



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

Sesión N° 13 – 28 abril de 2023

10:08 horas– 13:02 horas

SUMARIO:

Expusieron invitados e invitadas para tratar temas propios de la subcomisión.

PRESIDENCIA

Presidió la sesión el presidente subrogante comisionado señor Francisco Soto Barrientos.

ASISTENCIA

Asistieron presencialmente las comisionadas y los comisionados integrantes de la subcomisión: señora Natalia González Bañados, señor Gabriel Osorio Vargas, señora Antonia Rivas Palma, señor Francisco Soto Barrientos y señor Sebastián Soto Velasco.

Asistió, además, el asesor señor Ariel Salinas. Asimismo, estuvieron presentes la asesora de asuntos corporativos de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), señora Marcela Gómez, y los funcionarios de la Asociación de Diplomáticos y Diplomáticas de Carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores (ADICA), señores Sergio Marinkovic y Eduardo Pool.

La Secretaría de la subcomisión estuvo compuesta por el abogado secretario señor Reynaldo Núñez Estrada, el abogado asistente Cristian Contador Salazar y la abogada asistente Javiera Vega Rivadeneira.

CUENTA

No hay cuenta.

ACUERDOS



No hay acuerdos.

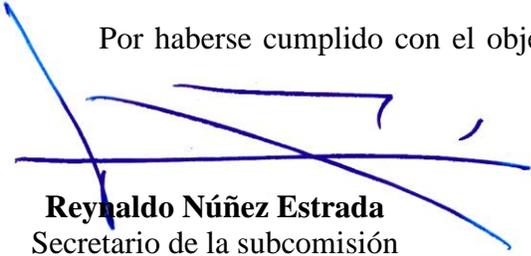
ORDEN DEL DÍA

I. Exposición de invitados e invitadas

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 y el artículo 25.3, en relación al artículo 23.2.b) y 23.2.c), del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del Proceso Constitucional, expusieron ante la subcomisión, en el siguiente orden: la CMF, su Presidenta, doña Solange Berstein, su Vicepresidente, don Mauricio Larraín y su Director General Jurídico, don José Antonio Gaspar; señor Heinrich von Baer; señor Norbert Bilbeny; la Asociación de Trabajadoras y Trabajadores y de la Asociación de Funcionarios, ambas de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), señoras Angélica Vera Quilodrán, Verónica de la Paz y Gabriela Dazarola, y el señor Mariano Ferrero; del presidente de la ADICA, don Fernando Guzmán Muñoz; la BCN, su Director, el señor Alfonso Pérez Guíñez, y el señor Rodrigo Obrador; y la Comisión de Expertos en Derechos Indígenas, don Domingo Namuncura y don Iván Cheuquelaf.

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 13:02 horas.


Reynaldo Núñez Estrada
Secretario de la subcomisión

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

1
PROCESO CONSTITUCIONAL

09-05-23

COMISIÓN EXPERTA

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

SESIÓN 13ª

Celebrada en viernes 28 de abril de 2023, de 10:08 a 13:02
horas.

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

*-Los puntos suspensivos entre corchetes corresponden a
interrupciones en la transmisión telemática.*

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 10:08 horas.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- En el
nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

2

09-05-23

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- El señor Secretario dará lectura a la cuenta.

El señor **REYNALDO NÚÑEZ** (Secretario).- No hay cuenta, señor Presidente.

IV. ORDEN DEL DÍA

EXPOSICIONES DE INVITADOS E INVITADAS

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- El objeto de esta sesión es recibir a un conjunto de organizaciones y a representantes académicos, por lo cual, para cumplir con el horario, vamos a ser muy estrictos en el tiempo.

Si están de acuerdo, vamos a partir por bloques y comenzaremos con los representantes de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

¿Habrá acuerdo?

Acordado.

Doy la palabra a los representantes de la Comisión para el Mercado Financiero, según el orden que ellos establezcan.

La señora **SOLANGE BERSTEIN** (expositora).- Muchas gracias por la invitación a concurrir hoy a esta Comisión Experta, en particular a la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

3

09-05-23

Me acompañan el vicepresidente de la CMF, Mauricio Larraín; el director general jurídico, José Antonio Gaspar; y la asesora de asuntos corporativos, Marcela Gómez.

Procederé a hacerles una presentación, que trataré que sea lo más breve posible.

En primer lugar, les comentaré qué hace la Comisión para el Mercado Financiero.

La CMF es un organismo de carácter técnico cuyo objetivo es velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero en beneficio de las personas.

Siempre tenemos en nuestro foco a las personas, desde nuestros objetivos prudenciales de sostenibilidad del sistema, para que se cumpla con los compromisos que adquieren las instituciones financieras con las personas, como también desde la arista de conducta de mercado, de tratos justos hacia el cliente financiero y el desarrollo del sistema financiero para lograr una adecuada inclusión y no dejar a nadie atrás.

Fiscalizamos a más de 7.000 entidades, que representan el 78 por ciento de los activos del mercado financiero, lo que equivale a más de dos veces el Producto Interno Bruto.

Como se ve en la lámina de la derecha, son distintos tipos de instituciones: bancos, seguros, fondos de inversión, fondos mutuos, corredoras; muchas entidades, muy diversas, y esto sin considerar a las Fintech, que son entidades financieras apalancadas en tecnología y que entran al perímetro de supervisión de la CMF bajo el nuevo marco legal.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

4

09-05-23

Ahí tenemos plataformas de financiamiento colectivo, sistemas alternativos de transacción, asesores de inversión, etcétera.

La CMF es dirigida por un cuerpo colegiado de cinco miembros, consejo que yo presido, designados por sus méritos técnicos y que no son de confianza exclusiva de quien los nombra; de hecho, cuatro de los cinco miembros son ratificados por el Senado, excepto la presidenta. Tampoco son removidos por aquella autoridad que los nombra, sino que el proceso de remoción y las causales están contempladas en la ley.

¿Por qué consideramos que la CMF requiere autonomía y por qué es regulador financiero? De hecho, es el estándar internacional.

La calidad de regulación y supervisión financiera depende de la calidad de la institucionalidad de la entidad responsable. Sin adecuados niveles de autonomía, la tarea del regulador financiero se dificulta y crece el riesgo de que sea objeto de presiones, que se impongan responsabilidades adicionales que lo desvíen de sus tareas.

Permítanme un segundo, para comentar, por ejemplo, que cuando estamos hablando de tareas que pueden ser sumamente urgentes e importantes a nivel del país, pero que no se alinean necesariamente con el foco principal de un regulador y supervisor financiero, la regulación y supervisión financiera toma mayor importancia cuando estamos en un episodio de crisis, y tendemos a olvidarlo. Sin embargo, el regulador financiero, como tiene competencia amplia en el

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

5

09-05-23

ámbito financiero, de pronto, se considera que, a lo mejor, puede hacerse cargo de otras cosas. Y aquí estamos hablando, por ejemplo, en el caso de la CMF, de que tenemos organizaciones deportivas, bomberos, distintos focos de atención que eventualmente pueden poner en riesgo la reputación de la institución, asignándoseles tiempo y dedicación desproporcionados respecto de su objeto principal. Por lo tanto, existe el incentivo a desviar recursos y poner tareas en un regulador financiero que no están necesariamente alineadas con su objetivo principal. Dada la naturaleza totalmente técnica de la supervisión financiera, la interferencia en materia presupuestaria o funcional podría arriesgar la eficiencia, eficacia y oportunidad de sus acciones.

A eso me voy a referir en la lámina siguiente, así que no me voy a detener ahí.

Ahora, la adecuada autonomía del supervisor financiero no es algo extraño o que no esté en los estándares internacionales; muy por el contrario, está en los estándares internacionales de regulación y supervisión de la OCDE, en los estándares de Basilea para el caso de la banca, en los estándares del Iosco, para el caso del mercado de valores, y en los estándares de seguros, en el caso de la IAIS.

Todos estos son organismos internacionales que fijan estándares. Por lo tanto, es algo propio de la regulación financiera y que se ha considerado necesario por la naturaleza de la función que se cumple.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

6

09-05-23

Ahora, consideramos que se ha avanzado en autonomía. Sin embargo, todavía es insuficiente. Así también se ha consignado en evaluaciones internacionales a las cuales ha sido sujeto el sistema financiero en Chile.

Respecto del ámbito operacional, la CMF es un servicio público descentralizado. Está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que están establecidos por ley. Goza de autonomía legal en sus funciones de regulación, supervisión y potestades sancionatorias. De hecho, la institucionalidad fue reforzada en el último cambio legal. Por lo tanto, existe un consejo -como lo mencionamos-, y la unidad de investigaciones tiene a su cargo el proceso sancionatorio, dando mayor robustez a todo ese proceso. Por lo tanto, tenemos un estándar bastante alto. Sin embargo, su autonomía funcional nos complica.

Aquí déjenme darles un par de ejemplos del quehacer diario de la institución como es la CMF.

Nos encontramos con que, a nivel bien estratégico, para nosotros es fundamental el uso de tecnología en nuestra función. El tema de transformación digital es crítico para una institución que tiene a su cargo la supervisión y regulación del sistema financiero, donde la tecnología también es parte del negocio, y debe ser parte de nuestra labor supervisora. Sin embargo, las directrices que se dan en el nivel de gobierno central, no necesariamente están alineadas con las necesidades propias de una institución como la CMF, o las prioridades de auditoría, donde también hay directrices que se dan a el nivel de gobierno central, que no

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

7

09-05-23

necesariamente están alineadas con las propias de la institución.

Hay muchos temas que son requeridos a través del sistema de metas de eficiencia institucional, que son metas fijadas, de nuevo, con parámetros del gobierno central, que no necesariamente se ajustan, y teniendo repercusión directa sobre las remuneraciones de los funcionarios. Por lo tanto, el foco de cómo se organiza la institución, de las prioridades que se asignan, no necesariamente es el que define las necesidades que tenemos como regulador y supervisor, sino que, muchas veces, impuestas por el gobierno y el Estado de acuerdo a temas más transversales, pero que no necesariamente se ajustan, y nos amarran de manos respecto de cómo asignar y gestionar apropiadamente la institución.

Hay temas tan prácticos, como, por ejemplo, que somos parte de estos organismos internacionales. Para nosotros, es fundamental entender la regulación internacional y estar al día con los estándares de supervisión. Pero, cuando queremos enviar a un funcionario, tenemos que pedir autorización a la Dirección de Presupuestos. Por ejemplo, hay un colegio supervisor en Colombia, y nos permiten enviar a un funcionario, y las competencias que requerimos están en dos.

O sea, hay cosas tan prácticas. Hay temas estratégicos, pero hay temas prácticos. Para subir la remuneración de un funcionario que cumple una tarea distinta, hay que tener autorización.

Hay muchas limitaciones prácticas en el día a día y a nivel estratégico.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

8

09-05-23

En términos presupuestarios, el presupuesto anual compite con otras necesidades del Estado.

¿Por qué se requiere autonomía de las instituciones reguladoras y supervisoras? Porque, como decía, las crisis no se dan todos los días, y tratamos de evitarlas, de que no se den nunca. Pero debemos olvidar la importancia que tiene la regulación y supervisión cuando estamos en escenarios de más calma. Sin embargo, urgencias como salud, educación, seguridad, ejercen una presión sobre el Estado muy fuerte en el corto plazo y tienden a priorizarse. Justamente, hemos visto una reducción sustantiva del presupuesto de la institución en los últimos años, a partir de la integración en 2019.

Hoy día tenemos dificultades importantes, por ejemplo, respecto de obsolescencia tecnológica, de cómo nos ponemos al día en estándares que requiere la integración, porque tenemos plataformas paralelas, etcétera.

Entonces, el tema presupuestario es muy crítico y cuesta mucho cuando se compite con necesidades tan urgentes, como salud, educación y seguridad, cuando, en realidad, el impacto de una crisis no se vive como lo vivimos en 1980, como se vivió en la crisis financiera global.

Entonces, los presupuestos de los reguladores y supervisores financieros compiten, y les cuesta muchísimo competir en un ambiente de extremas urgencias de corto plazo.

Se les asignan nuevas tareas también, mediante leyes, que no siempre van con los recursos financieros apropiados ni los recursos humanos. Tenemos facilidad 3, recientemente, la ley

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

9

09-05-23

de gente, la ley Fintech, donde se asignaron recursos, pero no eran los que se requerían.

Parte de sus fiscalizados contribuye con una cuota de supervisión. En el caso de Chile, tenemos una cuota de supervisión que aportan quienes son fiscalizados. Este es el artículo 8 de la Ley General de Bancos. Es algo que existe desde hace mucho tiempo. Sin embargo, los recursos entran a arcas fiscales y, por lo tanto, el presupuesto no es gestionado y determinado por la entidad supervisora, sino que es en el proceso presupuestario regular.

Hasta 2011, aproximadamente, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras trabajaba de manera algo distinta, porque se recibía esta cuota y el excedente era remitido a arcas fiscales. Hoy día se opera de manera distinta; es el total que va a arcas fiscales y nosotros recibimos lo que, por ley de Presupuestos, se nos asigna.

Esto no es algo extraño. Esta es la forma en que se financian diversas instituciones a nivel internacional, porque se entiende que esta cuota de supervisión se hace cargo de la externalidad que generan las instituciones financieras para supervisión.

La regulación financiera tiene un fin, cual es que el ecosistema financiero funcione. Por lo tanto, esta cuota tiene que ver con un pago que se hace por ese servicio que se presta.

El contexto constitucional nos muestra, de acuerdo a las conversaciones que se han tenido en este foro, que se presentaron indicaciones en esta Subcomisión para conferir

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

10

09-05-23

autonomía a los servicios públicos determinados por ley, lo que consideramos que es un avance. Sin embargo, la redacción de los artículos que hemos estado examinando no necesariamente se hacen cargo de las situaciones propias de la CMF. Tampoco estimamos que estas indicaciones abordan las limitaciones que hemos señalado en esta presentación.

Considerando el principio de legalidad, la atribución por ley de competencias a los servicios públicos descentralizados inhibe que otras personas o autoridades puedan intervenir directamente en las decisiones de competencia de dichos órganos. Sin embargo, cambios legales pueden anular esa autonomía: una ley anula a otra ley. Por lo tanto, ahí hay una limitación.

La autonomía también se ve relativizada en el ejercicio de las atribuciones generales del Poder Ejecutivo -como mencioné en las láminas anteriores- para intervenir en temas presupuestarios, que es justamente uno de los temas que consideramos complejos en la gestión en el día a día de una institución como la CMF.

Proponemos, entonces, incluir expresamente en el capítulo V, de acuerdo a como se ha ido trabajando el texto constitucional sobre "Gobierno y Administración del Estado" el reconocimiento de plena autonomía funcional y presupuestaria de los servicios públicos descentralizados con órgano superior colegiado, que es el caso de CMF, y cuyas jefaturas no tienen dependencia exclusiva respecto de las autoridades que las nombran. Este es un título más bien general, creemos que conversa bastante bien con las

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

11

09-05-23

indicaciones que hemos examinado, pero que justamente no atiende la situación particular de la CMF y que no se hace cargo de los comentarios que hicimos de las láminas anteriores.

