisionados de oposición como los comisionados oficialistas. En esta relación voy a comenzar por compartir un breve diagnóstico basal que compartimos como Subcomisión, y que motiva tanto a las continuidades como a las modificaciones que se presentan en este capítulo con respecto a la Constitución vigente.

Chile ha sido caracterizado, con justa razón, como un país centralizado, tal condición ha generado un importante anhelo de descentralización compartido por muchos y muchas de consagrar la efectiva descentralización, especialmente entre quienes viven alejados de la Región Metropolitana. En efecto, parte importante de la toma de decisiones políticas más

trascendentales se realizan desde el gobierno nacional, asignándose a los gobiernos regionales y locales un rol esencialmente administrativo, y relegando sus atribuciones a un segundo plano.

La distancia geográfica institucional entre quienes toman las decisiones y los territorios donde estas tienen efectos ha tenido consecuencias tanto para la eficiencia y eficacia de la acción del Estado, como la legitimidad misma de las instituciones y en su relación con las comunidades.

Nos inspira lograr un país donde el lugar de nacimiento o de residencia no sea un obstáculo para lograr el desarrollo pleno de las máximas capacidades de todas las personas. Ello, pues la descentralización, en la medida que su implementación sea adecuada, permite mejorar la asignación de los recursos públicos y genera una mejor supervisión y control de las autoridades por parte de la ciudadanía.

Existe amplia evidencia y experiencia comparada que comprueba que, cuando las decisiones y las políticas públicas se toman más cerca de los territorios de donde viven las personas, son más acertadas y pertinentes.

El objetivo es, por tanto, lograr un desarrollo económico, social, cultural y ambiental más equilibrado y justo, accesible a las personas, junto con una participación efectiva de las mismas en los asuntos de interés público.

Para ello consideramos fundamental fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, mediante un proceso gradual y progresivo de descentralización que reconozca la autonomía que tienen en el ámbito de sus

competencias, así como el rol fundamental que tienen en la participación y representación democrática de las comunidades.

Por cierto, reconocemos que han existido avances significativos en materia de descentralización, como la elección directa de las autoridades regionales en la ley N° 21.073, y en el traspaso de competencias hacia el nivel subnacional.

El camino que proponemos, en definitiva, consiste en continuar buscando que la acción del Estado se adecúe de mejor forma a las realidades locales, promoviendo la implementación de políticas públicas que vayan en beneficio directo de los ciudadanos, así como la generación de mayor supervisión y control de las autoridades por parte de la ciudadanía. El proceso de descentralización es condición necesaria para la modernización, y este, por tanto, exige prudencia y responsabilidad en su implementación.

Para avanzar en este proceso quiero reseñar algunos de los ejes e innovaciones que presentamos en este capítulo, sin perjuicio de que en esta sesión veremos que gran parte ya ha sido objeto de indicaciones.

En primer lugar, el artículo 113 establece la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Se establece que ambas instituciones gozarán de autonomía dentro de sus ámbitos de competencia, siempre respetando la indivisibilidad y unidad del Estado.

Esta norma es fundamental, pues obedece al reconocimiento expreso de la cualidad de gobiernos territoriales, y no

únicamente entidades administrativas dentro del territorio nacional. Esa autonomía, que comprende elementos políticos, administrativos y fiscales, no debe entenderse como autogobierno, sino como un marco dentro del cual las autoridades puedan ejercer sus atribuciones con discrecionalidad, dando siempre cumplimiento a las normas constitucionales y legales pertinentes.

También se consagran ciertos principios constitucionales de descentralización. Se han consagrado los principios de solidaridad y equidad territorial, pertinencia territorial, subsidiariedad territorial, coordinación y asociatividad, todos ellos tendientes a promover, sustentar y dar criterios al proceso gradual y progresivo de descentralización de nuestro país.

Voy a explicar brevemente cada uno de estos principios, porque creo que en general no están incorporados en nuestro ordenamiento actual.

La solidaridad. Este principio irradia el capítulo, subyace al espíritu de muchas de sus normas, es fundamental en el artículo 134, que abre el epígrafe de descentralización fiscal, donde se establece que el Estado promueve el desarrollo armónico, equitativo y solidario entre regiones y comunas de Chile.

Las administraciones y los gobiernos regionales y locales deben contribuir a la corrección de las desigualdades que existan entre ellas, propendiendo a que todas las personas y comunidades tengan acceso a igual nivel y calidad de bienes y servicios públicos, sin distinción del lugar donde habitan.

Principio de coordinación, consagrado en el artículo 118, que establece el mandato para que cada nivel de gobierno deba actuar de manera coordinada y colaborativa para la consecución de sus fines, fomentando la cooperación y evitando la duplicidad o interferencia en sus funciones, así como un mandato para que los servicios públicos se coordinen del mismo modo entre los niveles de gobierno subnacional.

Significa instaurar un sistema integrado y coherente de instituciones u órganos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, entre el nivel nacional y el nivel regional; entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local; entre las autoridades ejecutivas de los gobiernos regionales, entre el nivel regional y el nivel local en cada región.

Esto se complementa en el inciso segundo del mismo artículo con el principio de asociatividad, donde se establece que la ley institucional deberá establecer fórmulas de asociación y cooperación entre municipalidades y gobiernos regionales para los fines que les son propios, y de dichas entidades con los servicios públicos.

El principio de subsidiariedad territorial o de radicación preferente. Este principio constitucional significa que cada función pública debe radicarse en aquel nivel en que esta se ejerza mejor o igual, priorizando el nivel local sobre el regional, y este sobre el nacional.

Solo aquellas funciones que no puedan ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central. Establecida en el

artículo 117, esta es una de las grandes innovaciones y cambios de paradigma al enfrentar los gobiernos regionales y locales, ya que busca entregarle la función pública de manera prioritaria a dichos niveles de gobierno, disminuyendo la distancia administrativa y geográfica entre quienes piensan y ejecutan las políticas públicas, y quienes son los principales beneficiados de los mismos, sin perjuicio de la salvedad fundamental sobre aquellas funciones que deben ser, sin duda, asumidas por el gobierno nacional.

Esto se complementa con la norma de transferencia de competencias que consta en el artículo 120, que establece que la ley deberá definir la forma y el modo en que se realizará la misma, así como las causales que habiliten al nivel nacional para ejercerlas en subsidio, estableciendo además la regla de que serán de competencia del nivel nacional todas aquellas funciones que no estén entregadas de manera expresa al ámbito de competencias de los gobiernos regionales y municipalidades.

Del mismo modo, el artículo 136 establece una regla fundamental relacionada con la creación, ampliación o traspaso de competencias a gobiernos regionales y locales, señalando que esta deberá contemplar financiamiento y recursos humanos suficientes y oportunos para su adecuado ejercicio.

El principio de prohibición de tutela entre gobiernos regionales y locales, sin perjuicio de la necesaria coordinación entre las mismas, regulado en el artículo 119 del capítulo aprobado en general. Resulta clave que las

unidades subnacionales cuenten con plena confianza para ejercer sus atribuciones con autonomía dentro del marco ejercido por la Constitución y las leyes. Esta disposición establece además que la transferencia de competencias que se realiza en estos niveles no pueda ser revocada, salvo las excepciones legales.

Desconcentración de la administración del Estado. Se cambia la denominación "delegados presidenciales, regionales o provinciales" por "representantes del Presidente de la República", dando continuidad a los delegados vía disposiciones transitorias, reconociendo que existe un debate legislativo abierto en la actualidad en relación con la forma y el modo en el cual se transferirán las atribuciones que corresponden desde los delegados a las autoridades electas democráticamente.

También se establecen normas de descentralización fiscal, que incluyen mecanismos, instrumentos y fondos para la compensación económica interterritorial, la promoción de que el gasto público sea ejecutado progresivamente a través de los gobiernos regionales y locales, además de establecer la necesidad de contar con reglas y criterios objetivos para la transferencia de competencias y recursos, buscando limitar la arbitrariedad y discrecionalidad en las mismas.

También se incorporan normas que establecen criterios y finalidades para la aplicación vía ley de sobretasas a ciertos tributos.

Atribuciones de gobiernos regionales y locales. Se han establecido objetivos y funciones, optándose por dejar a la

ley institucional correspondiente la adaptación y detalle de las atribuciones en función de la respectiva adecuación constitucional.

Normas para la creación, supresión delimitación y denominación de regiones, provincias y comunas, estableciendo que siempre deben obedecer a criterios tales como antecedentes históricos, sociales, geográficos y culturales del territorio.

Para cerrar, me gustaría reiterar el agradecimiento a todas las comisionadas y comisionados expertos que integran esta Subcomisión, así como a los asesores y asesoras, quienes en su labor permiten que estas ideas se concreten.

Este capítulo representa grandes desafíos y dificultades, puesto que la descentralización en nuestro país sigue siendo un horizonte al que aspiramos.

Creo que, con el capítulo aprobado, sumado a las numerosas enmiendas que buscan hacer precisiones y corregirlo, sentamos bases, principios y fundamentos para que este horizonte siga haciéndose una realidad, dando pasos firmes y responsables hacia ello.

Muchas gracias.

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

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Muchas gracias, Presidente.

Quiero agradecer a la comisionada Rivas por su completa exposición sobre un capítulo que es muy relevante en nuestra institucionalidad.

Quiero destacar algunas cuestiones que ya relevaba la comisionada Rivas.

En primer lugar, creo que es una importante innovación, y no debe ser pasado por alto el hecho de que hayamos establecido que a las municipalidades no les corresponde ya únicamente la administración local de las comunas, sino que les corresponde el gobierno de las comunas.

Esta modificación es importante y concordante con propuestas transversales que se han levantado en este sentido, ya que les da importancia en el plano institucional y homologa su estatuto político-jurídico con el de los gobiernos regionales. Reconoce así el rol fundamental que cumplen las municipalidades, tanto en los hechos como en el derecho, y -como se dice- como primera ventana de las personas con el Estado.

También quiero destacar las normas sobre responsabilidad fiscal. Me parece que en materia tributaria hay innovaciones que también son relevantes. La incorporación del artículo que permite, tanto a las autoridades regionales como comunales, aplicar sobretasas a ciertos tributos que graven actividades de identificación regional o local, y que los recursos así recaudados se destinen a obras de desarrollo e inversión, y no a cualquier obra, es una innovación muy importante, porque otorgará a las unidades subnacionales mayores espacios para generar ingresos propios, sin por ello pasar a llevar el

principio de legalidad en materia tributaria, que está reconocido y respetado tanto en este capítulo como en el de Congreso Nacional, fijándoles un marco a estas autoridades subnacionales, pero también para tener una fuente adicional de ingresos.

Por otra parte, quiero destacar las normas que permiten que los gobiernos subnacionales puedan endeudarse, tanto para los gobiernos regionales como para los gobiernos locales. La norma dice que pueden contratar empréstitos -y aquí lo relevante- de conformidad con los requisitos y límites que disponga la ley.

Como bien nos han recordado diversos académicos y expertos que estuvieron exponiendo en esta Subcomisión, y también las autoridades de los gobiernos regionales y locales, esta es una importante facultad, pero ese acceso al crédito por parte de los gobiernos locales y regionales, que permitiría el desarrollo de proyectos estratégicos y generar o propender a generar mayor equidad intergeneracional -pues distribuye el costo de las inversiones locales entre distintas generaciones que se van a beneficiar en estos proyectos-, deben hacerse al marco y al amparo de lo que establecen la Constitución y la ley, buscando con ello establecer los resguardos suficientes para evitar consecuencias indeseadas.

En efecto, podrían producirse posibles efectos adversos de un endeudamiento cuando, por ejemplo, el riesgo de crédito regional o local, si no es utilizado con los fines que estamos estableciendo -sino más bien con otros de carácter político u oportunista- pueda comprometer la sostenibilidad

fiscal, y el problema es que no solo la comprometería para el gobierno regional o local, sino para el Estado de Chile en su conjunto, y con ello a todas las personas que lo habitan.

De ahí la importancia de estas limitaciones que hemos establecido a esta importante facultad con reconocimiento constitucional.

Muchas gracias, Presidente.

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

Tiene la palabra el comisionado Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- También felicito la intervención, el resumen y el trabajo que ha hecho la comisionada Rivas.

Yo tiendo a coincidir con ella en la relevancia de los principios que establece el artículo 213, número 3, y quiero destacar uno en particular, que es el principio de prohibición de tutela en el contexto de las organizaciones territoriales del país.

Como dijo la comisionada Rivas, este principio tiene como objetivo impedir que el gobierno central decida sobre competencias propias que tienen los gobiernos regionales y locales, además de estos entre sí, lo que a mi juicio es esencial para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades y competencias de los gobiernos regionales, promover la coordinación y coherencia entre los diferentes niveles de gobierno, garantizar la conformidad con la

Constitución y las leyes, y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Este un principio que se rescató, o se trajo... -por lo menos lo conozco de la Constitución francesa de 1958, pero este artículo además continúa señalando que, sin embargo, cuando el ejercicio de esta competencia necesita la ayuda de varias entidades territoriales, la ley permitirá que una de esas entidades o agrupaciones organice las modalidades de su acción común.