Por lo tanto, es la redacción que aquí se sugiere como un borrador simplemente, es que en esta redacción enfatizamos especialmente el tema de que ninguna persona o autoridad puede atribuirse funciones y que no haya otra ley, como esto quedaría a nivel constitucional, no habría otra ley que eventualmente cambie esa condición. Por otro lado, la autonomía presupuestaria, pero no sin rendición de cuentas. Consideramos que es muy importante la transparencia y la rendición de cuentas.

Para ir cerrando, nuestro mensaje final es que la Comisión para el Mercado Financiero estima importante seguir fortaleciendo su carácter eminentemente técnico, necesario para cumplir con su objetivo final de velar por el bienestar de las personas.

Ese fortalecimiento se debería completar, es seguir avanzando en el camino que ya se viene recorriendo, consagrando su autonomía funcional y presupuestaria lo que es coherente con el marco al cual estamos sujetos. Este mayor grado de autonomía no implica opacidad ni falta de control, la CMF mantiene su sujeción a los principios contemplados en el artículo 101 del capítulo V de la propuesta constitucional: la responsabilidad, eficiencia, probidad, transparencia y participación ciudadana en la gestión pública. Se propone explicitar además en el texto constitucional la revisión

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

12

09-05-23

judicial de legalidad y contralora de auditoría para fortalecer los principios de impugnabilidad de los actos legislativos y de control.

En aplicación, además, del principio de coordinación -lo que estamos proponiendo- no implica que no haya esa coordinación. La CMF seguiría aportando en las instancias existentes en el Ejecutivo, en la coordinación permanente que tenemos con el Banco Central, en que compartimos este rol en términos de la estabilidad financiera, otros organismos públicos y el Congreso Nacional cuando se requiera así de su opinión.

Eso es lo que queríamos compartir con ustedes desde la visión del regulador y supervisor financiero.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias, señora Solange Berstein, vicepresidenta de la Comisión para el Mercado Financiero.

Tenemos a dos expositores vía telemática, vamos a escuchar sus preguntas; esa ha sido nuestra práctica regular.

Tiene la palabra, por diez minutos, el profesor Heinrich Von Baer.

El señor **HEINRICH VON BAER** (expositor) [vía telemática].- Muy buenos días, señoras y señores comisionados, muchas gracias por dar la oportunidad a un académico de regiones para hablar del tema descentralización.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

13

09-05-23

Quiero compartir con ustedes un breve Power Point. El texto de nuestras propuestas no está acá, pero en beneficio del tiempo se enviaré a la Secretaría.

El documento lleva como título "Descentralización con Participación" porque en todas estas décadas hemos aprendido que la descentralización en Chile, entre otros, no ha avanzado por falta de partes, espacios reales de participación, y esta se ha quedado trunca por falta de avances adecuados de la descentralización. Acá quiero decir que esto se inspira en diversas obras anteriores como son el libro del 2009 "Pensando Chile desde sus regiones"; la comisión asesora presidencial en regionalización que se organizó desde acá de Temuco, el arranque de la descentralización 2.0, donde por primera vez pusimos el tema de la gobernanza, y finalmente desarrollo territorial colaborativo.

En resumen, en "El Chile que tenemos" observamos que hay una baja convicción descentralizadora tanto en la academia, como en la política ahora necesaria para el desarrollo pleno del Estado descentralizado. Este es el contraste entre el Chile geográfico, ricamente diverso de norte a sur, respecto del Chile demográfico, político y tributario, por eso tenemos un país realmente deforme, asimétrico e inequitativo. Estos índices ustedes los conocen, el índice de autoridad regional que demuestra que Chile está entre los últimos países unitarios en cuanto a competencias, facultades y recursos en poder de los gobiernos regionales, y para qué decir, en el caso del poder local de los municipios.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

14

09-05-23

Se agregan los distintos informes de la OCDE, que demuestran que Chile entre los países de la OCDE es el que tiene la peor ubicación en cuanto a las decisiones subnacionales sobre el gasto regional y local. Acá tenemos la comparación del total de gasto nacional en inversión pública, qué parte de eso se decide a nivel subnacional, Canadá a la punta y Chile al final con un solo 12 por ciento del total de las inversiones públicas que se deciden al nivel local y regional.

El indicador, que, a mi juicio, más nos debe importar desde el punto de vista de la equidad de acceso a servicios públicos de calidad es el que publicó hace algunos años la Universidad Católica que demuestra no el volumen de recursos de los municipios, sino cuántos recursos tiene cada municipalidad de Chile para atender las necesidades de su población en relación a la población. De acuerdo a este estudio, hay municipios que tienen -bien por ellos- 5, 10 y en algunos casos hasta 15 veces más recursos por habitante de su población que algunos municipios muy rezagados y pobres.

También hemos aprendido, tanto en la pandemia como en los desastres naturales, que el centralismo mata porque las decisiones de los gobiernos centrales se equivocan con frecuencia y llegan tarde.

¿Cuál es el Chile que queremos? El modelo de Estado ya está definido: unitario; pero nosotros creemos que debe ser solo en lo esencial, desde luego sobre un territorio único e indivisible, y el resto integralmente descentralizado en lo político, en lo administrativo y en lo fiscal. Ahí hay una

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

15

09-05-23

máxima suiza que yo creo que es una muy buena orientación que dice: "Tan descentralizado como sea posible y tan centralizado como sea necesario", que el modelo de democracia mixto sea representativa y participativa.

Ahora entrando en el trabajo vuestro que valoramos y agradecemos sentidamente, sigue un breve análisis de los avances y lo que consideramos las medidas pendientes. Los avances son muy significativos en nuestro tema, puesto que ustedes instituyen el carácter de gobierno local de la municipalidad. Hasta el momento son meras administradoras, consagran algunos principios de descentralización muy relevantes, como el de subsidiariedad territorial o radicación preferente, en nuestro análisis, es el más importante de todos los principios. Consagran la prohibición de tutela entre las entidades subnacionales entre sí, pero quedó incompleto puesto que excluye la prohibición de tutela del gobierno central respecto de los gobiernos subnacionales entre sí, pero quedó incompleto, puesto que excluye la prohibición de tutela del gobierno central respecto de los gobiernos subnacionales y, muy importante, vuestros avances en materia de descentralización fiscal con facultades para las municipalidades y gobiernos regionales.

Entre los pendientes, a nuestro juicio esenciales para el desarrollo pleno del Estado descentralizado, agrupo, sin seguir el orden de los artículos, tres grandes grupos: primero, completar los principios constitucionales; segundo, acotar las facultades del gobierno central; y, tercero,

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

16

09-05-23

ampliar las competencias de los gobiernos regionales y locales.

Entrando en esa misma lógica, en materia de completar los principios constitucionales está básicamente la prohibición de tutela del gobierno central respecto de los gobiernos subnacionales en cuanto a las competencias privativas de estos. Y además está el principio de interdicción de la arbitrariedad presupuestaria, que es muy importante desde el punto de vista del manejo de los recursos públicos.

Para acotar las facultades del gobierno central -y en una pequeña medida, del Congreso Nacional- creemos que es importante despejar, clarificar y mantener al representante del Presidente de la República, pero solo a nivel provincial, como ocurría y ocurre con las actuales gobernaciones, y circunscrito a atribuciones de gobierno interior. Bien ejercidas son suficientes; incluir la obligación de fijar metas anuales para su efectivo cumplimiento a la propensión progresiva de la ley de Presupuestos de ejecutar una parte significativa del gasto público, a través de los gobiernos regionales y locales. Esto es una pequeña inserción, porque si no esa propensión va a seguir siendo como es en la actualidad, retórica y letra muerta; y, por último, suprimir la facultad, creemos nosotros, de los senadores y diputados para asistir, con derecho a voz, a las reuniones de los consejos regionales, porque significaría confundir los respectivos roles con la consecuente confusión para la ciudadanía de qué órgano es cuál. En cambio, alternativamente sí se puede, desde luego, mantener la asistencia de los

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

17

09-05-23

senadores en las reuniones del Core, para informar sobre iniciativas legislativas de interés para la región. Sugerimos una frecuencia semestral.

Y, ahora, lo más importante, esto es, la ampliación de las competencias de los gobiernos regionales y locales: explicitar la autonomía, no solo genérica, sino sobre todo política, además de administrativa y fiscal, de los gobiernos regionales y municipales, en el ámbito de sus competencias.

A nivel de gobierno regional: reconocer explícitamente al gobernador regional como la máxima autoridad de la región, dado que es electa democráticamente, para que no haya confusión ni en los electores ni en la ciudadanía; facultar a los gobiernos regionales para coordinar los servicios públicos regionales; facultarlos también para dictar los reglamentos que estimen conveniente para la correcta ejecución de sus competencias; autorizar a los gobiernos regionales, a las municipalidades y a los servicios y empresas públicas, para asociarse con personas jurídicas o naturales en torno a objetivos compartidos; facultar a los gobiernos regionales y municipalidades para crear empresas de servicios, en condiciones definidas por la ley; facultar a los gobiernos regionales y municipalidades para generar recursos de libre disposición y fijar tasas o contribuciones a nivel local y regional; radicar la administración de las áreas metropolitanas en los gobiernos regionales en coordinación con los respectivos alcaldes. No somos partidarios de una jerarquía adicional de alcalde mayor; instituir un Consejo de Gobernaciones Regionales, presidido

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

18

09-05-23

por el Presidente de la República; e instituir un Consejo de Alcaldes, presidido por el gobernador regional.

En síntesis, esa es toda la propuesta de descentralización con participación para la nueva Constitución.

Muchas gracias por la oportunidad.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias, profesor. Agradezco mucho su presentación.

Vamos a darle la palabra a un tercer expositor y después vamos con preguntas. ¿Le parece?

El señor **HEINRICH VON BAER** (expositor) [vía telemática].- Perfecto.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Ahora vamos a darle la palabra al profesor Norbert Bilbeny, que también está por vía telemática.

Profesor, ¿creo que está en Portugal?

El señor **NORBERT BILBENY** (expositor) [vía telemática].- Sí, vía telemática.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Lo googleamos y nos apareció como profesor de la Universidad de Barcelona.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

19

09-05-23

El señor **NORBERT BILBENY** (expositor) [vía telemática].- Esa es otra persona, no soy profesor formal, he aprendido a la antigua, de otro experto, Andreas Gross, un experto suizo en temas sobre mecanismos de democracia directa, simplemente conversando con él y leyendo.

Represento a una organización que en la antigua Convención Constitucional participó activamente. Se llama Vinculante, que es para hablar sobre los detalles de los mecanismos de democracia directa.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Okey, tiene la palabra por diez minutos.

El señor **NORBERT BILBENY** (expositor) [vía telemática].- Distinguidos comisionados, todos estamos al servicio de la Patria, y para lograr servirle, nuestras propuestas tienen que cumplir al menos tres requisitos. Primero, tienen que ser absorbidas por el Consejo Constitucional, no repelidas; segundo, tienen que ser aprobadas por la ciudadanía en el plebiscito, no rechazadas, ni por temerarias ni por insípidas; y, tercero, tienen que, de hecho, ser beneficiosas para el país, no inocuas ni involuntariamente dañinas en los hechos.

Nuestro tema ahora es otro, por lo que solo digamos que dos de las maneras en que podemos volver a fracasar es que la propuesta esté mal hecha, y fracase por temeraria; o que esté bien hecha, pero sea insípida, y fracase por falta de disposición de la ciudadanía a entregarle su legitimidad; o

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

20

09-05-23

porque para qué cambiar una cosa por otra muy similar que, como toda novedad, podría traer sorpresas.

Conocen bien ese contexto que la realidad nos impone y por lo mismo lo menciono, para relevarlo, no develarlo. En ese sentido, para que la propuesta consiga ser responsable no puede ser temeraria, pero sí ambiciosa.

Con la ayuda de Andreas Gross, expolítico y académico suizo y uno de los principales expertos del mundo sobre las sutilezas de la teoría y práctica de la democracia directa, coescribimos una propuesta inspirada en los modelos uruguayos y suizos, pero adaptada a Chile. El objetivo de la propuesta es implementar lo más ampliamente posible la soberanía popular efectiva, pero de manera que apoye y complemente la parte representativa del sistema, no la antagonice.

La propuesta se reduce a tres simples mecanismos. Sus herramientas básicas son dos: la junta de firmas, como ocurre en la inscripción de partidos políticos; y el voto universal, como ocurre en elecciones y decisiones directas, como en la entrada y salida del anterior proceso constituyente.

Los tres mecanismos son los siguientes: el referendo obligatorio para reformas constitucionales; el referendo opcional de confirmación o veto de proyectos de ley aprobados por el Congreso, que permite a la ciudadanía frenar o confirmar leyes controversiales antes de su promulgación; y el referendo sobre iniciativas ciudadanas, que permite a la ciudadanía proponer un texto legal o reformas constitucionales específicas, dirimidas en las urnas, compitiendo con una contrapropuesta del Congreso.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

21

09-05-23

Estos tres mecanismos, en operación en esta y en otras formulaciones hace más de cien años en Uruguay y Suiza, entre otros, tienen un homólogo regional y municipal. Nos enfocamos acá en el nivel nacional.

El referendo obligatorio para reformas constitucionales y tratados internacionales cumple el rol y tiene el efecto de mantener la legitimidad del texto constitucional, porque cada reforma es aprobada por la ciudadanía, lo que asegura que el texto no se distancie de la población y produce un sedimento de legitimidad con cada nueva reforma, siempre visada.

Las pequeñas reformas formales, en la medida en que lo sean, no atraen oposición, siendo fácilmente aprobadas. Las más sustantivas, en tanto, invitan a una deliberación amplia, y en caso de fracasar en las urnas, de facto exigen a sus impulsores el querer insistir en una reformulación que consiga el respaldo necesario.

El referendo opcional, también llamado de confirmación o de veto, en concreto, consiste en el derecho a gatillar un referendo vinculante sobre un proyecto de ley recientemente aprobado, pero no aún promulgado, que confirme o rechace dicha propuesta de ley ya despachada en las urnas. Solo leyes controversiales consiguen las firmas en el breve plazo para ser llevadas a referendo, y luego del referendo, su eventual rechazo evita la promulgación de una norma que no encontró, en esos términos, al menos, apoyo suficiente de la ciudadanía, y su eventual aprobación zanja controversias de forma especialmente abierta y legítima, de manera que nadie

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

22

09-05-23

puede reclamar creíblemente que en realidad son ellos los que interpretan la genuina voluntad popular.

El referendo opcional configura un importante incentivo a los acuerdos amplios en el Congreso, porque mientras más estrecha y circunstancial sea su mayoría, más probabilidad tiene esa norma de ser sometida -y de no sobrevivir- a un referendo. Evita al sistema político perder tiempo en normas que no tienen futuro y le ayuda a enfocarse en lo que puede conseguir con amplio respaldo, que casi por definición es lo que la inmensa mayoría de sus representados esperan de ello. También evita que se consigan votos sueltos por el lado a cambio de prebendas que poco o nada tengan que ver con el mérito de la norma, lo que al mismo tiempo contribuye a la cohesión interna de los partidos y mejora el producto legislativo. Evita problemas de derechos adquiridos e incrementa la certeza jurídica, porque una vez promulgada, toda ley se constata inmediatamente apoyada no solo por el Congreso, sino también explícita o implícitamente por la ciudadanía.

Los dos mecanismos descritos, el referendo constitucional obligatorio y el referendo opcional para leyes, son meramente confirmatorios, no proponen nada, solo fiscalizan la actividad de los representantes.

El tercer mecanismo, el referendo sobre iniciativa ciudadana, es el único que permite llevar a las urnas una propuesta de la ciudadanía y, por lo mismo, requiere especial cuidado en su integración con el sistema representativo. En concreto, al juntar determinado número de firmas en

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

23

09-05-23

determinado plazo, se gatilla un referendo vinculante sobre una propuesta textual de ley o reforma constitucional, pero, primero, hay un plazo de un año para que el Congreso acuerde una contrapropuesta, que va también a la misma papeleta.

Muchas veces la contrapropuesta es por sí sola suficiente y los patrocinadores de la iniciativa ciudadana, satisfechos con la resolución del Congreso, dan de baja la propuesta original y se evita el referendo.

Nótese que el instrumento por diseño produce, por un lado, una urgencia en el Congreso, que se ve enfrentado a resolver una situación dentro de un plazo razonable para evitar el referendo, o bien para llegar al referendo con una propuesta suficientemente amplia y efectiva como para que la ciudadanía la prefiera por sobre a la iniciativa ciudadana y, al mismo tiempo, produce también un incentivo en la sociedad civil a pensar bien sus propuestas, porque lo que sea que propongan, si consiguen arduamente las firmas en el plazo, va a ser sometido a competir con la contrapropuesta del Congreso en la papeleta.

En otras palabras, por diseño, los grupos de la sociedad civil, en la medida en que aspiran a tener éxito, se ven obligados a proponer soluciones lo mejor pensadas y con la mayor transversalidad posible, a riesgo de perder ante la contrapropuesta, y el Congreso, a su vez, se ve obligado a responder a la necesidad subyacente de la propuesta ciudadana con contundencia y credibilidad suficientes para zanjar el tema a favor de su propia contrapropuesta.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

24

09-05-23

En el fondo, este tercer mecanismo, el referendo sobre iniciativa ciudadana, ayuda al aparato representativo, por diseño, a nunca alejarse demasiado de los problemas más apremiantes de la población, a resolverlos en un plazo razonable con una propuesta con el apoyo más amplio posible y, al mismo tiempo, engendra un grado de legitimidad en el sistema político, que es básicamente inimpugnable, no solo en un momento en el tiempo, digamos, por ejemplo, el día de la aprobación de una nueva Constitución con un 90 por ciento de votos favorables, sino de manera permanente, pero, en todo momento, todo grupo descontento de la población, sujeto a aunar suficiente fuerza para juntar firmas, puede proponer una alternativa que cree interpretar mejor a sus compatriotas y someterla libremente a la deliberación y eventual decisión de sus conciudadanos. Todo esto en un marco simple y claramente estructurado constitucionalmente en sus plazos, requisitos, procesos, de manera que no haya sorpresas para nadie, ni apuros, ni demoras.

Si bien es crucial que la decisión final se de en las urnas, para que los efectos de legitimidad y fiscalización sean reales y fuertes, el Congreso mantiene una gran ventaja, porque su contrapropuesta es siempre escrita a la luz de una propuesta ciudadana que ya conoce en detalle y, por lo tanto, solo un Congreso excepcionalmente incompetente podría no producir, con la ventaja del tiempo, de su expertise, una mejor propuesta que, además de ser mejor, sea evaluada como tal por sus representados.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

25

09-05-23

Estos tres mecanismos, el referendo constitucional obligatorio, el referendo opcional para leyes y el referendo sobre iniciativa ciudadana, operan como una unidad, porque aseguran que las iniciativas ciudadanas que sean aprobadas no puedan deshacerse unilateralmente por los representantes, garantizando así, por así decirlo, el permanente consentimiento de los mandantes, la ciudadanía, y con ello aportando al sistema político un grado de legitimidad nada despreciable.

Hay doce elementos fundamentales, desprendidos de conversaciones con Andreas Gross y otros, que deben tener estos mecanismos para conseguir que en los hechos operen de la manera descrita, que derivan del estudio comparado. Muchos países, en el papel, tienen algunos de estos mecanismos, pero la ausencia de uno o más de ellos causa que, en la práctica, no operen con la robustez esperada o, incluso, como ocurre en una gran proporción de los casos, no operen en absoluto. Por la misma razón es que no corresponde que la presidencia decida por decreto sus propias atribuciones, tampoco corresponde que el Congreso determine por ley estos doce elementos que establecen límites a sus propias atribuciones.

Adjuntamos los doce elementos junto con una propuesta que incorpora solo y todos ellos, y que no es incompatible con las propuestas en este tema la Subcomisión hasta ahora ha producido.

Gracias.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

26

09-05-23

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias.

Abrimos la ronda de preguntas.

Tiene la palabra la comisionada González.

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

Agradezco a los invitados por sus exposiciones y sus valiosas contribuciones.

Tengo una pregunta para la señora Solange Berstein, de la CMF.

Efectivamente, tanto los comisionados Soto, Rivas, Osorio y otros que no pertenecen a esta Subcomisión, han introducido enmiendas con el ánimo de hacerse cargo de la autonomía legal que hoy se reconoce a ciertos órganos, y nosotros, con el comisionado Soto y Ossa, hicimos otro tanto.

Quisiera preguntar, en particular, porque solo me quiero referir a la enmienda que presentamos nosotros tres, con Sebastián y Juan José, en que lo que buscamos en esta enmienda es que la ley tenga que garantizar reglas para que estos órganos, que van a tener una autonomía específica, especial, reconocida, esas reglas reconozcan que el funcionamiento y la gestión del personal, y pueden sumarse a lo mejor otras categorías, estén contempladas de manera tal que se asegure la autonomía política, técnica y de gestión que tienen estos organismos.

Usted hablaba sobre el uso de tecnología -muy en línea con la modernización del Estado y las labores que tiene que hacer la CMF- la debida auditoría, metas de eficiencia

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

27

09-05-23

institucional y algunas cuestiones del quehacer diario, donde aparece, quizás, como un contrasentido que tengan que ir a consultar decisiones tan de rutina a la Dirección de Presupuesto.

Entonces, más allá de la redacción que ustedes proponen -y lo digo porque necesariamente esa redacción hay que hacerla conversar con otros organismos-, no sé si a la luz de la indicación que le estoy comentando, uno pudiera introducir otras variables, más allá de la normativa interna, el funcionamiento y la gestión de personal, que nosotros no estamos viendo y que realmente puedan ser una contribución para la mejor labor de la CMF y de otros organismos de características similares y que pudiesen tener obviamente un fraseo con una pertinencia constitucional y lo suficientemente amplia para abarcar no solo a la CMF, sino que a otros organismos.

Ahí bienvenida, digamos, sus contribuciones y sus ideas.

Y, ¿no sé si puedo sumar una pregunta para el profesor von Baer?

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Sí, la idea es concentrar todas las preguntas.

Ya, muchas gracias.

Tengo una pregunta para el profesor von Baer, relativa a las facultades que él mencionaba que serían pertinente complementar para los gobiernos regionales y locales. Mencionó dos en las que tengo algunas preguntas. Una es, en el caso del gobierno regional, coordinar los servicios

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

28

09-05-23

regionales y que tengan la capacidad para dictar, a través de la potestad reglamentaria, reglamentos para normar las competencias que le han sido asignadas desde el nivel central o que, habiendo sido solicitadas por los gobiernos regionales, hayan sido concedidas.

Y, respecto de lo primero, quisiera entender bien si se refiere a los servicios regionales que hoy puedan existir y que sean descentralizados o si también debiéramos avanzar respecto de los servicios regionales que son desconcentrados -y, en el fondo, operan en la región- pero dependen del nivel central, y qué facultades se le puede dar ahí al gobierno regional.

Respecto de los reglamentos, entendiendo y valorando la propuesta, ¿cómo podríamos hacer para que esos reglamentos que norman las potestades que les han sido concedidas se contextualicen dentro del marco de competencias que el legislador les ha dado? Y, eventualmente -no sé si ese es el caso-, pudieran también llevar algún tipo de visación del gobierno central que entregó esa competencia, solo para que no se produzcan conflictos, el día de mañana, entre ese reglamento particular y la competencia que le ha sido dada por ley.

Eso.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

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

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

29

09-05-23

Quiero hacerle una pregunta también al profesor von Baer, y agradecer su contribución al proceso de descentralización; ayer se dieron pasos importantes con la nueva ley y es importante ir avanzando progresivamente en eso.

Tenía tres preguntas, pero una ya la hizo la comisionada González, respecto de los servicios públicos, y creo que es importante aclarar y hablar de eso.

También me gustaría preguntarle respecto de la propuesta de los tributos y los recursos propios que generarían los gobiernos locales regionales, en este caso. En general, esa es una idea que no ha sido todavía madurada por esta Subcomisión y sería interesante aportar más antecedentes sobre su importancia.

Y una tercera pregunta, más bien genérica, es que tengo una preocupación sobre cómo vinculamos más al Senado con las regiones. Usted decía que no le parecía esta facultad de tener voz, pero ¿han pensado en mecanismos de vincular más territorialmente al Senado con las regiones, de manera que haya más vinculación entre ellas?

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

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

Quiero partir agradeciendo a los tres expositores; al profesor Norbert Bilbeny también, por su mirada completa a los mecanismos de participación.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

30

09-05-23

Voy a dirigir mis preguntas al profesor von Baer y a la presidenta de la CMF, Solange Berstein.

Profesor von Baer, muy brevemente. Usted que ha estudiado este tema y también ha teorizado sobre él, ¿qué entiende por autonomía política? Cuando eventualmente incorporemos la autonomía política de los gobiernos subnacionales, ¿cuál es la proyección de esa autonomía en las atribuciones, en las competencias hacia el futuro?

La segunda pregunta es para la presidenta y, en general, los integrantes de la CMF. El remedio que ustedes proponen, no estoy seguro de que ataque la enfermedad que ustedes detectan; tal vez lo único que atacaría esa enfermedad es la autonomía constitucional, pero ustedes no están pidiendo autonomía constitucional, sino que están pidiendo una cierta autonomía infraconstitucional y supralegal, en alguna medida.

Pero la disposición que nos proponen tampoco ataca eventualmente la enfermedad detectada. Por ejemplo, que los cobres especiales vayan al servicio -que es una norma, además, muy *ad hoc* para ustedes, y no sé si existe alguna otra institución de supervisión que la tenga- no requiere una autonomía legal. Tampoco requiere una autonomía financiera, sino que requiere una excepción explícita a la regla constitucional que impide que los tributos vayan a la afectación de los tributos.

Por lo tanto, la autonomía financiera no basta. Una regla como la que ustedes señalan sí basta, pero es una regla con nombre y apellido; muy curiosa -digamos- para una Constitución que aspira a ser norma general.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

31

09-05-23

Luego, la gestión administrativa y la gestión financiera que usted, presidenta, plantea como un desafío en la autonomía. Mi impresión es que no nace de una ausencia de autonomía, sino que nace de otra serie de fórmulas que existen hoy día, principalmente al amparo de la Ley de Presupuestos.

Por ejemplo -y eso me llama la atención-, en la Ley de Presupuestos ustedes son un programa; pero el Consejo para la Transparencia, que tiene la misma autonomía que tienen ustedes, es una línea dentro de Tesoro Público y eso, entiendo, le entrega mucha mayor autonomía financiera. Pero eso no depende de la Constitución. Depende de, año a año, una discusión presupuestaria y una negociación con Dipres que, tanto para el Consejo para la Transparencia como para ustedes -que en términos legales tienen la misma autonomía-, se expresa diversamente en la Ley de Presupuestos.

Lo mismo con la gestión administrativa. El tener que consultar más o menos a Contraloría, a Dipres... Todo eso nace de una serie de otras regulaciones y esto también nos tiene que llevar a reflexionar sobre nuestras indicaciones; en definitiva, la autonomía supralegal, pero infraconstitucional que estaríamos diseñando en estas indicaciones tampoco ataca ese punto.

Entonces, mi pregunta es si, tal vez, lo que ustedes echan en falta no tiene solución constitucional -salvo que esa solución constitucional se llame autonomía constitucional, pero no es lo que estamos discutiendo- y solo tiene una

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

32

09-05-23

solución en la gestión del servicio, muy *ad hoc* a una serie de otras leyes que también rigen a los servicios.

Esa es una aproximación que quisiera plantearles.

Muchas gracias, Presidente.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Gracias, comisionado Sebastián Soto.

Para que todos tengan preguntas, le voy a hacer una pregunta al profesor Norbert Bilbeny.

En general, cuando se nos plantean mecanismos de participación, he visto la práctica regular de que poco se reproducen las normas constitucionales que están reguladas en el texto, pero se dejan de lado temas muy centrales que muchas veces están en la ley o en otras normas constitucionales.

Entonces, le quería preguntar qué valor le asigna usted a las normas de desarrollo en Suiza, particularmente en el vital vínculo que establecen entre los partidos políticos y los movimientos sociales. Muchas veces, la copia de la norma suiza hace pensar que estos son mecanismos que operan como un instrumento de los ciudadanos de a pie, y, en la práctica, por lo que he estudiado, ningún mecanismo ha operado sin el vital apoyo de partidos políticos. La normativa de desarrollo en Suiza otorga un papel fundamental a los partidos.

Lo otro es que, creo, los mecanismos de Suiza tienen un gran problema: no le entregan un control preventivo a un órgano, como, por ejemplo, opera en Italia el Tribunal Constitucional.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

33

09-05-23

Entonces, se han dado casos bien relevantes donde las propuestas que vienen de la ciudadanía, como no tienen control, en ocasiones vulneran tratados internacionales o derechos humanos; el famoso caso de los minaretes, que finalmente fue resuelto por el sistema institucional suizo dándole un control *a posteriori* a lo que conocemos como Congreso, la Asamblea. ¿Qué opina de que no exista un control preventivo?

Vamos a dar las respuestas según el orden en que expusieron. Entonces, partirían -ustedes ven cómo se ordenan en las palabras- los representantes de la Comisión para el Mercado Financiero.

La señora **SOLANGE BERSTEIN** (expositora).- Muchas gracias.

Quisiera solicitar si podemos dar respuesta a las consultas y después retirarnos, para hacernos cargo de otros compromisos.

Agradezco las preguntas.

Justamente, nos abocamos también a hacer el ejercicio de mirar las indicaciones en particular; de hecho, por eso encontramos que existía este espacio en la discusión de tener este rango, así que me hago cargo de ambas preguntas a la vez.

Lo ideal sería tener autonomía constitucional, sin duda. Creemos que eso no es tan fácil de lograr en este espacio de discusión, pero veíamos que existía -dependiendo de cómo esto avance- esta otra categoría y habría que ver si, en el ordenamiento que ustedes están pensando, efectivamente esto cabe o no.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

34

09-05-23

Creemos que sí puede hacerse cargo de la problemática que enfrentamos y, de hecho, en la misma indicación a la cual se hizo referencia, justamente se habla del tipo de cosas que a nosotros nos complican y que eventualmente lograrían que esta discusión no sea una discusión año a año con la Dirección de Presupuestos respecto de cuál es el tratamiento de una institución como la CMF, sino que tendría un rango que le daría estabilidad a las reglas con las cuales una institución como la nuestra opera.