Esta manifestación de principios de solidaridad y equidad territorial también se encuentra en el texto aprobado, que es importante destacar. En el artículo 115 también se menciona.

Me parece también muy destacable el artículo 116 -me sorprende que no lo haya mencionada la comisionada Rivas-, que fue aprobado por unanimidad por esta subcomisión, el cual señala: "La ley contemplará criterios objetivos para respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución, en aquellas regiones o comunas con presencia significativa de población perteneciente a ellos".

Es relevante hacer notar que esta mención de los pueblos indígenas, y la que se establece en el artículo 8, son las únicas contenidas en el texto actualmente aprobado en general por la Comisión Experta, lo que tenemos que valorar y, cuando ayer teníamos esta discusión de que no se habían hecho propuestas, bueno, aquí tenemos una propuesta colectiva que creo que es relevante enfatizar.

También quiero hacer referencia al artículo 118, que establece la posibilidad de autorizar a los gobiernos

regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas, a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional.

El artículo 118 del texto aprobado en general no contempla la posibilidad de asociación con gobiernos regionales ni de las municipalidades con entes del sector privado, tal como lo señala el artículo 115, inciso quinto, de la Constitución actualmente vigente: "La ley podrá autorizar a los gobiernos regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas, a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Las entidades que al efecto se constituyan se regularán por las normas comunes aplicables a los particulares".

Al amparo de esta disposición, la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, autorizó a los gobiernos regionales para constituir corporaciones y fundaciones privadas, empresas y fundaciones, corporaciones, organizaciones de diverso tipo, sin que tales asociaciones tengan fines de lucro.

Hoy existen, por ejemplo, agencias de desarrollo en algunas regiones donde concluyen en el respectivo gobierno regional, y entidades privadas con y sin fines de lucro, y estas corporaciones así constituidas no pueden tener fines de lucro, pero contribuyen al desarrollo regional, por lo que es fundamental su consagración en el texto.

Este es el fundamento de la enmienda que se propone, que es del siguiente tenor: "Asimismo, la ley podrá autorizar a los gobiernos regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas, a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Las entidades que al efecto se constituyan se regularán por las normas comunes aplicables a los particulares".

Por último, me gustaría hacer referencia al artículo 120, que se refiere a la facultad de solicitar las transferencias de nuevas competencias. A través de una enmienda se propone introducir un nuevo inciso segundo, del siguiente tenor: "2. Los gobiernos regionales y locales podrán solicitar, conforme al procedimiento que establezca la ley, al Presidente de la República la transferencia de competencias".

La Constitución vigente señala en su artículo 114: "La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural".

Además, el artículo 118 de la Constitución, en el contexto de la administración comunal, señala: "La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las

municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia".

De esta manera, si bien la posibilidad de transferir competencias hoy está reconocida en la Constitución y la ley, esta enmienda propone que sean los propios gobiernos regionales y locales, y ya no solo el Presidente o el gobierno central, quien pueda realizar la solicitud de acuerdo a su propia competencia, lo que será debidamente evaluado de acuerdo al procedimiento que establezca la ley.

Esto contribuye justamente a flexibilizar y a crear incentivos para que los niveles local y regional asuman mayores responsabilidades en la administración de autonomía.

Eso, Presidente.

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

Tiene la palabra la comisionada Catalina Salem.

La señora **CATALINA SALEM**.- Muchas gracias, señor Presidente. Por ahora no haré uso del derecho a voz, pero los estoy escuchando atentamente.

Muchas gracias.

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

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Gracias, Presidente.

Quiero partir agradeciendo a la comisionada Antonia Rivas, que hizo una completa relación de este capítulo, que creo que muestra, con mucha claridad, el ánimo común que tenemos en esta materia.

Es un capítulo que abordamos inicialmente con una unidad de propósitos y que creo que se ha reflejado bien, porque mi impresión es que en esto tenemos coincidencias en el país y en esta Comisión Experta y que paulatinamente la política ha ido avanzando en llevar a la Constitución y a la norma legal estas coincidencias, pese a que el ritmo pudiese ser cuestionado o, más bien, discutido.

Quiero partir comentando que durante el verano leí un libro que me recomendó el profesor Francisco Soto, que se llama "El Estado Unitario Chileno. Reconstrucción crítica de su *ethos*", del profesor Javier Valle. Me gustó mucho, porque es un análisis histórico de las interpretaciones de la cláusula de Estado unitario y de su expresión en diversos ámbitos. También en una interpretación cultural de la Constitución, es decir, el modo en como culturalmente se ha interpretado la norma constitucional del Estado unitario.

Una de esas cláusulas o disposiciones es la cuestión de la autonomía. Creo -la comisionada González lo decía, y esperaría yo- que aquí estamos dialogando con ese *ethos*, para dar un paso más en el entendimiento del concepto de autonomía. La comisionada González lo expresaba en la idea de gobierno.

Creo que hay otra serie de disposiciones de este texto donde creo que estamos llenando de un contenido a la

autonomía de los órganos subnacionales que van a contribuir a que, en la interpretación del futuro hecha por los operadores jurídicos, por quienes elaboren la política pública, pueda entenderse con mucho más densidad en lo que queremos nosotros y el país en general, al construir gobiernos autónomos.

En ese sentido, en la evolución histórica, que ha sido lenta, me parece que nosotros somos leales a esa profundización que queremos en la descentralización, en el empoderamiento de los gobiernos subnacionales, dentro de un concepto de Estado unitario.

Dicho eso, quiero comentar algunas indicaciones, algunas muy rápidamente. Nosotros presentamos indicaciones en áreas metropolitanas, con el comisionado Ossa, la comisionada González y otros más. Creo que ahí tenemos un camino que construir. Los gobernadores regionales nos promovieron avanzar en eso. Pienso que nuestra indicación puede servir para profundizar en el concepto de áreas metropolitanas y delegar en la ley cuestiones importantes en torno a su definición.

Creo también que aquí tenemos que ser cuidadosos con una regla. Esto ya es muy específico, pero me gustaría que pusiéramos atención, y le pido ayuda a la Secretaría ahí. Nosotros estamos regulando la reelección, los límites de la reelección, tal cual como está hoy día. Pero, tanto en el capítulo del Congreso como en este, incorporamos una especificación, en virtud de la cual no se computan periodos sucesivos para los límites a la reelección cuando el cargo no

se ha ejercido de manera no consecutiva, lo que parece una cuestión evidente, pero que era necesario señalar.

Pues bien, eso lo decimos respecto de los consejeros regionales, alcaldes y concejales, pero no de los gobernadores regionales. Eso va a generar toda una hermosa litigación si no fijamos una regla muy clara en torno a eso. Yo sugeriría eliminarla de los artículos 124, 127 y 129 y solo decirlo una vez en el 143, que es donde está una regla de reelección más general, de forma tal que se entienda claramente lo que queremos decir.

Además, me parece muy bien que todos los integrantes de la Subcomisión hayamos repuesto normas vinculadas con la flexibilidad, tanto en el estatuto del personal como orgánica en las municipalidades y gobiernos regionales. Creo que lo que estamos haciendo aquí, tímidamente también lo hacemos en el capítulo de gobierno, como conversábamos ayer. Me parece que la flexibilidad orgánica al interior de los servicios es muy importante para su gestión. Por eso celebro las indicaciones 48, 49, 39 y 40.

Quiero detenerme en algunas normas que, como recordaba el comisionado Francisco Soto, fueron aprobada unánimemente y que pienso que son muy sentidas para promover el avance de la descentralización.

La primera es la que se llama erradicación preferente, que en algún momento preferí llamar subsidiaridad territorial. Creo que ahí hay una excelente idea, que lo que exige es que, al momento de deliberar, reflexionemos sobre cuál es el mejor espacio o entidad para radicar determinada competencia, y la

Constitución da un mandato, que es que la ley priorice que las funciones públicas sean radicadas en el nivel local sobre el regional, y en el regional sobre el nacional.

Me parece que ese es un llamado que hace la Constitución a los poderes públicos al momento de deliberar sobre las nuevas competencias o las competencias en revisión.

Ese camino no es exclusivamente nuestro, pero en otras partes del mundo ha permitido una radicación preferente en los lugares más próximos a la ciudadanía. Si tomamos en serio ese llamado, podemos avanzar con mucho más firmeza en el proceso de descentralización y de radicación próxima a las personas de las distintas competencias.

Me pregunto cómo es que una norma como esta va a ser exigible el día de mañana. Me parece que el Congreso debiera ser el primer órgano donde esto deba exigirse, es decir, que en la discusión legislativa se intente llevar a la realidad esta radicación preferente. Y me pregunto si eso puede ser justiciable el día de mañana. Creo que eso más difícil de resolver hoy día, por la dificultad de la justiciabilidad de principios. Pero, al menos, este es un llamado a la deliberación política, no tanto a la definición de los jueces.

Lo mismo pienso de un viejo anhelo de muchos, que es llevar a la Constitución una regla que hoy existe en la ley orgánica constitucional de municipalidades, que dice que toda nueva atribución debe venir financiada.

Hace algunos días, uno de los expositores nos planteó esa idea. Al final, le pregunté si la regla que tenemos en el

artículo 136 no es la que él estaba buscando, es decir, aquella en que decimos que toda creación, ampliación o traspaso de competencias a gobiernos regionales o municipios deberá contemplar financiamiento y recursos humanos suficientes y oportunos para su adecuado ejercicio. Creo que esa regla es mucho más completa que la que está en la actual ley orgánica de municipalidades, porque la regla de la ley orgánica dice: una nueva atribución. Aquí, lo que decimos es: nuevas atribuciones. Por eso decimos: creación de competencias, ampliaciones o traspasos. Es decir, si tenemos que decirlo con más claridad, yo diría: nuevas atribuciones. Pero no me parece necesario. Pero, en cualquier caso, la creación de una competencia va a implicar, ahora a nivel constitucional, que se exija un adecuado financiamiento y recursos humanos suficientes.

Eso implica que, como está a nivel constitucional, no hacerlo es inconstitucional. Como antes estaba a nivel únicamente legal, no hacerlo era ilegal, pero, dado que era una ley la que así lo establecía, había simplemente una modificación o una derogación tácita de otra ley. Ahora que está en la Constitución, tiene fuerza normativa, se impone, tiene jerarquía frente a otras leyes. Si eso de nuevo va a ser justiciable o no, creo que es una discusión que nos supera ahora, pero, definitivamente, el Congreso podrá alegar una inconstitucionalidad, eventualmente, una inconstitucionalidad formal.

Miro a la comisionada Salem, por las discusiones que ellos están teniendo allá, una inconstitucionalidad, un vicio de

procedimiento, puesto que no se contempla financiamiento ni recursos humanos suficientes en un proyecto de ley que traslade, que cree, amplíe o traspase una competencia.

Ahora, esto no es solo exigible al Congreso, sino también a la administración, en los procedimientos de traspasos de competencia que no son legislativos, sino administrativos.

Quiero terminar con un tema que es que ambos o, más bien, todos los integrantes de esta Subcomisión proponemos un cambio en la fecha de las elecciones subnacionales, llamémosles así.

Ambos grupos coincidimos en que, en abstracto, la elección municipal y regional sea el último domingo de abril del cuarto año del período presidencial. Creo que la idea de enfocar los tres primeros años de gobierno en la gestión gubernamental es una buena idea; solo en el cuarto año concentrar ahí los momentos eleccionarios permite que los tres primeros sean años de gestión gubernamental, y en periodo de cuatro años dedicar tres a invertir intensamente en el gobierno y en las decisiones muchas veces difíciles electoralmente complejas y reservar solo el último año para la cuestión electoral me parece una buena idea.

Por las mismas razones que discutimos ayer no incluimos elecciones de medio término, por las mismas razones que en general desde hace ya varias décadas escapamos, huimos de las elecciones complementarias, también parece necesario concentrar los momentos eleccionarios, no en el mismo día, por supuesto, sino, al menos, en el mismo año. Esto -

digámoslo en chileno- acota el problema del "pato cojo" que siempre es un problema de todo de gobierno.

Me parece que es una buena idea entonces en abstracto trasladar las elecciones subnacionales, las municipales y regionales al último año.

Ahora bien, la diferencia entre nosotros está en cuándo hacer exigible esta norma, si para quienes hoy están en ejercicio de su cargo o para quienes serán electos en la próxima elección.

Nuestra posición es que nosotros no debemos alterar el mandato de aquellos que ya están en ejercicio, si bien en las bases nos dicen que no podemos reducirlo, me parece que también es problemático ampliarlo. Por eso nuestra propuesta es que, en la próxima elección municipal, de gobernadores regionales y consejeros regionales, empezar a aplicar el nuevo período y no ahora.

Quiero recordar que solo por razones muy excepcionales en la historia de Chile, al menos yo tengo dos recuerdos, que se ha modificado el mandato de autoridades electas. La primera fue a fines de los cincuenta y la más reciente fue a propósito de la covid-19. ¡Vaya momento excepcional!