Por eso hacíamos hincapié en los dos aspectos que están ausentes en la indicación. Porque hay algunos aspectos de los cuales sí se hace cargo la indicación que se presentó, pero hay otros que no; por ejemplo, el que conversaba yo recién, que una ley puede imponer carga al regulador a otra ley que dice que ese regulador es autónomo.

Ahí está la supralegalidad de la cual estamos hablando, donde efectivamente los niveles de autonomía se ven coartados por una iniciativa legal que imponga cargas o tareas que no sean propias del organismo autónomo que tiene un mandato legal en una dirección distinta.

O el tema presupuestario, que entendemos puede ser una negociación año a año, pero ahí entramos, de nuevo, a una situación que no necesariamente es la más adecuada.

Trabajamos en todas las indicaciones que se presentaron y, de alguna manera, creíamos que esto podía caber. Y, si ustedes así lo estiman, incluso tengo los textos aquí, ¡los trabajamos! Podríamos enviárselos como un trabajo interno nuestro que les podría ser útil.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

35

09-05-23

No sé si José Antonio me puede complementar.

Gracias.

El señor **JOSÉ ANTONIO GASPAR** (expositor).- Señor Presidente, solo para complementar a las dos preguntas de los comisionados González y Soto.

Esta línea, como bien dice la presidenta, es reforzar a nivel constitucional la autonomía y eso buscaba la respuesta. Porque, si leemos bien las indicaciones que ustedes han presentado, hay un rango en el cual se determina mediante ley cuáles servicios tendrían esta autonomía, pero a nivel constitucional se otorga el beneficio a los servicios que determina la ley.

Aquí vemos que se da la protección constitucional, el rango constitucional de autonomía que nosotros -como dijo la presidenta- valoramos. Y entendemos que solamente requeriría unos complementos, que son los que podemos permitir sugerir para la pregunta que usted hizo, comisionada González, en cuanto a lograr cubrir las prevenciones que nosotros tenemos al haber revisado las de ustedes.

En esa línea, comisionado Soto, entendemos que -como está redactada la indicación-, con las propuestas que hacemos, precisamente evitarían entrar a esa relación en esos casos que usted señaló. Me voy a saltar el tema presupuestario, pero, para los otros tipos de preocupaciones que señaló nuestra presidenta, ese tipo de relación -por ejemplo, para el día a día- es de las que no sería necesario abordar.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

36

09-05-23

En el tema presupuestario, específicamente, lo que no está regulado en la propuesta de ustedes, y venimos a proponer, es reconocer que es una situación que no se da necesariamente en todos los servicios públicos. Somos plenamente conscientes de ello.

Por lo tanto, ahí la propuesta es decir que puede haber algunos servicios públicos -como es el caso de la CMF y como pensamos inicialmente que pueden ser otros- donde la relación con los fiscalizados esté con la dinámica que señala la presidenta, donde esté esta situación de tener que imponer una carga para poder prestar un servicio, o una cuota, como está establecida en la Ley General de Bancos.

Entonces, a nivel legal, esto no funciona -entendemos- para todos servicios públicos, como usted bien nos hace presente, comisionado Soto. Pero creemos que no solamente es exclusivo a CMF.

Por ello también vemos que no es una indicación *ad hoc* para CMF, en la cual también buscamos seguir la lógica -y nos corregirán ustedes- como está planteado el proyecto constitucional, que tiene algunos órganos autónomos constitucionales -Banco Central, Servel, etcétera-, pero que busca... Aquí nos metimos dentro de las categorías generales de la administración del Estado y ver cuáles servicios públicos -como ustedes proponen y definen por ley- están en esa línea y cuáles podrían tener que, por ejemplo, reforzar la autonomía constitucional que entendemos que está en la indicación.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

37

09-05-23

Y algunos que la ley contemple -y que funcione para los servicios públicos, creemos que no solamente para CMF-, puedan tener además un mecanismo de autonomía presupuestaria y no entrar en esa dinámica que usted muy bien describe, comisionado Soto, y que es lo que señaló la presidenta: esta situación de entrar a priorizaciones, que es donde se complica.

Por ello, en nuestra propuesta, comisionado Soto, entendemos que se busca cómo conversar; no es una categoría específica CMF, sino una categoría que podría abarcar a otros servicios públicos, en línea con las indicaciones y reconociendo las particularidades de cada servicio público.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias.

Le damos la palabra al profesor Heinrich von Baer para que pueda responder y le agradezco su presencia.

El señor **HEINRICH VON BAER** (expositor)[vía telemática].- Muchas gracias.

Reitero que el texto articulado para cada una de las propuestas lo voy a enviar, simplemente lo omití en beneficio del tiempo de la exposición.

Debo pedir disculpas porque, desde anoche, en nuestra región se ha desatado un temporal severísimo, la internet está muy inestable y, por lo tanto, no he podido escuchar con la suficiente claridad y precisión las distintas preguntas.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

38

09-05-23

Voy a hacerme cargo de lo que sí pude captar y ustedes, por favor, me cobran la palabra, me tiran las orejas si es que estoy omitiendo o no entendiendo alguna parte bien.

No sé si desde aquí hacia ustedes se escucha lo que estoy señalando. A ustedes los escucho en forma muy inestable y con interrupciones. En fin.

Parto por la pregunta que, entiendo, apuntaba a cómo contextualizar el traspaso de competencias.

Sabemos que esto es un tema complejo, pero, sin ánimo de teorizar demasiado, creo que lo que está en tensión es que, por un lado, nosotros -por orden del creador o de la naturaleza, como cada cual quiera entenderlo- somos un país cuya principal riqueza que es la diversidad. Diversidad geográfica, climática, productiva, étnica, social, etcétera, de norte a sur, versus un sistema público tradicional que es esencialmente uniforme y homogéneo.

Por lo tanto, siendo un país con tantas potencialidades de norte a sur -incluyendo los talentos humanos que muchas veces emigran y se nos pierden hacia el extranjero o hacia la capital-, se tensiona cada vez más la diversidad como orden natural respecto de la homogeneidad, uniformidad y sectorialidad predominante en el sistema público.

Por lo tanto, uno de los principios constitucionales que hemos propuesto es el de diferenciación territorial en la distribución de las competencias y en la asignación de los recursos. Es aplicable región por región -dadas sus características- y servicio por servicio.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

39

09-05-23

Si en la nueva Constitución pretendiéramos extender, para las futuras generaciones, un sistema predominantemente uniforme y homogéneo, estaríamos poniéndole una limitante absolutamente antinatura e innecesaria. Al revés, a *contrario sensu*, es el momento de valorar, facilitar, dar la bienvenida a que aflore por todos los lados la diversidad. También con proyectos políticos y de desarrollo territorial diversos de norte a sur.

En segundo lugar, entiendo que el comisionado Soto hacía una pregunta sobre lo que entendemos por autonomía política. En los gráficos se refuerza la muy baja capacidad de decisión política y de gestión que tienen los gobiernos locales y regionales en relación a otros países unitarios pero descentralizados.

Entendemos que, más allá de la necesidad de explicitar que el gobernador regional sea reconocido por todos, también, por la ciudadanía como primera autoridad regional.

Entendemos la capacidad de poder gobernar, en este caso, de gobernar la región como nivel mesointermedio de tipo territorial, por lo tanto, poder ejercer liderazgo efectivo sobre las iniciativas, sobre los recursos, la necesaria articulación y colaboración horizontal entre distintos servicios, que dada la sectorialidad y la alta dependencia del nivel central a nivel local, a nivel regional, no conversan, no se articulan, no se potencian, no se complementan entre sí.

Eso significa no solo confusión y lentitud burocrática, sino que significa muchas veces dilapidar y subutilizar

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

40

09-05-23

recursos que siempre van a ser escasos; cito como ejemplo, los que hemos aprendido en tiempos de catástrofe y en tiempos de pandemia.

Chile es y seguirá siendo un país de catástrofes de cualquier naturaleza, de norte a sur, y también en la pandemia nos hemos dado cuenta de que las decisiones de las autoridades locales, en primerísimo lugar, y luego, de las autoridades regionales, en situaciones de emergencia de catástrofes y de pandemia quedan desplazadas, quedan ignoradas.

Cito el caso de Colombia, país que tiene bastantes similitudes a lo que nosotros en materia de descentralización quisiéramos lograr, ellos en una catástrofe extrema, severa con muchos miles de muertos de la zona cafetera, lograron el reconocimiento de un concurso de Naciones Unidas del mejor modelo de gestión de catástrofes. Porque en los primeros días y semanas las decisiones las tomaban las autoridades locales; acá sucede exactamente al revés, es el Presidente o Presidenta de la República y los ministros respectivos; las autoridades locales y regionales quedan totalmente desplazadas, y eso no es solo para paliar los efectos más dramáticos inmediatos después de una catástrofe, sino que para transformar esa crisis en nuevas oportunidades de desarrollo.

Si eso lo pueden hacer los colombianos, por qué no vamos a poder nosotros en Chile; significa también poder ejercer con mucho mayor plenitud la capacidad de gobernanza local y de gobernanza regional.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

41

09-05-23

Cómo llevar eso en términos equilibrados a un fraseo que establezca el mandato constitucional para que, bajo gobiernos nacionales, regionales o locales de turno, sea que tengan o no convicción descentralizadora, es una complejidad técnica que está en vuestras buenas manos.

En tercer lugar, el tema de los tributos.

Desde que el 2009 hicimos el libro "Pensando Chile desde sus regiones" que se reconoce hoy día como referente con 100 coautores muy plurales, muy transversales, como nos gusta nosotros, donde establecimos la necesidad de mandato constitucional para poder en forma, desde luego, regulada, no se trata de alimentar las malas prácticas ni de generar municipios o gobiernos regionales que quiebran.

Nosotros hemos recurrido a la buena *expertise* que está en organismos internacionales, como es el caso, sobre todo, del BID, del Banco Mundial, de la OCDE, de la Unión Europea, cuando ellos incorporaron los países de Europa del Este y Central tras la caída de la Unión Soviética, aplicaron una serie de guarismos, de indicadores para facilitar la llegada de los recursos y las competencias a aquellas comunidades locales que estaban más deprimidas; vean ustedes también el magnífico ejemplo del País Vasco, lo que ha logrado en pocas décadas.

Siempre se nos ha dicho que eso en Chile no es posible porque la Constitución no lo permite. Bueno, ahora, en forma responsable, en forma acotada, en forma gradual y progresiva, no significa que todos los municipios y los gobiernos regionales recauden, pero, por favor, que reciban más

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

42

09-05-23

recursos para poder atender en forma más equitativa, con servicios públicos de calidad a sus respectivas ciudadanías.

El ejemplo tal vez más elocuente -por no decir grotesco- es qué pasa con las patentes comerciales. Hoy la regulación vigente en Chile permite que las patentes comerciales, sobre todo de las medianas y grandes empresas que producen ilegítimamente, extraen riquezas en todos los territorios del país, pagan su patente comercial en las comunas en donde tienen más cercanía o donde redicen sus respectivos directivos, contadores, etcétera.

Por lo tanto, también ahí siempre se nos ha dicho -creo que es un muy mal argumento- que no se puede establecer como imperativo que esa patente debe pagarse necesariamente en el lugar donde estas empresa producen.

Vean ustedes en el caso de Calama -ahora lamentablemente está de moda una vez más- la región que provee a Chile de muy importantes recursos de su presupuesto nacional y, sin embargo, en el entorno hay una degradación muy severa.

En consecuencia, establecer como lo hacen algunos países en forma responsable mecanismos, tributos, capacidad de gestión de recursos en forma autónoma, es lo que hace mucha falta.

Un gran especialista del BID nos indicó que, de acuerdo a estudios internacionales comparados, eso también contribuye a reducir la presión de los municipios y de los gobiernos regionales hacia la Dirección de Presupuestos y hacia la Subdere, para conseguir recursos muchas veces de baja magnitud, haciéndose acompañar o apadrinar por un diputado o senador, haciendo gastar tiempo de viajes, estadías y

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

43

09-05-23

viáticos; muchas de esas decisiones pueden ser tomadas y ejecutadas y, en algunos casos, recaudadas mejor en el nivel local y regional.

Por último, si entendí bien, hubo una pregunta sobre qué mecanismos o atribuciones debiera tener el Senado, respecto de los gobiernos regionales.

Nosotros tenemos un listado de ellos, que son de gran importancia para los territorios, no forma parte de nuestra exposición, pero mencionó solo los convenios internacionales, en donde es necesario que las regiones sean consultadas, porque ya sea convenios que tienen que ver con la gran minería, con la actividad forestal, con la actividad de la fruticultura o con la parte de todas las actividades de la Patagonia.

Obviamente, hay diversos convenios internacionales, en donde la opinión de las regiones afectadas debiera ser consultada, no solo por el gobierno central, sino que también por el Senado de la República.

Si se me escapan muchos puntos, pido disculpas por no haber podido escucharlos con la suficiente precisión.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **SEBASTIAN SOTO** (Presidente accidental) Muchas gracias, profesor Heinrich Von Baer; fue una completa respuesta la que dio a todas nuestras inquietudes.

Tiene la palabra el profesor Norbert Bilbeny.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

44

09-05-23

El señor **NORBERT BILBENY** (expositor) [vía telemática].-

Muchas gracias, señor Presidente.

Con respecto de los partidos políticos y la relación que tienen con estos instrumentos, efectivamente los usan, y es natural porque lo que produce tener estos mecanismos en el sistema político es que los partidos están atentos a propuestas de la sociedad civil, y la sociedad civil no requieren los partidos políticos para levantar estas propuestas.

Si bien, obviamente los partidos después tienen un rol en la contrapropuesta, en la negociación siempre, pero los partidos naturalmente están atentos a ver qué propuestas están saliendo desde la sociedad civil y ver si es que hay alguna con afinidad a ellos para tomarla por razones obvias.

Al mismo tiempo, las personas que están en la sociedad civil interesados en la propuesta, les interesa la contribución y la fuerza del partido político afín o los partidos políticos afines. Entonces, en el fondo, lo que el sistema hace, más que antagonizar al partido o a los partidos, es simplemente canalizar a la sociedad civil dentro del sistema institucional -en vez de que pase agua por afuera y que haya como la impresión de que, por un lado, está el juego político y, por el otro, la sociedad civil, y no necesariamente están conectados.

Eso es lo que hace estructuralmente el diseño: conectar a la sociedad civil con los partidos y con el proceso político en general, con un sistema político más que un sistema puramente representativo.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

45

09-05-23

Eso, en relación con los partidos políticos.

Con respecto al control preventivo, los suizos en específico, si bien tienen límites, son límites muy mínimos, muy antiguos, anteriores a los derechos humanos, y tienen que ver con cosas básicas del derecho internacional. Y también se impone el límite de respetar los tratados internacionales firmados; o sea, en general respetar sus acuerdos internacionales. Y ahí, por ejemplo, si el país firma o ratifica un tratado sobre derechos humanos eso toma precedencia por sobre iniciativas de referendo.