El comisionado Gabriel Osorio, que sabe más que yo en estos temas, tiene otros recuerdos, pero, en fin, en cualquier caso, me parece que entrar a modificar el mandato de autoridades electas es una cuestión lo suficientemente compleja puesto que se altera una regla del juego que por la cual la ciudadanía se pronunció. Preferiría por eso no

alterar el mandato de las autoridades ya en ejercicio, sino que hacerlo para más adelante.

Eso, Presidente. No tengo más que celebrar nuevamente el capítulo y las indicaciones, que, estoy seguro, nos permitirán seguir profundizando sobre esto.

Gracias.

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

Tiene la palabra comisionado Gabriel Osorio.

El señor **GABRIEL OSORIO**.- Señor Presidente, por su intermedio, quiero saludar a los miembros presentes de la Comisión Experta.

Quiero hacer algunos apuntes respecto de las indicaciones porque creo que repetir lo que ya se ha dicho resulta incómodo, al menos, y me siento muy representado por lo que se ha señalado ya en la Subcomisión.

Dicho esto, primero respecto a lo que dijo el comisionado Sebastián Soto, el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle fue electo por ocho años, fue proclamado por el Tricel por ocho años y antes que asumiera se le acortó el mandato por seis, la ciudadanía se pronunció por los ocho años comisionado.

Más allá de esa discusión, creo que acá hay un tema de ponderación. ¿Qué nos importa más? Que el próximo Presidente de la República sea cuál sea electo tenga el síndrome de "pato cojo" que usted señaló al tercer año o al cuarto, o, por otro lado, si respetamos esa voluntad ciudadana que usted

señala. Eso es algo que vamos a tener que resolver en el seno de la Subcomisión, nosotros, al menos, estamos contestes de que esta adecuación debe hacerse inmediatamente; tal como usted señaló, por ejemplo, a autoridades en ejercicio se les alargó el período, a alcaldes que estaban en ejercicio cuando no se pudieron celebrar las elecciones en octubre del año 2020.

Quiero hacer una pequeña observación respecto del ajuste que propone la oposición respecto del período subsiguiente para los alcaldes: se señala que es el año 2027, pero en ese año no habrá elecciones, es el 2028 y el 2029, si es que aplicamos las reglas generales. Habría que hacer también el ajuste para los cores y también para el concejo municipal respecto de esa elección.

Sin perjuicio de esas pequeñas observaciones, que, sin duda, serán de fácil despacho, a mí me gusta mucho la indicación de la oposición referida a las áreas metropolitanas. Es una muy buena indicación y habrá que ver cómo se coordina con la ley orgánica de Gobierno de Administración Regional si es que en realidad se está creando un cargo aparte o más bien la administración de las áreas metropolitanas va a quedar radicada en el gobierno regional. Sería importante hacer esa aclaración porque para que no haya interpretaciones que fuesen confusas al respecto.

Básicamente, esos eran mis comentarios, señor Presidente.

Gracias.

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

Comisionada Antonia Rivas, ¿quiere expresar su opinión al margen de la exposición?

Muy brevemente, quiero señalar que lo aprobado en general logra combinar muy bien el mandato en orden a que Chile es uno, y también la necesidad de profundizar y avanzar para entregarles a las localidades, a los gobiernos regionales, a los pequeños gobiernos, una mayor posibilidad de acceso a la toma de decisiones. En consecuencia, se celebran muchas de las medidas que fueron aprobadas; respecto de las que han sido ya abordadas las que ofrecen mayor dificultad. Me alegra que aquellas relacionadas a las áreas metropolitanas están agarrando vuelo, así que una de nuestras principales inquietudes probablemente va a tener una buena acogida.

Nos preocupa -la comisionada Natalia González ha dicho en más de una ocasión- que todas las medidas que permiten -por decirlo alguna manera- localizar el financiamiento de los gobiernos regionales, de las municipalidades sean muy bien reguladas, se respete siempre profundamente la iniciativa exclusiva del Presidente, y en materia de empréstito, por lo mismo, vamos a empujar que quede muy bien cerrado y muy bien delimitado en qué consiste esta nueva posibilidad.

Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Muchas gracias, Presidente.

Quiero hacer una breve relación de las indicaciones presentadas y de algunas otras cosas.

Me gustaría celebrar la indicación de las áreas metropolitanas. La verdad es que por un descuido de hora de presentación no la presentamos, la tenía en la lista y con la premura a veces pasan esas cosas.

Creo que es una necesidad relevante, sobre todo en tiempos donde la población urbana de este país cada día crece más y se concentra en grandes zonas metropolitanas, y es importante abordar esa realidad.

Me gustaría hablar de ciertas indicaciones, me parece que no (inaudible) en la relación de territorios especiales, creo que la realidad de territorios especiales es importante; se reconoce en este capítulo. Una de las indicaciones que presentamos que fue algo muy sentido por muchos territorios y comunidades, pudiendo la ley crear otros territorios especiales "...en virtud de las particularidades geográficas, climáticas, medioambientales, económicas, sociales y culturales de una determinada zona.". Creo que eso permite avanzar a que frente a ciertas características especiales de los territorios la ley pueda crear eso.

Además, me gustaría dar un especial énfasis a una indicación que ya defendí, que agrega un inciso especial sobre el territorio de Rapa Nui. Invito a los comisionados a tener una mirada especial sobre este territorio tan particular de nuestra geografía, de nuestro país, ya que una de las demandas más sentidas por la comunidad de Rapa Nui, que vienen reclamando desde 1888, que es cuando se firma el Tratado de Voluntades, dice relación con la ratificación del

mismo, que fue suscrito entre el ariki Atamu Tekena de Rapa Nui y el capitán Policarpo Toro.

La indicación que señalo dice "En el territorio especial de Rapa Nui, el Estado deberá asegurar los medios para financiar y promover su desarrollo, protección y bienestar en virtud del Acuerdo de Voluntades firmado en 1888 -tratado que nunca fue ratificado por Chile- por el cual se incorpora a Chile. Un estatuto especial de autonomía regulará el territorio Rapa Nui".

Actualmente Rapa Nui tiene normas especiales. Por ejemplo, en Rapa Nui no hay impuestos, se gobiernan por una municipalidad, pero también por una Comisión de Desarrollo; en la Constitución actual tiene el carácter de territorio especial y cuentan con una ley que regula la residencia y el ingreso.

Creo que es importante avanzar en esta demanda, que ha sido consultada y trabajada por la comunidad, de un estatuto especial que regule una forma de autonomía que le permita avanzar en esa regulación.

Hay otras indicaciones que me gustaría reafirmar, como, por ejemplo, aquella que incorpora un nuevo inciso segundo al artículo 120, que regula la transferencia de competencias. Me parece importante, como señalaba el comisionado Soto, que también sean los gobiernos regionales y locales los que soliciten al Presidente la República, mediante un procedimiento que regulará la ley, la transferencia de competencias. Creo que este es el principio básico de la descentralización, que no tenga que ser el gobierno central

al que se le ocurra transferir competencias, sino que también se puedan solicitar, en base a las necesidades de cada una de las regiones y gobiernos locales.

Hay un principio que no mencioné, cual es, el de la heterogeneidad territorial. Hemos de reconocer que tenemos regiones y comunas muy diversas, muy distintas, cuyas capacidades de gobierno pueden ser diferentes.

Luego, muchas de las indicaciones que presentamos tienen por objeto uniformar las voces que se usan en esto. A veces se habla de gobiernos locales, otras de municipalidades. La idea es que se lea más coherentemente.

También me parece importante hablar de dos indicaciones, una que crea el Consejo de Gobernaciones, por una parte, y el de alcaldes y alcaldesas, por la otra, como un órgano de carácter consultivo y de coordinación. Esta también fue una de las demandas que señalaron cuando vinieron tanto gobernadores y gobernadoras como la Asociación Chilena de Municipalidades. Creo que les permite una mayor coordinación. En general, creo que hay varias otras indicaciones que permitan darle fuerza.

Celebro que tengamos indicaciones bastante parecidas. Creo que podemos avanzar en aquellas cosas en que tenemos desacuerdos, pero creo que nos une el criterio común o la aspiración común de acercar los servicios públicos y los gobiernos a las personas.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Bien, ya han expuesto sus apreciaciones todos los comisionados y comisionadas.

Ofrezco la palabra nuevamente, por si alguien quisiera cerrar con alguna reflexión.

Bien, no habiendo más palabras solicitadas y habiendo concluido el Capítulo de formas de Estado, toca ahora que el expositor designado, don Gabriel Osorio, nos exponga sobre el Capítulo relacionado a Reformas y Cambios a la Constitución.

Tiene la palabra el comisionado Osorio.

El señor **GABRIEL OSORIO**.- Señor Presidente, dentro de la labor que fue encomendada a nuestra Subcomisión se encontró el diseño del Capítulo "Procedimientos de cambio constitucional", de menor extensión que los demás capítulos sometidos a nuestro estudio, pero no por ello menos fundamental.

Fundamental, por cierto, puesto que, no obstante la aspiración a la permanencia y estabilidad de las normas que diseñemos, y sin olvidar el problema clásico del constitucionalismo referido al equilibrio entre regla de mayoría y garantía de las minorías, no es menos cierto que todas las constituciones responden a las necesidades de un pueblo en una época y lugar determinados.

Ya lo reconoce así el mensaje de la iniciativa votada en general que remitimos, que citando a Madison en los ensayos federalistas señala que la enmienda constitucional "protege

por igual contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos”.

Ha sido un acuerdo metodológico de esta Subcomisión tener siempre a la vista la tradición chilena y, sin embargo, en esta materia los elementos de continuidad entre Constitución y Constitución han sido pocos. Desde un mecanismo de reforma rígido, con ratificación de congresos nacionales sucesivos, pasando por la flexibilidad de la reforma por mayoría absoluta y Congreso Pleno, hasta el mecanismo más o menos complejo de la Constitución de 1980, que de todos modos ha logrado alterarse en lo sustancial los años 1989, 2005 y 2022.

Así, propusimos a la Comisión Experta un mecanismo de reforma constitucional que exige un *quorum* especial, alto pero no imposible, de tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, y que puede valerse de todas las herramientas normales de la tramitación de un proyecto de ley para favorecer, a través de los trámites de comisión mixta y observaciones, la formación de acuerdos.

Con todo, respetamos al Congreso Nacional como órgano importantísimo en el poder constituyente derivado, sin imponerle reglas de iniciativa exclusiva presidencial y manteniéndole la facultad de insistir contra la observación del Presidente. Sobre esas insistencias, hemos querido que la buena idea de los plebiscitos dirimientes por el desacuerdo entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República deje de ser letra muerta y, en consecuencia, adicionamos una

hipótesis más que podría activarlos: la insistencia de un siguiente Congreso Nacional, acordada por el mismo *quorum* de reforma constitucional.

Además, quisiera recalcar una de las innovaciones que hicimos respecto de la Constitución de 1980, por lo menos en su versión anterior al 2022: abandonamos los *quorum* diferenciados por Capítulo y, con ello, dejamos atrás una época de desconfianza a la política y de "cerrojos". Esto también redundará en un efecto que sé que es muy querido por muchos expertos aquí presentes: desaparece el incentivo a buscar la "elusión" del *quorum* mayor de determinados capítulos a través de la hábil inclusión de normas de materias de esos capítulos en otros que sean aledaños o aun por disposición transitoria.

Empero, todos estos logros no representan la totalidad del trabajo que esta subcomisión debería entregar, pues existe un asunto que reconocemos como pendiente. Aquel es el mecanismo de reemplazo constitucional, absolutamente necesario en toda Constitución moderna y encauzador de los más graves conflictos políticos por la vía institucional.

Sabemos obligatoria esa materia, pues es un mandato que el Pleno nos ha dado, al deliberadamente nombrar al Capítulo como "Procedimientos -en plural- de cambio constitucional", en vez de mantener "Reforma a la Constitución" de la Constitución de 1980. A su vez, representa un piso respecto del *statu quo* constitucional, que ya contempla dos mecanismos de reemplazo.

Ser experto también es ser humilde y reconocer que hay un límite a la previsibilidad humanamente posible, por lo que pese a que estimemos óptimas las normas que estamos diseñando para el país y queramos que estas duren, siempre habrá que abrirse a la posibilidad de que determinadas circunstancias políticas hagan variar lo óptimo.

Ante esas circunstancias políticas, que pueden ser extremadamente exigentes, lo mejor es recordar una lección de la ingeniería de materiales: una sustancia rígida y dura, sometida al estrés, tiende a quebrarse espectacularmente; mientras que una sustancia flexible se adapta a la oposición sometida.

Esa sabiduría no es inédita en el mundo, dentro y fuera de Latinoamérica existen mecanismos de reemplazo en muchos países, algunos de ellos son Argentina, Guatemala, Honduras, Uruguay, España y Suiza. También es coincidente con la recomendación académica, como la de Gabriel Negretto del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral -Idea-, que señala como "falencia" del constitucionalismo el pensar a los procesos constituyentes como eventos rupturistas que no puede ser normados a través de un procedimiento de reemplazo. Indica tres ventajas: primero, reduce los costos y el riesgo de negociar las reglas de acuerdo con la distribución del poder partidario del momento; segundo, canaliza de manera pacífica las demandas ciudadanas de cambio constitucional y la participación ciudadana en este; y tercero, asegura la continuidad legal dentro de un régimen democrático preexistente, sirviendo para

generar colaboración y consenso entre los representantes políticos.