La duda ahí sería cómo hacerlo y por qué los suizos han decidido hasta ahora al menos no agregar más cosas, como añadir explícitamente restricciones a derechos humanos. Y la lógica atrás, independiente de que tenga sus razones históricas, que son bastante independientes de la lógica, es que cuando uno introduce tribunales constitucionales u órganos similares el riesgo está en que todas estas ventajas de legitimidad y de fiscalización que da el tener estos mecanismos como parte del sistema político se pierdan; en que se fuguen esas ventajas de legitimidad a través de este órgano, que puede ser capturado, o puede ser mal usado, o puede tomar un cariz mucho más político del que se desearía.

Por esa razón, hay que tener cuidado con agregar demasiado al catálogo de cosas que se van a excluir de este tipo de sistema si uno quiere que el sistema cuente con la mayor legitimidad posible.

En el caso específico de las minaretas, por ejemplo, uno podría pensar que sería ideal que la libertad religiosa

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

46

09-05-23

estuviera expresada al máximo y que no hubiese ninguna restricción de esa naturaleza. Pero, obviamente, cuando hay quiebres en este tipo de cosas existen violencia, problemas de reducciones efectivas de las libertades religiosas o de otra índole, que no necesariamente tienen que ver con lo que está haciendo el sistema legal. Es decir, puede haber un caso en que las minaretas están protegidas y se pueden seguir construyendo; pero en la práctica la gente está yendo a quemarlas y a matar a musulmanes en las calles, y eso no ayuda.

Entonces, lo que este sistema hace es abrir. A veces hay pequeñas rendijas de solución entre conflictos sociales y políticos, pequeñas rendijas que cuesta ver. En este caso las minaretas, por ejemplo. Lo que se prohibió fue solo la minareta, o sea la cosa que va arriba de la mezquita, que es como la cruz de las iglesias. Es decir, se pueden seguir construyendo mezquitas, pero no seguir poniendo esta cosa encima.

Eso quizás da una señal a la mayoría de la población suiza, que tal vez no quiere tener -qué sé yo; no entiendo las razones- no quiere tener demasiada más población musulmana, por lo que sea. Tampoco quieren restringir la libertad religiosa: quieren que existan las mezquitas, que la gente pueda libremente participar. Entonces llegaron a esta solución intermedia, que al final fue votada casi justo mitad y mitad. Si bien a lo mejor muy imperfecta, puede que haya sido una solución óptima dada la situación política, social, cultural del momento.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

47

09-05-23

No sé si me explico.

Al final, una visión ingenua del problema podría decir: "prohibieron las minaretas; mira, qué mal". Una visión más pensada, más madura de ese mismo problema quizás diría: "si no hubieran prohibido esta cosa, podría ser mucho peor". Y lo que lograron fue mantener la libertad religiosa con una restricción que no es perfecta, pero que a lo mejor resuelve por ahora el problema de la situación específica.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).-
Agradecemos su participación, profesor.

Vamos a iniciar otra ronda de conversaciones, ahora con gremios.

Están presentes el gremio de la Biblioteca del Congreso Nacional y el de Adica, que después va a sumarse a la Mesa.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional expondrán Angélica Vera, Verónica de la Paz y Mariano Ferrero. Los acompaña Gabriela Dazarola.

Pueden distribuirse su tiempo para intervenir.

Tiene la palabra la señora Angélica Vera.

La señora **ANGÉLICA VERA** (expositora).- Muchas gracias.

Está presente parte de las directivas de las asociaciones gremiales de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Antes de iniciar la presentación, queremos agradecer el reconocimiento constitucional que se da en la propuesta a nuestra institución.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

48

09-05-23

Antes de entrar en los alcances, queremos hablar un poco de nuestra institución para que puedan entender el trabajo que desarrollamos.

En 2023 cumplimos 140 años de existencia.

La institución la componen 213 funcionarias y funcionarios. En el 2022 tuvimos 2.200 servicios a la comunidad parlamentaria y más de 20 millones de usuarios en la web de Ley Chile; y tenemos más de 280 mil volúmenes en su colección bibliográfica.

Eso solo por nombrar algunos aspectos importantes de nuestra institución.

¿Qué somos?

Somos un servicio común del Senado y de la Cámara de Diputadas y Diputados; o sea, somos parte del Congreso Nacional.

La misión es apoyar a la comunidad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones generando información, conocimiento y asesoría especializada, así como promover instancias de vinculación entre el Congreso Nacional y la ciudadanía poniendo a su disposición el acervo bibliográfico, documental, jurídico y de la historia política y legislativa del país, misión que está establecida en nuestro plan estratégico, vigente hasta el año 2025, proceso que además es participativo.

La autoridad superior es la Honorable Comisión de Biblioteca, integrada por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, y en calidad de Secretario, nuestro Director.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

49

09-05-23

Algunos de nuestros productos y servicios son Ley Chile, que es un servicio *web* que tiene la información jurídico-legislativa más completa del país; Ley Fácil que construye productos como *pódcast*, videos, guías para poder dar a la ciudadanía en lenguaje sencillo los aspectos de leyes.

También tenemos la asesoría parlamentaria en materias legislativa, diplomacia parlamentaria, representación y fiscalización.

Además, tenemos historia de la ley.

Tenemos torneo Delibera, que está dirigido a estudiantes de séptimo básico a cuarto medio, quienes hacen un juego de roles: juegan a ser parlamentarios y llegan a conocer muy en detalle el trabajo legislativo que se da al interior del Congreso.

Tenemos un completo servicio de noticias; una gran cantidad de colecciones bibliográficas; un sistema integrado de información territorial.

Y, por qué no nombrar estos dos productos, que seguramente muchos de ustedes conocen: el comparador de constituciones del mundo y el comparador de textos constitucionales de Chile.

Esos dos productos fueron creados y desarrollados por iniciativa de los propios funcionarios de la Biblioteca del Congreso.

Esta amplia gama de productos, de servicios, que no solo se otorgan a la comunidad parlamentaria sino también a la ciudadanía, da un poco de señales del trabajo interno que hacemos, que es complejo, diverso; pero, en particular, todos estos productos y servicios se hacen en forma colaborativa al

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

50

09-05-23

interior de la institución. En cada uno de ellos convergen varias áreas y departamentos.

La señora **VERÓNICA DE LA PAZ** (expositora).- Buenos días.

Yo voy a hablar un poco de esta idea del gobierno corporativo. La verdad es que es un anhelo de la institución el contar con una comisión de bibliotecas fortalecida, lo que vendría a ser esta idea de gobierno corporativo. Nosotros nos reconocemos como un servicio común, tanto a la Cámara como al Senado, y nuestros objetivos, como bien señaló Angélica Vera, tienen que ver con los servicios que a ellos les prestamos; pero somos un servicio para el Congreso Nacional.

Entonces, frente a esta nueva propuesta o a esta nueva creación de orgánica, para nosotros es superimportante que exista una clara definición de los roles que van a cumplir los distintos órganos que van a funcionar para el Congreso Nacional y la delimitación de los alcances que deben tener estas funciones.

Por otra parte, en términos de los ámbitos en que esperamos que se desenvuelva un gobierno corporativo, entendemos que hay dos cuestiones que son relevantes. Por un lado, el tema de la supervigilancia de las funciones al interior de este órgano y, por otro lado, estas orientaciones estratégicas que debería entregar este gobierno corporativo a la Biblioteca, particularmente. Entonces, ahí nos surgen dos cuestiones que son importantes.

Por un lado, en términos de la supervigilancia, necesitamos que este órgano, que va a cumplir un rol contralor respecto

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

51

09-05-23

de la parte administrativa de la Biblioteca, tenga claramente definida esa función y, por otro lado, en términos de las orientaciones estratégicas, se plantea en algunas de las propuestas esta idea de un plan bianual.

En consecuencia, tiene que quedar resuelto cómo este plan bianual va a funcionar con la cotidianidad del trabajo nuestro, porque nosotros respondemos a la contingencia del Congreso Nacional, a las necesidades que van planteando Cámara y Senado en su desenvolvimiento anual, en el desarrollo de sus comisiones.

Por lo tanto, hay que buscar la manera de que esta idea de planificación a largo plazo sea compatible con esta otra función. Además, como bien decía, que también tenga esta composición para que se haga cargo del funcionamiento administrativo, de supervigilancia de la propia Biblioteca.

En cuanto a las características que, nosotros vislumbramos, podría tener este órgano, una cuestión superrelevante es que tenga una estructura y una sistematicidad en su funcionamiento, que entregue una estabilidad y una continuidad en sus funciones. Nuestra experiencia con la comisión de Biblioteca es que, dadas las múltiples responsabilidades que tienen quienes la integran, no es un órgano al que se pueda acceder o con el que podamos establecer una relación continua, por lo que nos resulta importante que una nueva orgánica sí contemple eso, sí contemple formas en que se pueda establecer una relación.

María Pilar Lampert nos va a plantear distintas alternativas

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

52

09-05-23

que hemos pensado para esto, pero lo esencial es que, en la lógica en que se conciba, esto quede previsto.

Otra cuestión importante es la representatividad que tenga este espacio, porque no solo debe representar las sensibilidades que están presentes en el Congreso Nacional, sino también todos los ámbitos ciudadanos que nos están mirando desde fuera del Parlamento.

Finalmente, debe reconocer que esta es una institución con una larga trayectoria. Por lo tanto, es necesario recoger el aprendizaje interno que ya tenemos en la construcción de un nuevo estatuto y de una nueva planta de funcionarios.

Por consiguiente, nos parece fundamental que en la mirada que se tenga no quede fuera toda la trayectoria que ya tenemos. Nosotros hemos trabajado infinidad de veces con la dirección en construir propuestas de planta, en construir estatutos para la administración. Estamos continuamente perfeccionando los instrumentos que nos rigen al interior de la propia Biblioteca. Por lo tanto, esa es una experiencia que se debe recoger y que debe ser la práctica corriente para las nuevas propuestas en el futuro.

La señora ¿?????? (expositora).- En relación con las características y como antecedente a lo que han señalado mis compañeras, todos estamos frente a un diagnóstico común, que el gobierno corporativo que actualmente nos rige no se ajusta a las necesidades, ni a la evolución que ha tenido la Biblioteca del Congreso, ni a toda la complejidad, ni a las

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

53

09-05-23

distintas funciones que tiene que cumplir. Entonces, estamos muy contentos con que se pueda modificar esta estructura.

Sin embargo, quiero destacar los rasgos y características que señalaba mi colega Verónica de la Paz. En ese sentido, quiero señalar un antecedente, que reafirma este diagnóstico común que se tiene al respecto. En 2019 se presentó un proyecto de ley para modificar el gobierno corporativo de la Biblioteca, tanto su composición como sus funciones, manteniendo una bicameralidad en su composición, una mayor cantidad de parlamentarios, tanto de la Cámara como del Senado, así como la composición de los respectivos presidentes.

Esta fue una iniciativa transversal, una moción de senadores, como de Alfonso de Urresti, Iván Moreira, Rodrigo Galilea; se me deben quedar algunos en el tintero, Jaime Quintana. Entonces, esto es para destacar que es un tema sobre el cual ya se comenzó a trabajar -las asociaciones de funcionarios también trabajaron sobre este tema- y, como dice Verónica de la Paz, ya existe un *know-how* dentro de las asociaciones y dentro de los trabajos que se han ido haciendo con las autoridades para ir perfeccionando este gobierno que dirige los destinos de la Biblioteca.

Solo quería señalar eso.

El señor **MARIANO FERRERO** (expositor).- Respecto de los modos de regulación de la Biblioteca, en particular de la estructura de la autoridad superior, por todo lo que hemos venido diciendo, ese proyecto de ley que mencionaba mi colega

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

54

09-05-23

surgió de una iniciativa de las propias asociaciones gremiales de la Biblioteca. Eso demuestra también este trabajo interno; además, respecto del plan estratégico institucional, si bien se dialoga con la comisión de Biblioteca, es un trabajo interno; la planificación a largo plazo es un ejercicio que hemos venido haciendo; la generación de protocolos, por ejemplo, para el maltrato, el acoso laboral y el acoso sexual es algo que se hizo en la Biblioteca hace tiempo, hay un trabajo interno y, luego, se sanciona por la autoridad superior.

Entonces, entendemos que hay un proceso que implica los distintos *stakeholders* -las partes interesadas- en los temas. En ese sentido, en cuanto a la regulación, lo primero, lo que se dijo al principio, valoramos especialmente el hecho que se reconozca a nivel constitucional la existencia de la institución, sobre todo cuando estamos cumpliendo 140 años, lo que es muy valorable.

Pero consideramos como alternativa óptima, para generar estos procesos participativos con todos los *stakeholders* y con los tiempos que ello amerita, que evidentemente no son los tiempos acotados que tiene este proceso constitucional, la remisión a la ley institucional del Congreso Nacional y a los reglamentos de todo lo que tiene que ver con la regulación de la estructura de la autoridad superior.

Ahora bien, si la alternativa que se quiere tomar es la de establecer en alguna disposición transitoria algún órgano de autoridad superior, creemos que esta creación constitucional debe recoger una idea que está muy emparentada con esta que

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

55

09-05-23

está en el proyecto de ley, que tiene que ver con las características que planteaba antes mi compañera, también. Es decir, la estabilidad y continuidad tiene que ver con que tengamos un grupo de personas que estén todo el período legislativo, que se puedan reunir con cierta periodicidad y que vayan conociendo el funcionamiento de la institución y el ida y vuelta, cosa que cada vez ocurre menos con la duración que tienen las presidencias actualmente y con todas las responsabilidades.

Lo segundo, que tiene que ver con la responsabilidad transversal y con esta composición esencialmente parlamentaria, este consejo o comité mixto, esta lógica bicameral, que integre un grupo de parlamentarios elegidos por las comisiones de régimen respectivas, dos y dos, tres y tres, que representen las distintas sensibilidades, porque eso también nos da el termómetro, en ese período legislativo, de cuáles son las prioridades, de cuáles son los énfasis, y en esa ida y vuelta con la planificación estratégica desde la dimensión especializada, técnica y de la experiencia de trabajo, enriquece.

Lo tercero es que ese consejo o comité incorpore un representante de las y los funcionarios de la Biblioteca. Eso está recogido en el proyecto de ley y está inspirado también en las directrices para los gobiernos corporativos que hace algunos años presentó la OCDE.

Tiene que ver con incorporar la función propositiva y el *know-how* instalado en los funcionarios, al mismo tiempo que el compromiso con la propia institución y, por lo tanto, con

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

56

09-05-23

robustecer la gobernanza de la institución. En alguna de las enmiendas que se plantean, se habla de cierta antigüedad, lo que puede tener cierto sentido; sin embargo, lo primero es que el 80 por ciento de las instituciones o más estamos a contrata; por lo tanto, hablar de la calidad jurídica es complejo. Además, debiera quedar claro que es un representante electo por las y los funcionarios, porque representa al conjunto de las trabajadoras y trabajadores de la institución.

Eventualmente, puede haber algún integrante adicional. Está la figura, que no está pensada inicialmente en estas propuestas que había, pero está inspirada en la historia de la comisión de Biblioteca, que el jefe de servicio pudiera ser un secretario con derecho a voz, como es actualmente en la Comisión de Biblioteca; también alguna exautoridad externa, pensábamos quién puede aportar en esa mirada, sobre todo de la supervigilancia del rol administrativo, de una mirada a la legalidad, y pensamos que un excontralor puede ser una figura que aporte una mirada desde afuera a la mirada de adentro, que es de una composición esencialmente parlamentaria.