Por su parte, Richard Albert recomienda lo mismo, expresando que estos procedimientos dan a los actores políticos "una hoja de ruta clara para el proceso de elaboración de la Constitución, transformando lo que puede ser un anárquico y desordenado caos en un proceso razonable y estructurado".

Estoy convencido de que el reemplazo constitucional, contrario a lo que a primera vista pudiera pensarse, significará orden, claridad, previsibilidad, certeza y lógica al cambio constitucional. No contemplarlo es invitar a la improvisación, la duda, el quiebre o derechamente al fracaso.

Así, nos embarcaremos en la discusión de indicaciones que buscan dotar de contenido al epígrafe de procedimiento de reemplazo constitucional, que despachamos vacío. Mi esperanza y preocupación es lograr un acuerdo para tener estos procedimientos, que conjuguen el carácter esencialmente político y libre de aquellos con algún grado de responsabilidad y tendencia a la estabilidad constitucional, y evitar a toda costa la tentación de establecer cláusulas pétreas que terminen por repetir la desconfianza y problemas de la actual Constitución de 1980 y que, al parecer, podríamos empezar a superar.

Gracias, señor Presidente.

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

Se ofrece la palabra.

Tiene la palabra la comisionada Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Muchas gracias.

Me gustaría hablar de la indicación que sustituye la expresión "tres quintos" por "cuatro séptimos". Creo que es una indicación acorde a las normas de la actual Constitución y al acuerdo político, aunque creo que es algo que debemos conversar. Me refiero al *quorum*.

Pero especialmente me gustaría hablar sobre la importancia de tener como sociedad, y de dejar regulado, un mecanismo de reemplazo constitucional.

El proceso actual que hemos vivido como país, como sociedad, quede en una Constitución que fue denominada como pétrea, que tenía dificultades para modificarse, pero que además no contemplaba un mecanismo de reemplazo constitucional en casos de graves crisis políticas -porque esos son los momentos en que generalmente se cambian las constituciones- no solo nos puso en una situación como la del denominado estallido social, sino también en una situación compleja al no tener un mecanismo destinado para eso. ¿Cuántos ríos de tinta, manifestaciones, marchas, protestas, se han hecho por la necesidad de cambiar esta Constitución en el momento que estamos ahora? Vamos en el segundo proceso constitucional, podríamos hablar también del tercero, pensando en el proceso de la Presidenta Bachelet, y eso está dado porque, efectivamente, la Constitución actual no contemplaba un mecanismo de reemplazo.

Creo que es importante, en este caso, pensar en un mecanismo que permita a la ciudadanía, porque las constituciones se cambian, las constituciones se van modificando, no solo en pequeñas cosas o en pequeñas reformas, también las constituciones son pactos de su tiempo, y si en veinte o treinta años esta Constitución que le propondremos al Consejo Constitucional, y si es que ellos la aprueban -que lo ver perfectamente posible- tenga la ciudadanía de veinte años más la posibilidad de tener un procedimiento reglado y no tener que someterlo a la urgencia y a las dificultades de una crisis institucional.

Tenemos dos mecanismos presentados, prefiero el presentado por nuestro grupo, porque creo que no podemos volver a alejar a la ciudadanía de un mecanismo así.

Entiendo, si no recuerdo mal, que el mecanismo que proponen los comisionados aquí presentes contempla solo una comisión técnica y no contempla a la ciudadanía, y creo que ya hemos aprendido qué pasa cuando la ciudadanía no tiene espacio de deliberación o cuando la ciudadanía no tiene mecanismos para hacer eso. Por eso me parece pertinente la indicación presentada, y en esto agradezco al profesor Soto, de generar una instancia y una posibilidad de que podamos tener, si las circunstancias que siempre son dramáticas y son complejas, una posibilidad cierta, posible, de un proceso de reemplazo constitucional de acuerdo a los nuevos tiempos. Las sociedades necesitan eso, así las sociedades se van renovando y creyendo.

Muchas gracias, Presidente.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Muchas gracias, Presidente.

Creo que este es un tema de la máxima importancia. Y quisiera abordarlo desde tres materias.

La primera es respecto de la rigidez del nuevo texto constitucional que estaríamos proponiendo. La fórmula aprobada en general propuso tres quintos para las reformas constitucionales. El profesor Rodrigo Delaveau, cuando vino aquí hace algunas semanas, nos señaló que esa era una de las reglas más flexibles de los países de la OCDE, donde, en general, iban de tres quintos hacia arriba. Dos tercios parecía ser el guarismo clásico.

En nuestro país hemos tenido distintas fórmulas, ya las mencionó, o al menos hizo referencia a ellas el comisionado Osorio, pero me parece que tres quintos es un piso, por eso no concuerdo con la indicación 2, que han presentado algunos comisionados, que además lo reduce a cuatro séptimos. Si hoy tenemos ese guarismo en la Constitución actual es porque vivimos en el ocaso de la Constitución vigente, porque la Constitución vigente, por las razones que todos sabemos y que nos tienen aquí, ya está de salida. Por eso, entonces, a me parece que una nueva Constitución requiere o tres quintos o

más para estar acorde con el mundo y tener un texto relativamente estable.

Por eso suscribí los tres quintos en el acuerdo inicial y, por eso, no voy a suscribir cuatro séptimos, porque me parece que tiene sentido en un contexto como el actual, que es un contexto de una Constitución que está de salida, pero no me parece que lo tenga en una Constitución que quiere asentarse, consolidarse, en un ordenamiento jurídico.

Segundo punto, Presidente. Hemos presentado una indicación, que es la indicación 4, que invito a revisar con atención para que interpretemos de ella aquello que debe interpretarse y no otra cosa. Lo que dice esa indicación es que "Los proyectos de reforma constitucional no podrán versar sobre materias de ley ni otras que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la Constitución. Tampoco podrán establecer prestaciones pecuniarias de ningún tipo".

¿Qué es lo que busca esta indicación? ¿Qué idea queremos traer a discusión con esta indicación? La cuestión de qué es aquello que genuinamente debe estar en la Constitución y qué es aquello que no debe estar en la Constitución.

Esta es una pregunta muy pertinente. La Constitución, como Ley Fundamental, es, por definición, fundamental; es decir, trae a su texto aquello que, en un momento determinado, se considera como fundamento o base de un pacto político jurídico. Y no todo es fundamental. Obviamente, eso es discutible; en algunos países será fundamental una determinada materia, en otros será otra materia. Pero lo que

debemos intentar dibujar son contornos -flexibles, pero contornos al fin- de aquello que es genuinamente continuidad.

Por eso proponemos al menos tres caminos y excluimos, por lo mismo, tres materias o tres temáticas. La primera, son aquellas que decimos materias de ley, es decir, aquello que es constitucional evidentemente no es legal, y aquello que es legal no puede ser constitucional.

La segunda es una regla que sigue otra norma constitucional respecto a las ideas matrices, la regla de ideas matrices; aquí diríamos ideas matrices de la Constitución. Aquello que no tiene relación directa con las ideas matrices de la Constitución no puede entrar a la Constitución.

Y la tercera, mucho más contingente, prohíbe proyectos de reforma constitucional que establezcan prestaciones pecuniarias. No es necesario explicar mucho más aquello.

Son tres contornos, fronteras de aquello que creemos debe ser lo genuinamente constitucional; flexibles, amplias, porosas, pero finalmente le dan al intérprete algunos caminos.

No estamos haciendo con esto nada parecido a cláusulas pétreas. Al menos yo, y podría sumar a la comisionada González, no creemos que las cláusulas pétreas sean una fórmula constitucional razonable; es decir, no creemos que una generación pueda atarle en todo las manos a la futura generación. Ya las constituciones son en alguna medida una atadura, pero, además, una atadura pétrea me parece excesiva.

Simplemente, lo que estamos diciendo es evitar que, por la vía de proyectos de reforma constitucional, se vulnere lo genuinamente constitucional, se eludan -por la vía del ardid- fórmulas para, a través de la Constitución, finalmente legislar. Eso es, en alguna medida, un fraude a la Constitución; un fraude procesal, un fraude formal a la Constitución. No sustantivo, pero sí formal, y, como todo fraude a la ley, debe ser al menos evitado. Y lo intentamos hacer por la vía de una enumeración flexible como es la que proponemos en la indicación.

Paso al que, creo, va a ser el gran tema de discusión en lo que viene, las fórmulas de reemplazo.

Quiero partir con una afirmación: las constituciones modernas tienen mecanismos de reemplazo; los tiene la Constitución de Estados Unidos, los tienen muchas otras constituciones. Los mecanismos de reemplazo deben ser reflexionados y, eventualmente, incorporados en las nuevas constituciones.

Pero -un pero con mayúsculas y destacado- no podemos olvidar que los momentos constitucionales son momentos de inestabilidad institucional, de efervescencia, de polarización. Son momentos, como dice Elster, donde es lo menos recomendable escribir constituciones.

Las constituciones deberían escribirse en momentos de armonía y reflexión, pero, en la realidad, la historia muestra que las constituciones se escriben en los peores momentos para escribir constituciones -es la paradoja de Elster-: aquellos momentos de efervescencia. Porque las

nuevas constituciones suelen ser vehículos para salir de crisis.

Teniendo eso en consideración, nuestro mecanismo de reemplazo -cualquiera que este sea- tiene que ser un mecanismo tremendamente consciente de que ese botón se va a apretar en un momento complejo institucionalmente. Entonces, tenemos que intentar crear un mecanismo que esté cargado de precompromisos; digámoslo de nuevo citando a Elster: que ate a Ulises al mástil lo más intensamente posible, porque va a llegar un momento en que se va a querer desatar de cualquier atadura, pero esos cantos de sirena tenemos que evitarlos y canalizarlos institucionalmente.

Tenemos que contemplar un mecanismo de reemplazo, pero, por eso, tiene que ser con la mayor cantidad de precompromisos posibles; compromisos que, con cierto velo de ignorancia, sumamos hoy día sabiendo que mañana alguien va a querer saltárselos.

¿Cuál de las dos indicaciones responde mejor a ese momento de efervescencia? ¿Cuál de las dos indicaciones ata mejor a Ulises a ese mástil, que es el mástil de la institucionalidad? Obviamente, sostengo que es la nuestra.

¿Por qué? Quiero analizar la indicación de los distinguidos comisionados que la han firmado. Es una indicación que se inicia disolviendo anticipadamente ambas cámaras por los dos tercios de los miembros en ejercicio; es decir, suspende el poder legislativo. No es poco. Suspende el poder legislativo, desaparece un poder. ¿Para qué? Para que ese poder inicie una discusión constituyente.

Quiero partir diciendo que lo que ocurre en ese momento constitucional es que un poder del Estado desaparece. Pienso en la historia de Chile y nos muestra que el poder legislativo queda suspendido en los momentos más negros de la historia de Chile; no los vamos a enumerar, pero todos sabemos cuáles son.

Entonces, me parece que ese botón, o el inicio de este proceso, es tremendamente problemático. Tremendamente problemático. Es el momento en que un poder deja de ser un contrapeso, puesto que se suspende. Pero ese poder se suspende hasta que se llama a una nueva elección, que designa a un Congreso nuevo, electo, que llama a elaborar un proyecto de nueva Constitución.

Aquí me surgen más preguntas. ¿Es este un Congreso exclusivamente constitucional? Es decir, ¿qué pasa con la infinita cantidad de labores que hacen los congresos, aun en los momentos de crisis? ¿Durante este tiempo solo está llamado a aprobar o a elaborar un proyecto de nueva Constitución, o está también llamado a otra cosa que es legislar y ejercer sus atribuciones habituales?

Aquí hay una contradicción. Si es que solo está llamado a elaborar un proyecto de nueva Constitución, me pregunto qué pasa con el país no constitucional en el intertanto, con todos los desafíos no constitucionales de un país -que son infinitos, lo sabemos hoy-. ¿Quién legisla? ¿Quién fiscaliza? ¿Quién contrapesa? ¿Quién hace política? ¿Quién representa?

La otra opción es que ese Congreso también asuma las labores propias de un Congreso Nacional, que son legislar,

representar, fiscalizar, etcétera. Entonces, en tal caso, ¿para qué llamamos a un nuevo Congreso a una nueva elección, si va a seguir haciendo lo mismo?

No logro entender por qué este paréntesis institucional, por qué esta nueva elección de un nuevo Congreso que, si tiene que hacer no solo lo constitucional, sino también lo otro que hacen los congresos, sigue haciendo lo mismo. Entonces, Presidente, queridos comisionados y comisionadas, aquí hay un riesgo de inestabilidad mucho mayor al que, ya en abstracto, presenta un momento constituyente como el que puede ocurrir.

Y quiero decir otra cosa: la posibilidad de disolver anticipadamente el Congreso, incluso solamente para el reemplazo, va ser utilizada para otras cosas; va a ser un sucedáneo para cualquier otra crisis, aun cuando esa crisis no sea constitucional.

O, digámoslo de otra forma, va a haber una presión, en ciertos momentos -espero no siempre-, por esa disolución, utilizando la excusa de una discusión constitucional pero, en realidad, para disolver el Congreso para generar un momento de inestabilidad o para cualquier otra razón. Para eso va a ocuparse la excusa de una disolución para escribir una nueva Constitución, pero, pero en realidad lo que se va a querer de verdad es eventualmente otra cosa: simplemente un momento político de crisis, simplemente un momento de inestabilidad.

Por eso, sugiero mirar con atención la fórmula que proponemos. Es una fórmula que está cargada de precompromisos, que institucionaliza el conflicto; que

efectivamente permite un cambio constitucional, un reemplazo constitucional global, pero lo hace dentro de la institucionalidad, sin suspender la institucionalidad e intentando que cada una de las instituciones que está en juego asuma compromisos.

¿Cuáles son estos? En primer lugar, una decisión con *quorum* -también lo tiene la otra, no lo niego-. En segundo lugar, el establecimiento de materias esenciales que deben estar predeterminadas al momento de apretar ese botón que se llama reemplazo, al momento de poner la carta constitucional sobre la mesa, cuando se quiere poner esta carta por una razón crítica, por una crisis política.

¿Cuáles son esos precompromisos? Bases institucionales y fundamentales que deben ser predeterminadas; dos, la existencia de una comisión técnica; tres, la existencia de una comisión especial que debe velar por el cumplimiento de esas bases; cuatro, las reglas básicas para el funcionamiento de las comisiones referidas; cinco, un procedimiento y un *quorum*; seis, mecanismos de participación ciudadana -y aquí miro especialmente a la comisionada Rivas, porque sí hay mecanismo de participación ciudadana expresamente consagrado ahí-; siete, un plazo máximo de funcionamiento; y, finalmente, para que nadie vaya a decir que aquí no hay participación de la ciudadanía, un plebiscito de salida.

Por lo tanto -y con esto cierro-, este mecanismo de reemplazo es un mecanismo institucional, que canaliza las crisis políticas pero que no las promueve. No puede ser utilizado como un sucedáneo porque mantiene la

institucionalidad vigente en pie y porque permite -con participación ciudadana, con reglas claras, predeterminadas- un reemplazo constitucional que, esperemos, no sea una cuestión invocada regularmente, pero, si existe, al menos se contemplaría en el texto constitucional.

Muchas gracias.

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

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Muchas gracias, Presidente.

Quisiera adherir a las palabras del comisionado Sebastián Soto, pero, además, quisiera provocar un poco respecto de los comentarios que se han hecho antes sobre la necesidad de tener un mecanismo de reemplazo. Como que la Constitución vigente no lo tiene de manera permanente, sino que tiene un capítulo de reforma y ha contemplado dos eventuales mecanismos de reemplazo; uno que dio fruto al anteproyecto plebiscitado el año pasado y uno que esperamos plebiscitar este año.

Se dice que el que la Constitución actual no tenga un procedimiento de reemplazo es un problema, es una deficiencia legislativa o de técnica legislativa que nos lleva a un vacío, ya que se pueden producir acuerdos políticos bajo el fragor de algún momento contingente. Y que no necesariamente ese acuerdo va a ser fruto de una deliberación razonada, sino más bien para responder a la urgencia del momento.

Quisiera cuestionar un poco eso, porque, si bien hoy día la Constitución vigente no tiene un mecanismo de reemplazo total, permanente, la verdad es que el capítulo de reforma a la Constitución -incluso con los *quorum* de diferentes capítulos de dos tercios y tres quintos hoy día, que lo pueden haber hecho más difícil- no impidió que, en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, se llevara a cabo un proceso y se concluyera con un proyecto de reforma total a la Constitución, que después no se tramitó.

Pero no es un problema de técnica legislativa de nuestra Constitución, si no ese proyecto no se podría haber presentado al Congreso y debería haberse declarado inadmisibles. Y no fue así, fue una decisión política de no perseverar, pero no obedeció a una deficiente técnica de nuestra regulación constitucional que lo prohibiera o que no lo permitiera.

El problema no es ese. El problema, cuando se producen reemplazos constitucionales, es que estos en general están gatillados por condiciones más bien exógenas que los posibilitan, más allá de si la regulación constitucional es adecuada o no es adecuada, o permite o no permite ese reemplazo. Porque, como bien decía el comisionado Soto, enfrentados en un momento -30, 40, 50 años después- de eventual crisis institucional, y aun con los resguardos que están puestos acá, no podemos dar fe hoy día de que esos resguardos no van a ser dados vuelta por el Congreso del momento.

Son estas condiciones exógenas las que más o menos van posibilitando estas transformaciones, más o menos radicales, más o menos sustantivas. Lo que le ocurrió al proyecto de la Presidenta Bachelet fue que esas condiciones, hasta ese momento, en el contexto país, no se habían dado; y se dieron después, en condiciones que podremos discutir si fueron las adecuadas o no.

Sin perjuicio de adherir a las palabras del comisionado Soto, intentando acoger la explicación que se da de normar un epígrafe de reemplazo constitucional y tener una técnica legislativa adecuada al efecto, pienso que la fórmula que vienen proponiendo los comisionados oficialistas incluso peca -si ese es el argumento- de que pudiese no ocuparse nunca. Porque, como lo que la gatilla es una decisión de disolverse por los dos tercios de cada cámara, me pregunto si los políticos de turno -más allá de las preocupaciones de estabilidad institucional que decía el comisionado Soto- van a tener los incentivos necesarios para auto disolverse.

No sé si en ese minuto la clase política quiere ser protagonista y actor incidente en lo que va a ocurrir después, o quiere dejar esa herramienta -que no deja de ser poderosa- a un tercero, y por una decisión propia.

Me preocupa que, al final, también se está legislando para tener una herramienta legislativa preconcebida, pero con escasos incentivos para que sea usada, justamente por las inestabilidades que deriva después y por los incentivos al poder que ello involucra. Entonces, al final del día, tenemos

un capítulo que podría derivar en letra muerta, y no es lo que queremos ni lo que hemos dicho que queremos hacer acá.

La propuesta que estamos haciendo -y que, obviamente, tenemos que deliberar con humildad para acoger las observaciones que ustedes puedan plantear al efecto- al menos tiene una posibilidad de concretarse. Y, para efectos de la comisionada Rivas, aquí no es solo una Comisión Experta, porque lo que haga la Comisión Experta es un anteproyecto, ese anteproyecto tiene que volver al Congreso, el Congreso lo delibera como delibera una ley y después va un plebiscito.

O sea, aparte de mecanismos de participación ciudadana, aparte de intentar emular lo que nos parece una bondad de este mecanismo, y aparte de contemplar un plebiscito, el anteproyecto vuelve al órgano representativo por excelencia, que es el Congreso Nacional, para que lo debata. No es que nos saltemos al Congreso, ni a las instancias representativas, ni que no tengamos mecanismos de participación en la propuesta.

Están ampliamente contemplados esos mecanismos, y lo que estamos intentando resguardar -como bien decía el comisionado Soto- es que este momento de contexto, que posiblemente va a ser exógeno y que puede provocar una gran inestabilidad o un cambio sustancial relevante, lo sea sobre la base de instituciones conocidas, sobre la base de involucrar a la ciudadanía, pero sin generar el botón que, a mi juicio, es destrucción de la institucionalidad de un poder público.

Pero, además, es muy poco predecible que lo gatillen ellos mismos. Entonces, me preocupa la posibilidad de estar

contemplando un mecanismo que, en realidad, el Congreso no va a tener incentivo a utilizar.

Muchas gracias.

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

Tiene la palabra el comisionado Francisco Soto.

El señor **FRANCISCO SOTO**.- Creo que tenemos que ser transparentes ante la ciudadanía que nos está viendo -espero- y decir que este es un tema que no hemos debatido mucho.

Nosotros lo empezamos a discutir a pocas horas de cerrar nuestras propuestas de capítulo en general y no hemos tenido una conversación profunda. Tampoco creo que lo hemos estudiado mucho, porque la propuesta que hicimos, comisionada González, es un mecanismo que opera y que se ha utilizado en varias partes, sobre todo sí, debo reconocerlo, en modelos más parlamentarios donde se disuelve el Congreso, pero que nosotros tenemos que entenderlo en la lógica de una institución de un proceso que se viene gestando en el mundo de manera muy novedosa.

En los últimos veinte o treinta años se instala esta lógica de las crisis de legitimidad estructurales, donde las sociedades salen a la calle y quieren botarlo todo.

Entonces, hay mucha literatura que se ha venido generando desde la ciencia política que dice que estamos frente a un proceso complejo de nuestras democracias y sobre los cuales

se requieran soluciones institucionales para que lo que pasó en Chile no vuelva a ocurrir.

A lo mejor, si el proceso de la Presidenta Bachelet se hubiera continuado, esto que pasó en Chile no hubiera ocurrido, y si hubiéramos tenido un mecanismo institucional; que tenemos que conversarlo, que tenemos que debatirlo, que tenemos que darle varias vueltas.

Estoy de acuerdo en eso, pero, a lo mejor, podríamos resolver situaciones que se van a producir, no en veinte o treinta años más, puede pasar en algunos años más, inclusive puede surgir a partir del Proceso Constitucional que estamos generando nosotros y que no satisfaga adecuadamente las aspiraciones de la ciudadanía.

Estamos sobre un tema muy complejo, lo reconozco y creo que hemos discutido poco, y nos encontramos frente a una oportunidad única que es resolver el debate sobre el poder constituyente en Chile, eso no está resuelto y para muchos el modelo que nosotros hemos establecido carece de una legitimidad mínima, el que estén discutiendo expertos que no sean electos por la ciudadanía, carece una legitimidad mínima.

Eso lo plantea una encuesta, es cosa de ver lo que está pasando hoy en día y lo que opina la ciudadanía de nuestro trabajo. Entiendo, que esto surge de un proceso fallido y que se requiere resolver de alguna manera en un contexto muy excepcional, proponer la idea de que los expertos lo resuelvan, a través, de un mandato del Congreso como una

fórmula permanente me parece que no resuelve el problema constituyente, y para mí gusto lo posterga.

Es un tema que lo podemos seguir conversando, pero creo que es muy relevante considerarlo y sentir o anticipar de que estamos en un problema complejo; sobre el mecanismo que nosotros estamos planteando cómo ha operado a nivel comparado en general -esto es un tema que en Francia tuvo muchos debates- personalmente lo he planteado por escrito en varios artículos, era partidario de que se estableciera una asamblea constituyente que funcionara de manera paralela al Congreso que dicta las leyes.

Esa ha sido mi posición que he planteado por escrito, pero aquí nosotros hemos ido entendiendo; eso es algo que sí conversamos en su momento, que exista una cierta pérdida de legitimidad de la figura de la asamblea constituyente en Chile, estamos abiertos a plantear una fórmula alternativa que sitúe en el Congreso el poder constituyente, pero se le requiere dotar de una legitimidad de origen, y por eso la elección; se requiere que candidatos a escribir la Constitución planteen sus propuestas, muchas veces a lo mejor esas propuestas pueden estar orientadas a no cambiar la Constitución y hacer reformas más concretas y específicas, otros plantearán cambios estructurales y la ciudadanía los eligiera.

Es propio de los congresos constituyentes que legislen y elaboren la Constitución, el caso más evidente es Brasil, lo tenemos a la vuelta de la esquina; allí se eligió un congreso

constituyente que en la mañana redactada la Constitución y en la tarde dicta las leyes.

Eso se le ha hecho y se le ha dedicado tiempo sustancial para que se realice esa labor, y creo que terminó siendo una Constitución que dio estabilidad a Brasil por mucho tiempo, ya que fue un producto satisfactorio para ellos.

Me parece que es una fórmula comprobada y eficiente que tiene larga tradición y que podría eventualmente resolver el problema de la ilegitimidad, porque creo que si simplemente lo radicamos en una comisión de expertos que sería designada por parlamentarios dejaría postergado ese tema y abriría y daría pasó a que estos temas serían cuestionados por los grupos que consideran que debería generarse un proceso validado por el pueblo desde el inicio.

Entonces, creo que es una figura que se puede revisar en el derecho comparado, que genera ciertas certezas y que no podemos postergar en definitiva la discusión de dónde va a quedar radicado el poder constituyente.

En ese sentido, tenemos una oportunidad única; creo que generar una fórmula con estos precompromisos que no tengan una legitimidad de origen, sería un modelo que dejaría a muchos insatisfechos. La ciudadanía ha tenido una posición en las encuestas sobre esto, y creo que deberíamos considerar el sesionar con calma.

Gracias, Presidente.

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

Aprovechamos de saludar a la comisionada Katherine Martorell, que se ha sumado a esta Subcomisión y al comisionado Domingo Lovera.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**.- Muchas gracias, señor Presidente.

Solo acogiendo el llamado a la comisionada González, sobre discutir un poco más y a polemizar ciertos temas, me parece importante aquí sincerar el debate que tuvimos en un inicio sobre si era necesario o no un mecanismo de reemplazo.