Esa sería la segunda alternativa. Creemos que la primera permite trabajarlo más en detalle y es la más adecuada. En caso contrario, creemos que, por lo menos para la biblioteca del Congreso Nacional, lo que se requiere, por las funciones y los rasgos que requiere un gobierno corporativo están vinculadas a este Consejo o Comité Mixto.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- 57
09-05-23

Agradecemos la presencia de los representantes de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Ahora recibimos a los representantes de la Asociación de Diplomáticos y Diplomáticas de Carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores (Adica), a quienes invitamos a acercarse a la mesa.

Nos acompaña el señor Fernando Guzmán Muñoz, presidente de la Asociación de Diplomáticos y Diplomáticas de Carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores (Adica) y su equipo.

Tiene la palabra el señor Fernando Guzmán.

El señor **FERNANDO GUZMÁN** (expositor).- Muchas gracias, Presidente.

En vista del tiempo, no trajimos una presentación, sino un documento por escrito que haremos llegar a la Subcomisión por intermedio de la Secretaría.

Señoras y señores comisionados expertos, en primer lugar, queremos agradecer el tiempo que se nos entrega para dar la visión del servicio exterior respecto de una materia relevante para nosotros y para el país.

Esta apertura a escuchar da cuenta del espíritu abierto y reflexivo que hemos visto y que ha caracterizado el trabajo de ustedes.

En la actual Constitución, el nombramiento de embajadores y embajadoras es una atribución exclusiva y excluyente del Presidente de la República. Con mucho agrado, el servicio exterior de Chile ha visto que, a lo largo de sus discusiones

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

58

09-05-23

para un borrador de una nueva Constitución, el tema de las relaciones internacionales de Chile ha sido un tema de importancia, entre otros asuntos claves para el buen funcionamiento del Estado y de su institucionalidad.

Si bien en el primer borrador propuesto de la Comisión Experta no se apreciaban cambios respecto de la Constitución actual, en relación con el nombramiento de personas en el rango de embajador, se han presentado una serie de enmiendas que, a nuestro juicio, representan un adelanto sustantivo en esta materia para las relaciones internacionales del país.

En el contexto actual y agradeciendo la posibilidad que se nos ofrece para entregar la visión del servicio exterior respecto del nombramiento de embajadores, el mensaje que la Asociación de Diplomáticos y Diplomáticas de Carrera quisiera hacer llegar a la Comisión Experta, por intermedio de la Subcomisión en la que se discute esta materia, dice relación con el necesario respeto a la profesionalización, a la capacitación y a la larga experiencia del servicio exterior en las materias de su competencia.

Lamentablemente, hemos visto, a lo largo de los años, el nombramiento de decenas de embajadores por razones de política contingente que se contradicen con el continuo mejoramiento y la densidad de las relaciones internacionales del país; con el servicio público, que es un sello al servicio exterior nacional, y con la urgente movilización del Estado.

Esta práctica, que se ha dado particularmente en cada inicio de los gobiernos tras el retorno de la democracia, es

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

59

09-05-23

un asunto e interés de la ciudadanía y, sin duda, de nosotros, como servicio especializado. La experiencia y el profesionalismo del servicio exterior es un activo de nuestro país y de todos los chilenos y chilenas.

En el servicio exterior de la República, el Estado, además, ha invertido múltiples recursos para preparar a las y los mejores profesionales que representen los intereses de Chile, a fin de que diseñen y ejecuten la política exterior mandatada por el Presidente, de manera muy leal y profesional.

No deja de ser un sinsentido, por lo tanto, que por sobre esa capacidad instalada del Estado, se nominen personas que no necesariamente están capacitadas para ello o que hayan sido nombradas por meras cercanías políticas coyunturales.

Nuestra experiencia, aprendida a lo largo de extensos períodos en el exterior, sirviendo a Chile y a sus ciudadanos, y resguardando los intereses nacionales en todos los foros en los que nuestro país es parte, es un activo del país que debe ser aprovechado. Cosa contraria, como sucede hoy, es una pérdida para el Estado, la cual debe ser subsanada y tenemos plena certeza de que está en las manos de ustedes dar una respuesta adecuada a esa falencia.

El mejoramiento continuo de nuestra diplomacia es lo que espera el servicio exterior de Chile en la Constitución venidera, que normará nuestro país por décadas, y que, esperamos, posicione a Chile en un mundo de creciente complejidad y en constante aumento de los desafíos globales y regionales.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

60

09-05-23

Como cuerpo diplomático, estamos preparados para estos desafíos, porque nos capacitamos de manera constante y creciente, sirviendo al país en todos los rincones del mundo.

La defensa de Adica, del resguardo de los intereses nacionales por medio del nombramiento de profesionales preparados adecuadamente para la labor de embajador, se basa en la certeza de que cualquier persona del servicio exterior está capacitada para ejercer todas las funciones dentro de una representación diplomática, desde el ámbito consular, bilateral, comercial o multilateral.

El anhelo de una diplomacia profesional tiene larga data al interior de la diplomacia chilena, siendo esta la oportunidad para cristalizar, al más alto rango normativo posible, la profesión diplomática como un asunto de Estado. Para llevar adelante con excelencia la opción de vida que supone ser diplomático, opción que han tomado cerca de quinientas personas que conforman la diplomacia chilena, somos constantemente examinados en nuestras competencias, ascendiendo poco a poco en una carrera funcionaria de largo plazo, no solo en aspectos técnicos y políticos, sino también en el manejo de las misiones en sus aspectos administrativos y de personal.

Esa carrera se trunca en el grado de embajador en cada período presidencial, en consideración a la discrecionalidad a la que es sometido el más alto rango diplomático.

Hoy en día el servicio exterior de Chile está compuesto por profesionales que dedican su vida a representar los intereses del país en los cinco continentes. Lo integran personas de

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

61

09-05-23

distinta procedencia social y económica, en creciente paridad entre hombres y mujeres, tenemos diversidad de pensamientos y creencias y pertenencia política. Provenimos que todas las regiones de Chile, de múltiples pueblos originarios y de la diversidad que compone el Chile de hoy. Somos, en suma, representantes de todos los chilenos y chilenas.

Sumada a la diversidad que caracteriza la diplomacia chilena de hoy, es necesario señalar que todo diplomático y diplomática ingresó al servicio exterior por medio de un concurso público de antecedentes y oposición, quizás el más exigente de la administración pública. Solo a través de una selección, tras meses de rendición de pruebas y exámenes, es posible ingresar a la academia diplomática por un período de dos años y, luego de aprobar esos dos años de estudio, se es apto para ingresar a la planta de servicio exterior.

Aquellos años de estudio y preparación son solo el inicio de largas carreras profesionales y de una opción de vida al servicio del país, que, con honesta ambición profesional, esperamos termine en el grado de embajador, siendo este un funcionario de Estado y no de gobierno. Esta aspiración no es un mero asunto gremial, sino que se trata de los intereses permanentes del Estado y de cómo Chile se posiciona frente a la comunidad internacional, desde sus relaciones vecinales hasta la participación en foros o instancias multilaterales, siempre desde una diplomacia profesional.

El nombramiento de personas externas a la función diplomática en el rango de embajador para dirigir misiones en

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

62

09-05-23

el exterior, así como divisiones dentro de la Cancillería, tiene efectos para el país.

Solo por mencionar algunos: se aprecian vacíos de memoria institucional al interior de la Cancillería; se pierde el sentido de la misión de la Cancillería; existe una permanente dificultad para planificar a mediano y largo plazo nuestra política externa; se aprecian desventajas comparativas indudables respecto de países que cuentan con servicios exteriores profesionales al ciento por ciento; existe cierta falta de predictibilidad en la política exterior cada cuatro años, y, sin duda, el país ha sido testigo de una serie de designaciones poco idóneas para puestos claves en la política exterior, entre otros efectos perniciosos para un Estado moderno, que afectan a la Cancillería, a su personal y al país.

Me permito llamar su atención sobre un asunto práctico: un embajador o embajadora, nombrada por un período de menos de cuatro años, el cual o la cual tiene certeza de que será removida o removido al terminar el período presidencial, dispone de pocos incentivos para realizar un trabajo efectivo y eficiente por el interés de Chile, como finalidad última de su misión.

Razonablemente, quien es nominado por un período corto de tiempo, con certeza de la finalización de su misión en un tiempo específico, tendrá incentivos diferentes de aquellos que hemos elegido la diplomacia como opción de vida y hemos sido capacitados para ello. Me permito recalcar que es muy diferente la vocación y disposición de un embajador de

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

63

09-05-23

carrera o de cualquier diplomático o diplomática de Chile que ha dedicado su vida a este oficio y siempre su prioridad es el interés último de la nación, incluso por sobre sus opciones y prioridades personales.

Chile es un país relativamente pequeño, que necesita de sus relaciones con el mundo para su desarrollo integral. Nuestras relaciones son un asunto de Estado que requieren una mirada de largo plazo, las cuales no deben estar circunscritas solamente a cuatro años de un determinado gobierno. Esa permanencia y predictibilidad es nuestro sello como funcionarios al servicio de Chile, representando al país y trabajando por los chilenos durante más de 150 años, como cuerpo profesional.

Sobre la materia que nos convoca, es necesario recordar que, desde el retorno a la democracia, el porcentaje de embajadores políticos ha ido disminuyendo. En efecto, en la década del 90, el porcentaje de nombramientos políticos era casi del 50 por ciento. A lo largo de los años, por medio de necesarias reformas del Estado, mayor transparencia, mejoramiento de los procesos y en vista de la creciente complejidad de las relaciones internacionales, hoy se ha obtenido, no sin esfuerzo, que el 80 por ciento de los embajadores provenga de la carrera diplomática y el 20 por ciento sean embajadores provenientes del mundo político. Eso es un logro para el Estado; pero, a la vez, es un acuerdo tácito, que solo depende de la voluntad del Presidente en ejercicio. Debido a ello, siempre está latente la necesidad

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

64

09-05-23

de normar al más alto rango normativo posible el nombramiento de embajadores de Chile.

Cabe señalar, de todas maneras, que nuestro servicio no está de acuerdo con porcentajes destinados a personas fuera de la diplomacia profesional. En Cancillerías de países desarrollados, en particular de países OCDE, ese porcentaje no existe o es limitado al mínimo. El mero hecho de que sea nombrada una persona no especializada a dirigir un servicio especializado es una anomalía que solo afecta a la diplomacia y, por ende, al país.

Sobre ello, no hemos logrado identificar otro servicio público o función especializada del Estado en que exista el nombramiento de personas sin ninguna competencia sobre la materia para liderar aquella función por el solo hecho de la voluntad de la autoridad. Eso no lo vemos presente en el Poder Judicial, ni en las Fuerzas Armadas, ni en cualquier otra función crítica permanente del Estado.

Por ello creemos en la necesidad de un país desarrollado -o que aspire a ello-, en el que todas las representaciones de Chile en el exterior, así como las diversas divisiones del Ministerio de Relaciones Exteriores, provengan de diplomáticos de carrera. Ello es propio de un país en el umbral del desarrollo, en el cual ese desarrollo depende en mayor o menor medida de las relaciones con el mundo.

El nombramiento de personas ajenas a la diplomacia, así como la condición de ser funcionario de exclusiva confianza presidencial para el nombramiento de embajadores en la carrera diplomática, es un asunto que ha sido tomado de

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

65

09-05-23

manera seria por la Comisión Experta, enfocando la situación como un asunto de Estado. Por lo tanto, vemos con mucho optimismo el desarrollo de su trabajo y de sus deliberaciones.

Por lo anterior, apoyamos decididamente la enmienda que señala que la designación como embajador de funcionarios del servicio diplomático no pondrá término a su carrera funcionaria. Ello es necesario en las perspectivas señaladas de una función crítica del Estado.

Finalmente, hemos analizado el texto propuesto, así como las dos enmiendas a este, por lo que quisiéramos proponer, para consideración de esta Subcomisión, tres cambios al texto enmendado. Primero, limitar aún más el número de personas que no requerirían de aprobación del Senado. La posibilidad de doce, como está propuesto actualmente, nos parece excesiva, analizando los argumentos recientemente dados.

Si bien en la real profesionalización de la diplomacia chilena no debe existir ningún espacio para la discrecionalidad coyuntural o criterios de política partidaria, en el caso en que los comisionados estimen que ello es necesario, sugerimos vehementemente que este número no sea mayor a ocho, y que estos sean aprobados por el Senado. Sumado a ello, en el caso de que haya un espacio para las designaciones por razones políticas coyunturales, que solo estos sean de confianza exclusiva presidencial.

Segundo, respecto de la inclusión de ministros diplomáticos en la norma, la inclusión de dicha nomenclatura puede generar problemas normativos y posibles confusiones a futuro, debido

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

66

09-05-23

a que existe un grado en el Servicio Exterior actual, previo al de embajador, denominado "ministro consejero".

Asumimos que la inclusión de la denominación "ministros diplomáticos" se refiere a la antigua nominación de "ministros plenipotenciarios". Ese rango, en desuso por casi cien años, fue una figura muy utilizada en el marco de las relaciones internacionales del siglo XVIII y XIX, pero sin validez en la actualidad.

Una centuria atrás, las figuras en cuestión se trataban de enviados secundarios que solían dirigirse al extranjero en situaciones puntuales o coyunturales. Estas figuras solo se entendían en el marco de la dificultad de viajes o comunicaciones, frente a lo cual se les otorgaban plenos poderes para el desarrollo de negociaciones y para la firma de eventuales convenios.

Cuando las representaciones diplomáticas comenzaron a hacerse fijas o permanentes, se instaló la figura del embajador, quedando los ministros plenipotenciarios relegados a algunas misiones específicas. Por lo tanto, sugerimos suprimir aquella categoría.

Tercero, sobre la posibilidad de nombramiento de personas que hayan pertenecido a la planta del Servicio Exterior, esto genera una problemática estructural, pues abre nuevamente una opción de discrecionalidad presidencial ilimitada. Creemos que esta inclusión está en directa contradicción con el espíritu del artículo en discusión, particularmente con las enmiendas, toda vez que permite un número indeterminado de

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

67

09-05-23

nombramientos de personas que, si bien fueron diplomáticas, se encuentran en retiro.

Cabe señalar además que los actuales embajadores políticos ingresan a la planta del Servicio Exterior, a la planta de embajadores, creando una nueva brecha, pudiendo estos ser nombrados a futuro sin ser considerados por el Senado, de aprobarse aquella formulación.

La posibilidad de designación sin la aprobación del Senado de todo aquel que haya sido nombrado embajador político los años anteriores o haya sido parte del Servicio Exterior reabre la problemática de la captura de este servicio. Estamos hablando de cerca de 700 personas que han sido nombradas entre el año 1990 y hoy, que han pasado por la planta del Servicio o que han sido nominadas de manera política e ingresaron a esta.

Por las razones señaladas, nos permitimos sugerir que se elimine la posibilidad de nombramiento en el rango de embajador a personas ajenas al Servicio Exterior profesional o, en su defecto, limitarlo a menos de ocho, y que estos sean aprobados por el Senado. Solo estos nombramientos serán de confianza exclusiva del Presidente de la República. Asimismo, que se suprima la nomenclatura "ministro diplomático" y, finalmente, que se suprima la posibilidad de nombramiento de personas que hayan sido parte de la planta del Servicio Exterior.