Soy partidaria, lo he dicho muchas veces, de tener un mecanismo de reemplazo que diga en caso de existir circunstancias que requieran el llamado a una nueva Constitución, hacer un plebiscito de entrada que se le pregunta la ciudadanía si requiere o no requiere, o piensa o no piensa que se requiere una nueva Constitución como lo hicimos, y, en ese caso, establecer un mecanismo.

Eso, en las negociaciones que tuvimos, no había, como se dice coloquialmente, agua en la piscina; por lo tanto, planteamos una segunda alternativa que pudiese ser más de consenso.

Me gustaría referirme a lo que dijeron el comisionado Soto y la comisionada Martorell, a través de la participación ciudadana en su propuesta, me parece interesante; lo que creo que se busca es un poder constituyente, ya sea un poder constituyente derivado en el Congreso, que es un congreso constituyente o una asamblea constituyente o una convención

constitucional o cómo se le llame a un grupo de ciudadanas y ciudadanos convocados a escribir una nueva Carta Fundamental.

Creo que el mecanismo que se presenta es y no responde a eso, sino a un mecanismo que de alguna forma contemplará, ni siquiera sabemos si es incidente o no, o si tiene alguna forma de que la ciudadanía más allá de participar en algún foro o algo así, en esta propuesta que ustedes nos presentan.

Además, la comisionada González dijo que veía más posible iniciar este procedimiento que el otro por cuatro quintos de los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores. Yo creo que la posibilidad de reunir cuatro quintos de diputados y senadores y de ambas Cámaras es bastante difícil, y después nuevamente se hace este proyecto por esta comisión técnica, incluso este proceso contempla también un consejo electo.

Creo que es importante dar espacio y no tenerle miedo a la ciudadanía, no tenerle miedo a la democracia, no tener miedo que frente a una crisis institucional tengamos un mecanismo que no tiene por qué estar reguladísimo, o tener todas las etapas, pero abrir la posibilidad de discutir un proceso de reemplazo y de cambio constitucional.

Por eso invito a no disfrazar acá de participación ciudadana un órgano electo por la ciudadanía para redactar una carta constitucional que, además, tiene nuevamente ciertas bases constitucionales establecidas de prueba.

Yo prefiero, de verdad, que frente a un proceso así, tener un procedimiento como el que presentamos nosotros o tener un procedimiento simplemente más amplio que permita a la ciudadanía manifestarse si dadas las circunstancias, dado un

tiempo social, dado lo que está ocurriendo en este momento en la sociedad chilena, se requiere o no una nueva Carta Constitucional.

Muchas gracias.

El señor **JUAN JOSÉ OSSA** (Presidente).- Por haber sido aludida, tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Gracias, Presidente.

Quiero referirme a un par de asuntos que han salido aquí y que no significan necesariamente -o así lo leo yo- lo que el comisionado Soto o que la comisionada Rivas nos imputan o creen que es así, sino que es lo que percibe la ciudadanía, cómo nos ve y no necesariamente como ellos advierten este proceso.

No obstante, ninguno de los dos grupos hoy día presentes en esta Comisión Experta -el oficialista o el opositor- tienen la llave para decir el día de mañana cuál mecanismo de reforma o de reemplazo es más legítimo que otro, o que la adhesión que despierta este proceso o que despertó el proceso anterior o el interés de la ciudadanía hace que un proceso sea más legítimo que otro; por eso digo que no es lo que ustedes estaban señalando.

Quisiera aclarar que no porque hoy la ciudadanía no demuestre interés en el proceso que estamos llevando a cabo o este sea menos intenso que el que manifestó anteriormente, haga de este proceso uno menos legítimo que el anterior; de hecho, el proceso anterior tuvo una respuesta en el

plebiscito de salida y la ciudadanía se manifestó claramente si le parecía que dicho proceso había sido razonable, legítimo o no.

Por lo tanto, creo que la discusión sobre la legitimidad de origen para ver quién va a ser el día de mañana el que va a elaborar un texto de reemplazo, un texto de nueva Constitución, es algo que nosotros vamos a proponer en este anteproyecto, que el consejo electo va a debatir y, en último término, en el plebiscito de salida la ciudadanía va a señalar si le parece un mecanismo razonable y con legitimidad suficiente para que el día de mañana sea esa la herramienta a utilizar.

Por lo tanto, que un mecanismo que contempla una Comisión Experta, el Congreso, bases institucionales y un plebiscito de salida tenga menos legitimidad que otro, donde hay un Congreso que se disuelve y se elige otro, yo *a priori* no quisiera abordar las propuestas desde un punto de vista de legitimidad, ni de cómo nos ve o vio a la Convención la ciudadanía hoy ni ayer. Creo que eso lo va a resolver la propia ciudadanía en diciembre, si es que le parece esta propuesta de capítulo o no, y el Consejo Constitucional, antes que ello.

Respecto de los cuatro quintos, sé que es un requisito complejo. No alcancé a terminar mi consulta en el momento en que se me dio la palabra, pero tengo la impresión de que en el proceso que hoy estamos viviendo y en el que gatilló la Convención Constitucional, yo creo que ese *quorum* se alcanzó en el Congreso. Me refiero a la reforma que habilitó el

primer proceso constitucional y este pienso que se alcanzó por bastante más de los dos tercios en el Parlamento.

Entonces, no es un *quorum* imposible. Y habiendo un contexto sustantivo, de emergencia, exógeno, transformador, que gatille un proceso como este en el futuro -lo pongo en esas características porque creo que estamos hablando de la Ley Fundamental y ninguno de nosotros acá piensa que es un proceso que debiera ser gatillado con cierta frecuencia-. Todos anhelamos que ojalá esta discusión constitucional, más allá de la legítima opinión de la ciudadanía, en veinte o treinta años más aspire a ser estable.

Pero creo que es un *quorum* que se puede alcanzar; no es imposible. No obstante, podríamos revisar con qué *quorum* se aprobó el 2019 la reforma y cuál fue el que se utilizó el año pasado para este proceso constitucional.

Muchas gracias.

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

La señora **CATALINA SALEM**.- Muchas gracias, señor Presidente.

No voy a intervenir sobre el debate más de fondo, que entiendo va a ir decantando esta Subcomisión en los próximos días.

No obstante, me gustaría destacar dos enmiendas que se presentaron al artículo 190 y a las cuales hizo referencia el comisionado Soto: la número 4 y la número 5.

En la misma línea que señalaba el comisionado Soto, aplaudo que se incorporen enmiendas de esta naturaleza porque, en mi opinión, lo que hacen es establecer una distribución de competencias claras entre la función legislativa y la función constituyente que, como sabemos, está radicada en un mismo órgano.

Pero aplaudo y me parece muy bien que estas enmiendas vengan a solucionar un problema de nuestra historia constitucional reciente mediante una regla clara de distribución de competencias.

Muchas gracias.

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

El señor **DOMINGO LOVERA**.- Muchas gracias, señor Presidente.

Aprovechando que la comisionada Salem se refirió a la enmienda número 4.

A mí me parece que dicha enmienda -la leo rápidamente-: "Los proyectos de reforma constitucional no podrán versar sobre materias de ley ni otras que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la Constitución", no tiene ningún referente en el derecho comparado; pero tampoco tiene viabilidad política. Me cuesta pensar que uno puede identificar de antemano. No nos hemos puesto de acuerdo acá, no nos pusimos de acuerdo durante el proceso anterior y no nos vamos a poner de acuerdo en el futuro sobre cuáles son materia de Constitución y cuáles son materias de ley.

El texto constitucional de los Estados Unidos -como ustedes bien saben- le obliga al Congreso Nacional el tener que regular los caminos postales de un servicio público de correos, como sigue siendo hasta hoy en dicho país. Ni más ni menos.

¿Eso hoy constituye un asunto constitucional? Yo diría que no. ¿Lo era en 1787? Por cierto. Servía para hacer soberanía -como diríamos en términos coloquiales- y para amasar impuestos a través del sistema de correos.

Yo creo que esta es una cláusula que está demasiado vinculada a la realidad reciente -con nombre y apellido: los retiros, en materia de pensiones- y no creo que sea el lugar adecuado para hacerla. Quizás, podríamos discutir otra fórmula en algún otro sector de la propuesta de anteproyecto, donde sí podríamos poner atajo a esas políticas respecto de las cuales hoy día estamos todos y todas de acuerdo -o parte importante- en que son políticas no de lo más favorables.

Me quiero referir a tres cosas muy puntuales sobre el procedimiento de reforma.

Lamento que todavía se esté perdiendo la oportunidad de contar con un procedimiento de reforma y reemplazo de la Constitución que pueda colocar esta propuesta constitucional a la vanguardia de estos temas.

Lo que tenemos hoy como ciencia cierta es un solo procedimiento de reformas regulares, lo que va a permitir que cualquier tema sea modificado por el voto de las tres quintas partes del Congreso Nacional, que cualquier asunto pueda ser incorporado en la Constitución, lo que a la postre va a hacer

que todo pueda ser fundamental y en consecuencia nada sea en verdad fundamental.

Esa es la razón por la que yo creo que debiéramos movernos a considerar otros dos *tracks* -como se suele decir en la experiencia comparada- que podrían ser razonables: un *track* regular, que yo todavía creo que está logrado en términos demasiado engorrosos. ¿Cuántas veces se ha convocado a la ciudadanía a plebiscito para dirimir un conflicto en materia de reformas constitucionales entre la Presidencia y el Congreso? ¡Ni una vez! Y con el modelo -enhorabuena- que ustedes están diseñando para efectos de organizar el sistema de gobierno ese tipo de desacuerdos va a ser probablemente cada vez menor.

Y tercero, porque son los temas que probablemente se van a tramitar por el *track* regular que a nadie le van a interesar.

Si el día de mañana el número de años que se le va a exigir a un abogado o abogada para integrar la Corte Constitucional es de diez, doce, ocho, nueve, catorce o quince, que eso lo resuelva el Congreso Nacional, con mayoría simple o por cuatro séptimos, como puede hacerlo hoy. Y para una reforma constitucional -como va a hacer las reformas- actualiza los contenidos de la Constitución o mejora los errores que hemos identificado durante la puesta en marcha de la reforma constitucional.

Sin embargo -y aquí creo que podemos tener un punto de acuerdo- hay ciertos aspectos de la Constitución que sí pueden ser denominados como una estructura básica de una Constitución y requieren no ser resguardados de futuras

modificaciones, porque la ciudadanía reside en todas nosotras y en todos nosotros. Pero sí puestos a resguardo del procedimiento regular.

Este *track* intermedio tiene como objetivo el hacer un poco más dificultosa esa reforma, pero no la hace imposible. Es abordar democráticamente esos ámbitos de la Constitución que justamente definen los cimientos de nuestra propuesta constitucional.

Hoy día podríamos hacer, por ejemplo, los fundamentos del orden constitucional, o la eliminación de derechos fundamentales. Ni siquiera la reforma, sino que la eliminación de un derecho fundamental.

Bueno, que ese tipo de reformas en dos materias -podríamos agregar prestaciones pecuniarias- o tres materias que esta Subcomisión y el Consejo definan, tengan que ser sometidas a un *track* algo más engorroso, como están abordando la estructura básica; entonces, que ese tipo de materias no puedan ser aprobadas únicamente por los tres quintos, sino por tres quintos más, una forma de acercarnos a la soberanía popular: un plebiscito, o que el Congreso Nacional muestre que tiene una voluntad bastante concluyente: dos tercios. Yo creo que cuatro quintos, me disculpará la comisionada Natalia González, es algo exagerado, pero dos tercios, con *quorum* algo demonizado por la experiencia nacional, muestra que efectivamente hay un concurso de voluntades suficientemente extendido en el Congreso Nacional como para entrarle, con un destornillador, a la estructura básica de la Constitución.

Tercero. El procedimiento de reemplazo constitucional -aquí concuerdo con el comisionado Francisco Soto- no busca quizás tanto dirimir cuál es el procedimiento más legítimo o el menos legítimo. Si este fuera el debate, no tendríamos que decir nada y dejar que se implemente, cosa que nosotros habíamos leído solamente en la teoría: que el poder constituyente aparece cuando aparece, me dijo alguna vez el profesor Gastón Gómez. Bueno, en octubre de 2019 estuvimos bastante cerca de ver que así es como efectivamente aparece el poder constituyente.

¿Qué es lo que propone el mecanismo de reemplazo? Hacer que esos momentos de alta agitación política, de alto fraccionamiento social puedan ser conducidos institucionalmente en la medida de lo posible, porque tampoco contamos con herramientas completamente ciertas para encauzar toda esa potencia constituyente por un procedimiento, pero buscamos o tratamos, hasta donde podamos, de lograr ofrecer arreglos institucionales que hagan que esos procedimientos de reemplazo, esos momentos de reemplazo constitucional sean menos aclamatorios. Con la experiencia vivida recientemente, hemos tenido, hemos tomado, hemos aprendido algunas buenas lecciones que nos permiten ofrecer, insisto, un procedimiento que trate, hasta donde sea posible, de contornear esa fuerza de reemplazo constitucional.

¿Por qué quiero defender la propuesta que suscribo, que voy a llamar ahora la enmienda Soto Barrientos? Porque creo que ofrece un mecanismo intermedio entre los dos que tenemos sobre la mesa: uno, que ofrecía la propuesta rechazada en

septiembre, que replicaba en cierto modo el mismo modelo que la Convención Constitucional había desarrollado, y otro que se propone en otra enmienda acá, que lo que hace es replicar este mismo procedimiento.

Puede ser porque uno tiende a enamorarse de los procedimientos en los cuales participa, y lo que la propuesta del comisionado Francisco Soto Barrientos hace, en cambio, es ofrecer este camino intermedio, un camino que cuenta, además, con respaldo de la experiencia comparada, que permite ir de la mano con la participación popular y que permite transparentar -esto lo comparto con la comisionada Catalina Salem- que cuando uno elige diputados o diputadas constituyentes, lo que está entregando es un mandato específico para reemplazar la Constitución antes de, como se ha escuchado durante estos días y estos meses anteriores, pensar que el Congreso Nacional es, sin más, el depositario del poder constituyente, categorías que, además, yo creo son demasiado gruesas hoy para el tipo de discusiones que tenemos cuando el reemplazo de la Constitución se produce, ¡enhorabuena!, en condiciones de relativa estabilidad democrática.

Muchas gracias, señor Presidente.

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

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Presidente, intervengo porque tenemos tiempo, creo, y porque el comisionado Domingo Lovera

ha tocado dos puntos que, estoy seguro, él ha estudiado intensamente; de hecho, así lo hemos conversado antes.

Quisiera abordar solo dos de ellos. El primero es sobre la indicación 4, que la comisionada Catalina Salem ha definido muy correctamente. Esta es una regla de distribución de competencias, pero no de competencias que se asignan a un órgano, sino de competencias que se asignan a una norma. ¿Cuál es la norma constitucional y cuál es la norma legal?

Entonces, la fórmula que ahí viene propuesta -en esto conecto con lo que decía el comisionado Lovera- es una fórmula que no es extraña, al menos en una parte, a nuestra práctica constitucional. ¿Por qué? Porque habla de materias de ley, no las abordo; habla de la cuestión pecuniaria, no la abordo. Pero sí habla de materias que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales. Esa es copia textual -todos lo sabemos- de la regla de ideas matrices.

Por lo tanto, la pregunta, y aquí lo planteo genuinamente, es si es que nosotros podemos, en virtud de esa regla que ha sido interpretada muchas veces por el Tribunal Constitucional, que ha servido varias veces para dejar fuera ciertas indicaciones y permitir que ingresen otras, porque tienen relación directa con el proyecto presentado, con el mensaje o moción presentada, y, entonces, aquellas que tienen una relación directa son indicaciones que pueden entrar en ese proyecto de ley, y aquellas que no tienen tal relación directa son indicaciones que no pueden entrar.

¿Podemos hacer ese mismo ejercicio intelectual para la Constitución? ¿Podemos decir que esta Constitución tiene

ciertas ideas matrices o fundamentales, y aquellas reformas, ya no indicaciones, que se le hacen, que tienen relación directa, pueden entrar o ser aprobadas, y aquellas que no, deben quedar fuera?

Yo creo que sí podemos. De hecho, si nosotros miramos las decenas de decenas, qué se yo, las cincuenta reformas constitucionales que ha habido en todas estas décadas a la Constitución actual, creo que nos costaría mucho decir cuáles no tienen una relación directa, o nos costaría mucho argumentar -a ver, ¿cómo lo digo mejor?- que la inmensa cantidad de ellas no tiene relación directa con las ideas matrices o fundamentales, porque cada una de ellas son modificaciones específicas a ciertas disposiciones.

La que crea el Ministerio Público es un nuevo órgano que debía tener autonomía constitucional; por lo tanto, tenía relación directa con las ideas matrices o fundamentales. Y es evidente que hay algunas de ellas, recientes, como bien reconoce el comisionado Domingo Lovera, que no tienen relación con las ideas matrices.

¿Por qué? Porque se subieron a la micro constitucional únicamente para saltarse la iniciativa exclusiva. Eso que en derecho llamamos fraude a la ley, aquí nosotros estaríamos aproximándonos con una regla de distribución de competencias por la vía material y de la norma en que recae. Ese es un argumento simplemente para la reflexión.

Ahora quiero cerrar con el segundo punto que planteaba el comisionado Domingo Lovera, que es el *track* intermedio del que usted habla; esta idea de la estructura básica.

Yo creo que la Constitución de 1980 intentó construir una estructura básica sobre la vía de distinguir capítulos. Es verdad que algunos de los capítulos a los que se les pusieron *quorum* de dos tercios no era porque fuera una estructura básica, sino por otras razones que podemos discutir. Pero intentó construir una estructura básica.

Entonces, la pregunta que me hago es si esa estructura básica podría dibujarse sobre los capítulos que son modificados, porque la Convención Constitucional, a mi juicio, lo hacía de un modo incorrecto, porque era un modo muy ambiguo, y decía cambios sustanciales a ciertas instituciones. O sea, no lo hacía formalmente, sino que lo hacía por este estándar ambiguo.

Entonces, mi pregunta es cómo nosotros podríamos crear un *track* intermedio que no sea ambiguo, que no sea interpretable y que no abra espacio al intérprete para decir mañana: oiga, ¿este es el *track* o este otro es el *track*? Cuestión sobre la que nosotros no habíamos tenido ninguna discusión en nuestro país hasta el uso de las disposiciones transitorias para hacer reformas constitucionales.

Esos son mis dos planteamientos.

Gracias, Presidente.

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

Entonces, hago yo uso de la palabra.

Lo primero, quiero destacar el acuerdo relativo a las reformas constitucionales en tres quintos. Me pregunto, de

hecho, si se disminuyera ese *quorum* a cuatro séptimos, como se propone en una enmienda, seguiría teniendo sentido tener un capítulo de reemplazo. Es una pregunta que dejo sobre la mesa.

Yo quisiera partir por decir que sabemos y entendemos que es común que los ordenamientos constitucionales puedan contemplar formas de reemplazo. Yo quiero conceder que no hay nadie aquí queriendo pasar un gol. Nunca he visto en el derecho comparado, para entrar en un *loop* de cambio constitucional permanente.

También quiero reconocer un rasgo de la propuesta que ha sido formulada por quienes se han dado por denominar como el oficialismo, nosotros, la oposición, que radica en el Congreso Nacional la posibilidad de reemplazar una Constitución y no en otros organismos. Eso yo lo destaco y lo rescato.

Asimismo, quiero reconocer que es cierto lo que nos decía el comisionado Francisco Soto, en relación con que no es uno de los aspectos respecto de los cuales más hayamos debatido y reflexionado, pero ¿por qué no lo hemos hecho? Por un lado, el pudor. El pudor de todo aquel que trabaja en un texto constitucional y le toca ser más o menos riguroso con la posibilidad de que sea reemplazado en el futuro. Y lo segundo es que, aun cuando es común que en los ordenamientos constitucionales existan mecanismos de reemplazo, las experiencias particulares de los países y de las distintas personas siempre son relevantes, y venimos saliendo de una experiencia compleja de reemplazo.

En esto, no quiero hablar mal de la Convención ni referirme al plebiscito, pero sí es cierto que nos toca ahora debatir sobre el reemplazo, saliendo de una experiencia que los chilenos no valoraron suficientemente, por determinadas y distintas circunstancias. De ahí, que rescato la idea de que ambas propuestas, de alguna u otra manera, vuelven al Congreso Nacional, a la hora de un hipotético reemplazo constitucional. Creo que esas dos razones han influido en que no hayamos tenido un debate tan largo sobre este tema.

Dicho eso, me preocupa de la propuesta del oficialismo, entendiéndolo que no pretenden entrar en un *loop* permanente ni de parlamentarismo ni en un *loop* permanente constitucional, entendiéndolo que se radica en el Congreso Nacional la posibilidad de reemplazarla, me preocupa cómo vaya a ser utilizado y usado en determinados momentos.

Uno podría decir que un mecanismo de reemplazo, luego del 18 de octubre, tal vez es para esos momentos cuando es más adecuado tener un mecanismo de reemplazo, una tesis perfectamente válida y razonable, y de alguna manera estamos aquí porque efectivamente se decidió entrar a reemplazar la Constitución o, al menos, proponérselo a la ciudadanía.

Pero hay otros momentos de crisis mucho menos intensos en que podría usarse este botón de cambio constitucional, ya no porque quiere cambiarse la Constitución, ya no porque es estrictamente necesario cambiar la Constitución, ya no porque hay un problema constitucional, sino porque hay un problema político muy grave pero distinto.

Doy un ejemplo. Si cuando estalló en Chile, lo que se llamó la crisis del financiamiento ilícito de la política, una crisis profunda en la política, en la confianza, pero muy distinta a intensidad y profundidad de la crisis social que vivimos a partir de octubre de 2019. Si en ese momento de crisis política, de financiamiento ilícito hubiese existido un mecanismo como este, tiendo a pensar que hubiese habido mucha presión, para, por la vía de invitar a reemplazar la Constitución, reemplazar al Parlamento.

Puede servir como atajo para efectos de salir de una crisis que no es estrictamente constitucional. Eso es algo que naturalmente me preocupa y me alerta, pues creo que se trata, como dijo el comisionado Sebastián Soto, de institucionalizar el conflicto y no abrir la puerta para ahondarlo o para usar mecanismos que están concebidos para una cosa, para otra.

Probablemente, para los parlamentarios en aquella época lo más fácil hubiese sido acceder a la idea de volver a pasar por el escrutinio de una elección, aun cuando esa crisis política no estaba o, al menos, la ciudadanía no la vinculaba de manera muy directa con la Constitución propiamente tal.

Para terminar, quiero ahondar en dos enmiendas que hemos firmado diversos comisionados y a las cuales se ha hecho referencia.

Lo primero es lamentar que hayamos tenido que explicar y proponer en una enmienda para qué sirven en las reformas los artículos transitorios; pero nos hemos visto forzados a hacerlo, porque, en verdad, es que la experiencia reciente demuestra que hubo casos que comparto en denominar como

fraude a la ley, para efectos de usar la Constitución con fines diversos para los cuales fueron concebidos.

¿Para qué es una norma transitoria? ¿Qué es lo que define una norma transitoria? Lo define que viene a regular la implementación de una norma principal, ya sea porque explica la gradualidad, ya sea porque impone un plazo, determinadas condiciones; pero nunca nadie pensó que las normas transitorias estaban para hacer entregas transitorias de recursos públicos.

Como fue a eso a lo que llegamos, es que efectivamente a nosotros nos inspira que esto sea normado, y que seamos muy claros y muy precisos en para qué, entonces, son estas normas transitorias, y son aquellas que tienen por objeto regular los plazos de entrada en vigencia y los efectos de las disposiciones permanentes de la Constitución.

Respecto de la otra enmienda que dice relación con esto de alguna manera, me quiero referir a la parte final, en la cual se dice que no podrán establecerse prestaciones pecuniarias de ningún tipo. Queremos evitar que se use la Constitución para las campañas, para la entrega de beneficios, para burlar la iniciativa exclusiva, para el populismo constitucional, y podrán ser muy poco comunes en el derecho comparado disposiciones de este tipo; pero, insisto, las experiencias particulares también deben ser tomadas en cuenta. La comisionada Catalina Salem recordará las conversaciones que en su minuto se tuvieron para efectos de definir qué ocurre cuando esta prestación pecuniaria deja de ser a través de una norma transitoria, sino en la parte permanente, para efectos

de evitar que se estuviera desnaturalizando la esencia de una norma transitoria.

Todas esas vueltas hubo que darse para ponerle atajo a algo que el comisionado Domingo Lovera nos señala que hoy a algunos siempre, pero celebro que a casi todos hoy les parece que fue una mala política, una mala idea y una mala manera de legislar.

Recojo la propuesta que nos ensaya el comisionado Domingo Lovera, en orden a buscar otra forma que permita el atajo a la entrega de prestaciones pecuniarias mediante la reforma a la Constitución. Recibo esa invitación con mucho gusto, porque nos parece que es tremendamente necesaria. Cómo olvidar cuando por primera vez se aprobó un retiro y se dijo que era excepcional. Eso está escrito. Si usted compra una Constitución vigente, va a encontrar esa primera promesa y compromiso de la clase política de hacerlo por una sola vez.

Actualmente, el Congreso Nacional se encuentra debatiendo el sexto retiro de pensiones, lo que no significa que todos hayan prosperado, pero para que veamos que estos atajos tienen como propósito regular y evitar algunas experiencias del pasado.

Termino señalando lo siguiente: ninguno de nosotros -lo decía la comisionada González- tiene ni la varita mágica ni mayor legitimidad que el otro, a la hora debatir este capítulo. Me preocupa el uso de ciertas expresiones; aquí nadie quiere disfrazar nada, aquí nadie le tiene miedo a la democracia. Aquí lo que tenemos es una legítima diferencia, que tampoco es tan profunda en lo conceptual, porque lo que

estamos viendo es que, por un lado, hay un acuerdo en materia de reforma: tendrá que votarse la enmienda que pretende bajar los *quorum*; es parte de la regla. Tenemos un acuerdo de que los países requieren, en cierto momento, bajo ciertas hipótesis, eventuales mecanismos de reemplazo. Ambos confluyen en el Congreso Nacional.