Junto con agradecer nuevamente el interés, haremos llegar estas ideas por escrito por medio de la Secretaría, así como una propuesta de texto para su consideración.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

68

09-05-23

Finalizo esta exposición asegurando a esta Subcomisión que, de todas maneras, puede tener la certeza absoluta de que continuaremos trabajando por el país, toda vez que el Servicio Exterior de Chile es de todos los gobiernos democráticamente electos.

Esperamos que nuestras capacidades y especialización sean consideradas en la construcción de un mejor país para todos y todas, sin distinciones de ninguna categoría; siempre teniendo el interés de Chile y de sus ciudadanos como prioridad.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias, señor Guzmán.

Ahora daremos paso a una ronda de preguntas.

Como me dice el señor Secretario, ojalá se puedan incorporar a esta mesa los gremios de la Biblioteca del Congreso.

Tiene la palabra el comisionado Sebastián Soto.

El señor **SEBASTIÁN SOTO**.- Señor Presidente, por su intermedio, agradezco las dos presentaciones de nuestros invitados.

También quisiera reconocer mi más alta admiración por la Biblioteca del Congreso, ya que desde hace mucho tiempo Ley Chile es para mí una página fundamental. Asimismo, disfruto enormemente la página La historia política de Chile. De hecho,

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

69

09-05-23

la utilizo con los alumnos en mi trabajo en la universidad, así que los felicito por esa labor.

Fui de aquellos que a fines del siglo pasado venían a comprar leyes actualizadas aquí; por lo tanto, que hoy estas puedan simplemente descargarse a través de la página Ley Chile es una maravilla.

Dicho esto, quisiera entender que lo que ustedes nos están proponiendo es que la mejor opción para ustedes es que no haya artículo transitorio que regule el órgano directivo de la Biblioteca, y luego, si lo hubiera, ustedes preferirían que fuera de una composición esencialmente parlamentaria.

Si eso fuera así, me pregunto de qué forma se insertaría en el plan de mediano y largo plazo de la Biblioteca una mirada ajena a la contingencia, propia de los parlamentarios que ven y que tienen una interacción contingente con la biblioteca. Nuestra propuesta, que ha sido aprobada en general, intenta, justamente, levantar esa mirada, no para dejar de escuchar al "cliente" al cual ustedes le prestan servicio, sino al revés; es para generar una estrategia de largo plazo, y no una relación tan compleja entre los clientes y una institución que tiene una vocación de largo plazo.

Entonces, esa idea de la composición esencialmente parlamentaria me cuesta entenderla desde cualquier perspectiva de un diseño de gobierno corporativo. Quizá estoy equivocado, quizá entendí mal, lo cual sería maravilloso.

Mi segunda pregunta es para los funcionarios de la Adica (Asociación de Diplomáticos de Carrera de Chile). También quiero demostrar mi gran admiración por el Servicio Exterior

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

70

09-05-23

y por sus funcionarios. No he tenido ninguna relación mayor con el Servicio Exterior, pero puedo ver lo que ustedes hacen.

Sin embargo, me gustaría escrutar el diagnóstico que tan intensamente nos plantea el señor Guzmán, quien cuestiona y tiene una evaluación bastante negativa de los embajadores ajenos al Servicio Exterior. En ese contexto, me gustaría preguntarle si tiene alguna métrica o alguna mirada más objetiva que nos permita entender cómo es que llegamos a esa evaluación tan negativa del desempeño de los embajadores políticos en el Servicio Exterior versus el desempeño de los embajadores de carrera.

Dicho de otra forma, ¿cómo nos puede convencer de que ese diagnóstico que usted ha venido a plantear a esta Subcomisión con tanta vehemencia, que es tan crítico del Servicio Exterior o de los embajadores políticos, nace de alguna métrica o de alguna objetividad mayor que la reflexión subjetiva?

Por cierto, la valoro también, pero debe ser complementada con una mirada, o algún número, o alguna evaluación que nos permita convencernos eventualmente de un diagnóstico como ese.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Hago presente que las respuestas irán al final, después de la ronda de preguntas.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra la comisionada Natalia González.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

71

09-05-23

La señora **NATALIA GONZÁLEZ**.- Señor Presidente, por su intermedio, agradezco a los expositores por sus planteamientos, los cuales vamos a someter a nuestra consideración en la deliberación y en el debate del texto y de las enmiendas.

Con respecto a la Biblioteca del Congreso Nacional, creo que debemos entender los cambios que estamos introduciendo a nivel de gobierno corporativo, como lo es la figura de la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas e Impacto Regulatorio que se ha incluido en el texto permanente, órgano que estará encargado de asesorar al Congreso Nacional en su integridad, en materia de presupuesto, de finanzas públicas y de evaluación de la ley o de las políticas públicas.

De esta forma, al actual gobierno corporativo de la Biblioteca se le incorporan miembros que pudieran dar una mirada más amplia, respecto de lo que va a ser esa nueva oficina parlamentaria.

Sin perjuicio de que continuaremos valorando y respetando la labor que hace la Biblioteca, el Consejo estaría por encima de los dos estamentos, tanto de la Biblioteca como de esta nueva Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas e Impacto Regulatorio.

Por esta razón, me gustaría conocer con mayor profundidad su opinión respecto de la integración que estamos proponiendo para el Consejo de Servicios de Evaluación Legal y de Políticas Públicas.

Cabe señalar que en las enmiendas hemos reincorporado a los presidentes de ambas cámaras, pero valoro lo que se dijo acá

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

72

09-05-23

con respecto a que también se requieren miembros con cierta estabilidad, ya que, como sabemos, los presidentes de las cámaras rotan constantemente.

En ese contexto, más allá de la oficina que se está incorporando y que queda debajo del Consejo, en la propuesta veo la intención de dotar de miembros que tienen estabilidad y que gozan incluso de inamovilidad o pueden ser removidos por causales muy específicas, entre los cuales están los exintegrantes del Banco Central, los de la Contraloría y los miembros que estamos proponiendo, respecto de los cuales, al menos en virtud de la estabilidad y la duración en el cargo que se propone para esos consejeros, pudiésemos estar dando en el clavo, sin perjuicio de otros elementos que ustedes nos pudieran aportar.

Finalmente, me gustaría conocer su visión con respecto a esta otra mirada que sugiere que estos cambios no son solo para la Biblioteca, sino también para esta nueva oficina, toda vez que consideramos que ambas pueden ejercer labores muy complementarias y de colaboración conjunta para el trabajo que tienen que realizar.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Gracias, comisionada González.

Tiene la palabra la comisionada Antonia Rivas.

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

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

73

09-05-23

Aparte de ser una usuaria frecuente, creo que el servicio que presta la Biblioteca del Congreso Nacional es indispensable.

Dicho esto, me gustaría saber cuál es su consideración y opinión respecto a esta Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas e Impacto Regulatorio, en el sentido de que sea una oficina separada.

Creo que es interesante saberlo, porque lo que intentamos hacer y lo que hemos discutido hasta ahora con los comisionados es fortalecer el Congreso en su capacidad de presupuesto y finanzas públicas.

Por eso, quería saber si la Biblioteca cumple algún rol actualmente en esa materia o si estaríamos agregando en esta nueva Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas e Impacto Regulatorio una función que no se ejerce.

Por otra parte, siguiendo un poco la línea del comisionado Francisco Soto, quiero preguntarle al señor Guzmán sobre las experiencias comparadas en materia de nombramientos de diplomáticos y cómo estos funcionan en general.

Él nos contaba que en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) casi no tenían nombramientos políticos. No obstante, me gustaría saber cómo sobreviven en otras experiencias estos dos sistemas, ya que en algunos países no hay necesidad de nombramientos políticos, pero hay muchos otros lugares en los que estos sí existen.

Lo digo principalmente porque en nuestros países vecinos estos nombramientos políticos son tomados como señales políticas. Por lo tanto, me gustaría saber cómo se pueden

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

74

09-05-23

conjugar esos dos aspectos, sobre todo en aquellos países a los que Chile normalmente envía embajadores políticos como una señal de relaciones políticas, por decirlo de alguna manera.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias, comisionada Rivas.

Tiene la palabra Mariano Ferrero.

El señor **MARIANO FERRERO** (expositor).- Señor Presidente, respecto de la pregunta del comisionado Sebastián Soto, efectivamente, lo que planteamos como opción ideal es tener un proceso participativo y reposado con todas las partes interesadas y no uno acotado a plazos brevísimos sin la participación de estas.

De ese modo, podremos generar un gobierno corporativo robusto que considere los requerimientos funcionales e institucionales de una institución que cumple 140 años, que hace muchas cosas, que tiene equipos bien diversos, altamente capacitados, formados por profesionales que hemos ingresado por concurso público en una gran mayoría y que hemos conocido durante diez, quince, veinte años o más las necesidades de la vida, las contingencias y los largos plazos de la comunidad parlamentaria.

En ese sentido, creemos que sería un proceso más sólido y que permitiría realmente fortalecer a la Biblioteca.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

75

09-05-23

Lo que nos preguntaba la comisionada Natalia González es muy atingente, porque, en efecto, la madre del cordero está en la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas e Impacto Regulatorio. No me referiré a ello en detalle, pero tal vez mis compañeras puedan mencionar algunos de los elementos que pensamos respecto de ese órgano.

Por ahora puedo adelantar que nosotros creemos y sentimos que la creación *ex novo* de esta oficina es valiosa desde el punto de vista republicano, ya que se puede innovar tanto en su autoridad superior como en sus funciones y en lo que puede hacer.

Sin embargo, la integración del Consejo, en su composición y en sus funciones, habla solo de la Oficina Parlamentaria y no de la Biblioteca del Congreso Nacional. Esta institución que tiene de 140 años de experiencia, con sus funcionarios, con sus equipos y con sus tareas, no está reflejada ahí, quedando bajo un gobierno superior que no la reconoce ni la representa y que no se hace cargo de lo que necesita.

En ese sentido, podemos entender hasta dónde ha llegado la reflexión que los ha llevado a pensar en un gobierno superior que incluya a ambas entidades; sin embargo, es importante entender que el gobierno superior de la Biblioteca realiza labores que los funcionarios de la Cámara y del Senado tienen cubiertas, desde el punto de vista gremial, por la actuación de las comisiones de régimen interno.

Eso lo hace la comisión de Biblioteca; tarde, mal y nunca, con deficiencias, etcétera, pero es lo que hace.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

76

09-05-23

También se hace cargo de la supervigilancia, de los temas administrativos, de los problemas de legalidad, de las problemáticas de los funcionarios, como el aumento de los bonos de alimentación que estuvimos peleando durante 12 años -ayer conseguimos mejorar esto en lo interno, pero si no teníamos que llevarlo a la comisión de Biblioteca-. Si bien todas estas no son funciones, se necesita conocer la interna del Congreso, porque hay una dimensión importante de esto en juego.

La orientación estratégica más importante para nosotros está dada por el período legislativo. Por un lado, la estabilidad tiene que ver con que la comunidad parlamentaria a la que pertenecemos nos conozca; por otro, la autonomía de la Biblioteca es la autonomía del Poder Legislativo, no es la autonomía de la Biblioteca respecto del Poder Legislativo.

Ahora bien, lo que dice el comisionado Francisco Soto es muy relevante por cuanto debemos determinar cómo aportar al largo plazo.

Ese es un proceso más reposado, en el cual podríamos, por ejemplo, tener consejos asesores en la interna de la Biblioteca, además del gobierno corporativo de los distintos ámbitos, porque quienes trabajamos en la asesoría no tenemos los mismos requerimientos que tienen quienes trabajan en el ámbito legal, que por lo demás no es puramente legal, dado que ahora hay un cruce con las nuevas tecnologías, tales como el uso de los métodos de *software* más recientes para el marcaje de la ley o para permitir productos como la Historia de la Ley.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

77

09-05-23

Por su parte, los bibliotecólogos tienen otros consejos y asesores que requieren. Todo eso lo vamos a meter en un gobierno corporativo, yo creo que tal vez, distintos consejos asesores, podrían aportar más en un diálogo con la interna, también.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Tiene la palabra la señora Angélica Vera.

La señora **ANGÉLICA VERA** (expositora).- Señor Presidente, solamente agregar que, además, nos preocupa que a este consejo se le den tres meses para proponer un estatuto y una nueva planta, consejo que no nos conoce, consejo que no sabe el quehacer interno de nuestra institución. Ustedes ya vieron cuando yo mostré los productos y servicios que son muy diversos, que están orientados a la comunidad parlamentaria, pero también a la ciudadanía. Por lo tanto, creemos que ahí hay un peligro grave para nosotros, por lo menos como funcionarios, porque, a lo menos, debiera ser participativo y ya lo decía Mariano, nosotros hemos tenido procesos de revisión de las plantas.

Hace poco logramos tener un refundido con la honorable Comisión de Biblioteca sobre nuestro estatuto, trabajo que se desarrolló por varios meses y si para nosotros fue difícil hacerlo, me imagino para un consejo que no nos conoce. Entones, creo que eso ustedes lo tienen que analizar, porque una institución que van a... Por más que ustedes digan: "Mire, la tomamos y la dejamos debajo de este paraguas.", pero es un

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

78

09-05-23

paraguas bien pequeño que está cubriendo solamente a la oficina, porque si ustedes ven sus funciones, ahí no hay nada dicho sobre la Biblioteca y eso también nos parece muy grave.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Tiene la palabra la señora Verónica de la Paz.

La señora **VERÓNICA DE LA PAZ** (expositora).- Señor Presidente, con respecto a lo que contestaron mis compañeros sobre el tema de la composición, ¿por qué parlamentaria? Y es finalmente, porque necesitamos que sea un órgano que conozca acuciosamente las funciones y las necesidades de la institución. Entonces, claro, los más cercanos son los parlamentarios, son los que conocen el devenir diario.

Ahora, podría haber una mirada externa que fuese muy potente; entonces, allí habría que cuidar los equilibrios, de manera que no fuese la mirada externa solo la que ordenara todo el régimen de la Biblioteca, sino que hubiese cierto equilibrio entre compatibilizar las necesidades a largo plazo, estratégicas, con las necesidades contingentes. Y ahí respondo un poco también cómo hacerlo, porque es necesaria una mirada a largo plazo e interesante desde el punto de vista de las perspectivas que entrega, pero en este minuto, con la planta actual, por ejemplo, en el caso de asesoría parlamentaria, nosotros respondemos muy justamente a todas las necesidades cotidianas del Congreso. Podríamos tener muchos de equipos, ¡hay áreas que no logramos cubrir!

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

79

09-05-23

Entonces, desde esa perspectiva, superponer además esta mirada a largo plazo, con necesidades propias del largo plazo, necesita un análisis más profundo respecto de quiénes y cómo hacemos qué cosas. Y, en esa misma línea, también respecto del límite entre lo que hace hoy día la Biblioteca en completo, pero en su función de asesoría, con respecto a lo que haría esta nueva propuesta de Oficina Presupuestaria.