Entonces, lo que estamos discutiendo es muy relevante, no es en el margen; pero no tiene ninguna relación con quien tiene mayor legitimidad para proponer un mecanismo de reemplazo hipotético en el futuro de la Constitución, que nosotros mismos contribuiremos a proponerle a la ciudadanía para su aprobación.

Tiene la palabra el comisionado Gabriel Osorio.

El señor **GABRIEL OSORIO**.- Señor Presidente, a veces, por su intermedio a todos los miembros de la Comisión Experta, al escuchar algunas afirmaciones referidas a la naturaleza de las disposiciones transitorias o al llamado fraude constitucional. Perdonen, pero hay un amigo que me dice Funes el memorioso, porque tengo muy buena memoria, y no dejo de recordar argumentos esgrimidos en escritos presentados ante el excelentísimo Tribunal Constitucional con argumentos similares, alegatos iguales. A mí me tocó alegar sobre cada una de esas causas y que no lograron ni siquiera seis votos.

Con esto quiero decir que no podemos tratar de limitar en extremo el mecanismo de reforma constitucional. Voy a ser muy claro y autorreferente: soy la persona menos enamorada de sus ideas y, de verdad, muy autocrítica. Tal vez, incluso al

punto de poder sospechar permanentemente de mis propias convicciones, aunque, la verdad, creo que eso es bueno; al menos como un ejercicio intelectual.

Siento, sin embargo, que siempre ha existido una especie de pulsión de parte de quienes han estado en estos procesos. Para qué vamos a recordar lo que pasó en la Comisión Ortúzar, si lo vimos también en la misma Convención Constitucional, cuando trataron de hacer su texto lo menos modificable posible. Eso me da tirria.

Primero, respecto de la indicación 3 de la oposición, cuando dice que reemplaza la regla clásica que existe hoy en lo no previsto, regirán las normas sobre proceso de formación de la ley, y las reemplaza por el Capítulo IV.

De inmediato recuerdo el argumento esgrimido en el escrito del Tribunal Constitucional: la reforma constitucional es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Voy a decir algo, una convicción íntima y, como dijo Leandro Nicéforo Alem, en el siglo XIX, en este caso, que se rompa, pero que no se doble. No estoy dispuesto a entregar el poder constituyente derivado prácticamente a una sola persona, en este caso, al Presidente de la República. No soy monarquista.

Entonces, como el órgano máximo de representación del pueblo es el Congreso Nacional, y en él está depositado el poder constituyente derivado, considero al menos inverosímil que se pretenda limitar de esa manera; y perdonen, tal vez ustedes me dirán que esa no es su pretensión, pero basta una interpretación posible para rechazarla *ipso facto*.

Segundo, sobre este tipo de ideas matrices de la Constitución o mecanismos de limitación de las reformas constitucionales, quien determina qué debería estar o no en la Constitución no somos nosotros. Es el pueblo a través de los mecanismos que la propia Constitución establece, y el Congreso Nacional, entonces, es el depositario del poder constituyente derivado.

Si ellos deciden que un tema deba ser de carácter constitucional, obtienen las mayorías para ello y respetan los mecanismos establecidos en la propia Constitución, aunque a mí no me guste, que así sea. No estoy dispuesto a aprobar una indicación de esa forma.

Tercero, respecto de las reglas en las disposiciones transitorias, así como alguna vez hubo un escrito por ahí que habló sobre el deseo y el ser de las cosas, aquí se confunde el deseo con el ser, porque las disposiciones transitorias en toda Constitución jamás han tenido el atributo que se les pretende dar en esta indicación. Eso es falso.

Basta con leer la propia Constitución de 1925 o la de 1980. ¿O me van a decir que la disposición referida a la nacionalización del Cobre, que está en una disposición transitoria de la Constitución de 1925 y que pervive en la Constitución de 1980 es temporal?

¿Es temporal?, ¿regula el paso de una norma a otra o es permanente? En esa misma línea, la regla referida a la Corte Penal Internacional, o la referida al *quorum* para aprobar o modificar el sistema electoral ¿son temporales o permanentes?

Se confunde el querer con el deber. Deberían tener una forma, pero en realidad las disposiciones transitorias tienen diversa naturaleza, y esa se las da el constituyente derivado a propósito de la aprobación de diversas normas constitucionales.

Algunas son de ejecución única, y no voy a mencionar los retiros, voy a mencionar normas referidas al proceso constituyente anterior, el cual implicó gastos. A veces nos acordamos de la iniciativa exclusiva en algunas reformas, pero en otras no. Con esto quiero decir, por si acaso, que no puedo sino rechazar de la manera más absoluta la inclusión de normas transitorias referidas a los retiros de fondos de pensiones.

No es mi ánimo defender eso en ningún caso, pero me parece que no podemos limitar los mecanismos de reforma debido a esa nefasta política pública. No estoy de acuerdo con petrificar la Constitución política sobre la base de establecer cuáles serían las ideas matrices constitucionales o en relación con las materias de ley.

Por último, sobre el mecanismo de reemplazo constitucional, es un buen inicio discutir sobre ambos mecanismos, pero tampoco soy un enamorado de alguno de los dos. Si no se logra acuerdo, bueno, no se logrará nomás, y quedarán los tres quintos. Soy completamente enemigo de la democracia protegida.

En cuanto a esta distinción entre capítulos, a diferencia el comisionado Francisco Soto, que sobre algunos decía que tal vez no formaban parte de la estructura básica

constitucional de 1980, estoy seguro de que sí lo hacen. Como muchas veces se trata de dar soluciones constitucionales a problemas políticos que pueden terminar teniendo nefastas consecuencias en el futuro, yo preferiría ser más flexible.

Confieso que le tengo un terror brutal a los temblores. Ayer tembló, y yo tenía un mueble muy grande, muy inflexible, en donde tenía depositados algo así como novecientos vinilos, y se rompió. Hubo un estruendo brutal en mi casa. Novecientos vinilos tirados al piso. Si hubiese sido más flexible, hubiese acompañado el movimiento telúrico y, probablemente, no se hubiese quebrado ese viejo mueble de mi mamá.

Por eso prefiero mecanismos más flexibles, porque, si no, la Constitución se va a terminar quebrando por completo. Basta con recordar lo que actualmente sucede con esta Constitución como para evitar repetir los errores o enamorarnos de nuestros propios textos.

Muchas gracias.

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

Saludamos al comisionado Hernán Larraín que se ha sumado a esta reunión.

Excepcionalmente, me han pedido la palabra para hacer uso de ella brevemente tanto la comisionada Natalia González como el comisionado Domingo Lovera, y, dado que se ha hecho una excepción y se ha permitido usar más de una vez la palabra, quisiera usarla yo un minuto.

Primero, quisiera volver a hacer énfasis en que nadie aquí tiene mayor legitimidad que el otro para discutir este tema, y lamento que algunas propuestas puedan generar tirria. Ninguna de las propuestas de mis compañeros y compañeras de esta Comisión Experta me ha generado tirria, y el día que alguna lo haga, no lo diré.

Las cosas se definen por lo que son, lo transitorio es transitorio.

Por lo mismo, los ejemplos que dio el comisionado Gabriel Osorio en lo relativo a las disposiciones transitorias sobre la nacionalización del cobre y la Corte Penal, vienen a confirmar lo que todos sabemos, que no son transitorias y que están ahí por otras razones, y eso es justamente lo que queremos evitar con esta enmienda. Las cosas son los que son y el constituyente no puede decir lo que quiera.

Hemos visto que una mayoría simple del Congreso ha dicho que un veto supresivo es contrario a las ideas matrices, pero eso es filosóficamente imposible; aunque lo diga el Congreso, porque las cosas son lo que son y no lo que necesariamente uno quiere que sean.

En consecuencia, nos estamos confundiendo el querer con el deseo, lo que estamos evitando es que se tuerza la filosofía y la lógica básica.

Así como un veto supresivo no puede atentar contra las ideas matrices, aun cuando una mayoría simple así lo diga, hay ciertas cosas que nunca van a dejar de ser permanentes, aunque se diga que son transitorias, y las cosas transitorias no pasarán a ser permanentes porque se diga que lo son.

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Señor Presidente, como bien dijo el comisionado Francisco Soto, no tuvimos una discusión ni profunda ni detallada de este capítulo, previo a la presentación de la propuesta de reemplazos. Sí discutimos sobre el capítulo de procedimiento de cambio constitucional respecto de la reforma y el *quorum*, que nos parecía razonable para llevarla a cabo y que se refería a los tres quintos, y tuvimos un acuerdo que reafirmamos hace unas semanas atrás en el Pleno.

No obstante, como no hemos discutido esto quizás por eso surgen ciertas interrogantes y me quisiera hacer cargo de una en particular, ya que usted, señor Presidente, se hizo cargo del tema de las disposiciones transitorias.

En cuanto a la indicación que hemos promovido con los comisionados Juan José Ossa y Francisco Soto, de hacer una remisión a las normas del Capítulo IV, quiero aclarar que esta no tiene nada que ver con intentar restringir las reformas constitucionales al Presidente la República. De hecho, el mismo artículo donde introdujimos esa indicación al inciso tercero dice claramente en el inciso primero que los proyectos de reforma a la Constitución se pueden iniciar por mensaje o por moción. Eso no ha sufrido ninguna modificación ni es nuestro objetivo modificarlo.

Solo para aclarar, a efectos de que se entienda bien y podamos después tener un diálogo basado en la información disponible, introdujimos esta enmienda porque en otro

capítulo, que no tiene que ver con el proceso de formación de la ley, hablamos de iniciativas populares de ley, no de reforma constitucional. Entonces, presentamos esta enmienda para precisar aquello.

Cuando conversamos en el Capítulo III sobre la iniciativa popular de ley, hablamos de iniciativa popular de ley y no de reforma constitucional y, por lo tanto, la remisión al Capítulo IV solo buscaba ese objetivo y en ningún caso restringir al Congreso Nacional en materia de reformas constitucionales.

Muchas gracias.

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

Tiene la palabra el comisionado Domingo Lovera.

El señor **DOMINGO LOVERA**.- Señor Presidente, comparto lo que dice el comisionado Sebastián Soto, solo que creo que el mecanismo elegido no logra cumplir con el objetivo.

Creo que el problema no tiene que ver con la distribución de competencias, sino con distinguir cuáles son las normas que van en el articulado permanente y cuáles son las que corresponden al transitorio. En ese sentido, creo que hay otras soluciones que, además de tener algo más de recambio en la experiencia, pueden funcionar mejor.

Quizás el mismo ejemplo del artículo 79, número 1, de la ley fundamental alemana cumple mejor el objetivo: "La ley fundamental solo puede ser reformada por una ley que

expresamente modifique o complemente su texto.". Con esto se dejarían al margen las disposiciones transitorias que compartimos acá, las cuales creo que debiesen ser utilizadas solo para estos periodos de transición constitucional. Por su parte, la propuesta rechazada tenía una norma parecida en el artículo 383, número 4, copiada justamente de esa experiencia.

En cuanto a la fórmula de prestaciones pecuniarias, esta tampoco logra hacerse cargo de un asunto que creo es demasiado contingente como para que quede petrificado en un procedimiento de reforma constitucional. ¿Hablamos solo de prestaciones pecuniarias o también de aquellas que pueden ser susceptibles de ser valuadas en términos pecuniarios?

Segundo, las normas sobre retiro, respecto de las cuales hoy tenemos un acuerdo, ¿eran normas que efectivamente permitían transitoriamente entregar prestaciones pecuniarias? Yo no lo veo así, ya que se autoriza un retiro de fondos que son nuestros, es decir, de las personas, pero eso no supone una entrega pecuniaria de fondos por parte del Estado u otra entidad. Por lo tanto, esta propuesta tampoco logra atacar ese problema.

Tercero, estoy de acuerdo con lo que dice el comisionado Sebastián Soto, dado que, efectivamente, uno podría buscar fórmulas para delimitar este *track* intermedio con fórmulas precisas, a pesar de que no soy enemigo de fórmulas sustanciales que son muy comunes en los estándares constitucionales. De hecho, los mismos criterios con los

cuales fuimos nombrados quizás abren demasiado la discusión. No obstante, esa es una fórmula que se podría buscar.

Por último, tiene un buen punto el comisionado Sebastián Soto cuando plantea la posibilidad de que las normas de reemplazo se entiendan como que buscan institucionalizar el conflicto, pero, si eso es así, creo que es mucho más grave dejar un solo *track* común y corriente de un *quorum* bastante accesible, como para que ese mismo conflicto pueda resolverse mucho más fácil por la vía de dismantelar la Constitución.

En conclusión, creo que eso es lo que tenemos que cuidar: un mecanismo de reformas y uno que permita agravadamente desmembrar, si así es el caso, o reemplazar definitivamente la Constitución.

Muchas gracias.

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

Agradecemos también la participación de los comisionados que no son titulares de esta Subcomisión.

Parece que finalmente pudimos convocar a algo un poco más entretenido.

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

-Se levantó la sesión a las 17:34 horas.

MAURICIO CÉSPED MORA,

Coordinador de Redacción.