Dentro de la Asesoría Técnica hay un equipo de economía y este equipo hace algunas de las tareas, no todas, porque hay cuestiones que nosotros no trabajamos. Entonces, hay algunas tareas respecto de la discusión presupuestaria, particularmente de la Ley de Presupuestos, en donde se hacen análisis presupuestarios, ministeriales y de determinados servicios. Entonces, hay parte de eso que hacemos.

Por eso cuando yo hablaba de limitar es importante que quede claro quiénes y cómo, porque un servicio así podría también venir a fortalecer lo que ya hace la Biblioteca y ser parte de lo que esta hace o puede tener esta mirada distinta que es de fuera. Pero, en cualquiera de los casos, qué hace quién es superrelevante que quede absolutamente claro.

La otra cuestión es que este gobierno corporativo tiene funciones de supervigilancia que, como decía don Mariano, son superrelevantes para el funcionamiento administrativo y cotidiano que tenemos hoy día.

La actual Comisión de Biblioteca no tiene un funcionamiento que nos permita resolver cuando se presenta alguna situación de conflicto. Cuando se presenta una situación en la que se requiere un tercero, fuera de la

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

80

09-05-23

discusión, dirección, funcionario, esa fórmula actualmente no existe y como la comisión tampoco tiene un régimen de continuidad de servicio ni de lo que pasa entre un año y otro, muchas cuestiones que se necesitan resolver han quedado a la deriva. Entonces, esa cuestión es la que queremos y que la propuesta que nosotros teníamos de gobierno corporativo buscaba resolver.

Para nosotros este gobierno corporativo no solo tiene esta mirada institucional, en términos de sus proyecciones, sino que también para nosotros es superrelevante esta cuestión de órgano contralor o rector de lo que ocurre al interior de la institución.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Tiene la palabra el señor Ferrero.

El señor **MARIANO FERRERO** (expositor).- Señor Presidente, solo para complementar respecto de la pregunta que hacía la comisionada sobre la delimitación de funciones que la señora Verónica de la Paz explicó, pero tal vez, más que por arriba, donde sí se podría ganar es por abajo, en el sentido de que para la oficina que se va a crear, se tiene que crear toda una estructura burocrática administrativa. La Biblioteca tiene una estructura administrativa de soportes tecnológicos y, tal vez, eso se pudiera compartir por abajo, desde el punto de vista de la eficiencia; quizá, ahí podría haber alguna fórmula de coordinación distinta que también podría establecerse a nivel legal y reglamentario viendo cómo se va

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

81

09-05-23

implementando, porque con el devenir se pueden identificar mayores niveles de separación o de coordinación que sean necesarios, porque si se deja amarrado a nivel constitucional, será más complejo.

Muchas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Gracias. Tiene la palabra el señor Fernando Guzmán.

El señor **FERNANDO GUZMÁN** (expositor).- Muchas gracias, Presidente.

Seré muy breve para no abusar del tiempo que les queda.

Respecto de su pregunta, comisionado Soto, -que, además, se la agradezco- se la contesto con un caso concreto y práctico.

Hace cerca de una década, hubo un ejercicio de parte de la Cancillería del Servicio Exterior, de un director del personal, funcionario de carrera, de evaluar a los embajadores, los que, al día de hoy, no son evaluados por nadie más que por el Presidente de la República o por la Presidencia de la República.

De ese ejercicio que, como dije, fue hace unos diez años, de los casi 100 embajadores que hay, un número sustantivo de embajadores políticos fueron calificados con las peores notas, las que, además, son métricas bastante objetivas.

La instrucción presidencial, en ese momento, la instrucción de la más alta autoridad, fue hacer desaparecer esa calificación y nunca más calificaron a los embajadores.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

82

09-05-23

Ese es el problema, comisionado. El embajador político actual, que está por cuatro años o por el período que sea, no es calificado o no tiene ninguna métrica, nadie puede sugerirle un cambio de conducta, nadie puede modificar cómo lo hace, cómo trabaja, si bien o mal, más que el Presidente de la República. Creo que eso es un problema, a diferencia del Servicio Exterior, que nuestros embajadores, los y las embajadores de carrera, vuelven a la Cancillería.

Un funcionario nominado en cualquier embajada, pequeña o grande, o en una misión multilateral, va por un período particular y le responde al Presidente de la República y vuelve, nada más.

Yo me puedo comprometer con ustedes a tratar de encontrar aquella métrica que en algún momento se intentó, para que ustedes vean los resultados que se dieron; no puedo asegurarlo, porque fue hecha desaparecer en su momento, pero voy a hacer lo posible por hacerla llegar.

De todas maneras, cabe señalar que en las relaciones internacionales trabajamos con intangible, muchas veces. Lamentablemente, es difícil de medir la relación entre dos Estados, pero es posible. También puedo comprometerme con ustedes en hacerles llegar algunas métricas.

Y la vehemencia con que usted señala que yo hablo se da por experiencia. Es muy diferente para aquellos que hemos estado destinados en misiones en el exterior, en embajadas, respecto de cuando llega alguien que no conoce lo que se hace. Es muy frustrante tener que enseñar, incluso, la estructura de las relaciones internacionales, el lenguaje que ocupamos y

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

83

09-05-23

ese es un ejercicio que se da cada cuatro años. Si ese ejercicio no se diera, si tuviésemos a gente que sabe lo que hace arriba de nosotros, las relaciones internacionales de Chile ya estarían varias décadas avanzadas.

Respecto de la pregunta de la comisionada Rivas sobre la nominación de embajadores, si bien cierto, en los países desarrollados, como dije, es muy poco el número de personas nominadas de manera política, pero existen. Por ejemplo, en el caso de Francia, son cuatro personas; de una planta de 1.500 diplomáticos nosotros somos solo 500.

Respecto de lo vecinal, hay muchos expertos en materia de relaciones internacionales que aprecian de manera diferente a dos Cancillerías, que me permito señalar: Torre Tagle, en Perú, e Itamaraty, en Brasil.

En ese caso particular, incluso los ministros de Relaciones Exteriores son del Servicio Exterior, todas las autoridades son del Servicio Exterior, y eso ha hecho que aquellas diplomacias, la densificación y la profundidad de la diplomacia de aquellos países esté años por delante de otras. Quizá, no en el caso chileno, pero sí de otras.

Existen, por supuesto, en muchas otras cancillerías, donde el ciento por ciento son embajadores políticos. Muchas veces, como en el caso de Estados Unidos, aprobados por el Senado, y se nota.

Cuando uno está afuera y trata con alguna persona que llegó hace seis meses a trabajar en esto se nota, a diferencia de cuando uno trata con un funcionario de carrera, con un profesional de la diplomacia, donde la relación y los

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

84

09-05-23

acuerdos son mucho más fáciles. Ello, particularmente en el caso de los embajadores que hablan por un país completo.

Gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Muchas gracias.

Si hay acuerdo, tenemos que extender por 15 o 20 minutos la sesión para el último bloque, pues todavía nos queda por escuchar al Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, y a los expertos indígenas, señores Namuncura y Cheuquelaf.

Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Se reanuda la sesión.

Tiene la palabra el Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Alfonso Pérez.

El señor **ALFONSO PÉREZ** (expositor).- Señor Presidente, agradezco la invitación a comparecer a esta sesión de la Subcomisión.

En esta ocasión, me acompaña don Rodrigo Obrador, jefe del departamento de Servicios Legislativos, quien va a intervenir en la segunda parte de esta exposición.

Para la Biblioteca del Congreso Nacional es una oportunidad propicia para compartir con ustedes nuestras reflexiones institucionales, a propósito del devenir y el futuro de la

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

85

09-05-23

Biblioteca, complementando los planteamientos que les
hiciéramos llegar por oficio de fecha 13 de abril.

La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, institución republicana con 139 años de existencia, ha cumplido un rol destacado en la historia de nuestro Poder Legislativo; ha sabido acompañar a los parlamentarios en sus actividades legislativas, de representación política y de fiscalización. En su transitar se ha orientado también a prestar servicios a la comunidad jurídica y a la ciudadanía, en general.

Nuestra misión institucional, recogida en el plan estratégico 2021-2025, señala: "Apoyar a la comunidad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones, generando información, conocimiento y asesoría especializada, así como promover instancias de vinculación entre el Congreso Nacional y la ciudadanía, poniendo a su disposición el acervo bibliográfico, documental, jurídico y de la historia política legislativa del país."

Así, actualmente la Biblioteca contribuye al quehacer de los parlamentarios en tres grandes áreas: en primer lugar, a través de sus servicios bibliográficos pone a disposición de los congresistas y de la comunidad el fondo bibliográfico que comprende aproximadamente 300.000 libros, compuesto también por importantes bases de datos, colecciones especiales y otros documentos.

En segundo lugar, los servicios de Asesoría Parlamentaria, área integrada por profesionales de diversas disciplinas, que asesoran a los parlamentarios en la tramitación de los proyectos de ley. Esta asesoría se presta tanto a las

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

86 09-05-23
comisiones legislativas como a los parlamentarios
individualmente considerados.

En 2022, se elaboraron 1.881 productos de asesoría parlamentaria, de los cuales 89,7 por ciento de los servicios dieron respuesta a la demanda de la comunidad parlamentaria, y el 10,3 por ciento fue producto de una oferta de la Biblioteca a dicha comunidad.

Y, por último, el área que se relaciona con los servicios Jurídicos Legislativos, que dicen relación con almacenar, procesar y otorgar acceso a los parlamentarios, la comunidad jurídica y la ciudadanía, en general, a información jurídica relevante a través de servicios web, que durante 2022 se expresan en significativas estadísticas, como, por ejemplo: Ley Chile, que entrega acceso a la legislación actualizada de manera gratuita, con cerca de 47 millones de páginas vistas; Historia Política y Legislativa, que tiene por objeto relevar el rol histórico del Congreso Nacional, con 5.500.000; y finalmente Ley Fácil, que busca acercar las leyes de interés ciudadano, expresándolas en lenguaje claro, registró más de 4.000.000 de páginas vistas.

Como saben, y en relación con vuestra labor, la Biblioteca ha sido mandatada por la reforma constitucional que habilitó este proceso a apoyar a sus órganos y por el reglamento del proceso constitucional para elaborar la historia fidedigna del establecimiento de la nueva Constitución, y asegurar en la labor del Proceso Constitucional lo que es una muestra de la confianza depositada en nuestra institución y que para

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

87

09-05-23

nosotros fue y es un honor, y vamos a colocar lo mejor de nuestros talentos para cumplir con esta tarea o misión.

La Biblioteca está también inserta internacionalmente, en tanto integrante activa de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA), que es la mayor organización de bibliotecas a nivel mundial.

Así, entendemos el desafío de nuestro quehacer al amparo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyo objetivo número 16 contempla "garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales".

Un ejemplo de esta valoración internacional lo encontramos en el informe de la OCDE de 2016 sobre política regulatoria en Chile, que destaca el rol y la contribución de nuestra Biblioteca a través de Ley Chile, al poner a disposición del público una base de datos legal de forma actualizada, gratuita y vinculada a otras normas legales, como asimismo la incorporación de las normas chilenas contenidas en la base de datos legales de la institución en el Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ) de la Real Academia Española (RAE) del año 2020.

Es importante señalar en este pequeño contexto que la nuestra es una biblioteca parlamentaria que trabaja en esta organización internacional, en la cual participan más de 5.000 bibliotecas del mundo, en una de las secciones, que corresponde a las bibliotecas parlamentarias.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

88

09-05-23

No son más de 50 las bibliotecas parlamentarias en el mundo, y nosotros hacemos parte del *Standing Committee*. Yo estuve durante dos años en el directorio de estas bibliotecas parlamentarias del mundo.

Es importante, y tal vez clave, en el desarrollo que ha tenido la Biblioteca el participar en esta instancia, ya que allí es donde hemos ido a buscar gran parte de las experiencias de otras bibliotecas; pero también sucedió algo paradójal, en cierta medida, que tuvimos que empezar a prestar servicios de asesoría a otras bibliotecas del mundo, dado el éxito que tuvimos en la implementación de las tecnologías de la información, y así hemos estado en México, Argentina... perdón.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Disculpe don Alfonso, pero son las 12:30 horas, de modo que tendremos que prorrogar por media hora la sesión.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

El señor **ALFONSO PÉREZ** (expositor).- Disculpe, voy a dejar aparte ese tema.

Desde el punto de vista de su actual marco normativo, la Biblioteca, conforme a lo establecido en el artículo 3º, inciso segundo, de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, es un servicio común al Senado y a la Cámara de Diputados, y su regulación se encuentra contenida en dicha ley orgánica, en el estatuto del personal de la

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

89

09-05-23

Biblioteca del Congreso Nacional y en el acuerdo complementario.

De acuerdo con la ley orgánica y con el estatuto, a la cabeza de la institución se encuentra la Comisión de Biblioteca, a la que le corresponden la supervigilancia de las funciones de la Biblioteca y su orden administrativo interno.

Está integrada por los Presidentes del Senado y de la Cámara, y por el Director de la Biblioteca, quien actúa como Secretario.

Internamente, su autoridad superior es el Director, quien tiene el rango de jefe de servicio, y al cual le corresponde la administración del personal y de los distintos servicios de la institución.

Voy a ceder la palabra a don Rodrigo, quien se va a referir al trabajo que está desarrollando la Comisión Experta y esta Subcomisión en particular.

El señor **RODRIGO BENAVENTE** (expositor).- Gracias, Director.
Comisionadas y comisionados, muy buenos días.

Continuando con esta presentación institucional, quiero señalar que, en relación con el trabajo que está desarrollando la Comisión Experta, y esta Subcomisión en particular, queremos compartir nuestros planteamientos respecto del texto aprobado en general, en cuatro órdenes de cosas distintas.

En primer lugar, valorando la consagración constitucional de nuestra institución; luego, precisando nuestra postura

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

90

09-05-23

frente al tema del gobierno corporativo; en tercer término, refiriéndonos a la función de asesoría en materia de análisis de impacto financiero y regulatorio de los proyectos de ley; y, finalmente, una referencia a las normas transitorias propuestas.

Lo primero. Sin duda es valiosa la consideración que han tenido las y los comisionados expertos en torno a otorgar reconocimiento constitucional a la Biblioteca, lo que fortalece nuestra institución y la dota de un respaldo normativo que viene a reconocer el trabajo desarrollado desde hace ya tantos años en el ámbito parlamentario. En este aspecto, agradecemos y valoramos la norma aprobada en general.

En lo que respecta a su contenido, quiero referirme en primer término a la propuesta de órgano superior y su conformación.

Como se señaló, actualmente el órgano superior es la Comisión de Biblioteca, integrada por los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputadas y Diputados, en la que actúa además el Director de la Biblioteca como Secretario.

La virtud de este diseño, considerando que la Biblioteca es un servicio común del Congreso Nacional, es que la Comisión contribuye a dar unidad administrativa y funcional a la labor de la Biblioteca, inserta en un Congreso bicameral en el cual es relevante actuar en consonancia y de acuerdo con los criterios definidos por las cámaras a quienes se presta el servicio, propendiendo al funcionamiento armónico de los distintos órganos que conforman el Congreso Nacional.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

91

09-05-23

Este elemento se vería afectado con la propuesta, ya que los integrantes del órgano superior no encuentran vinculación directa con el Congreso, sino que mayoritariamente provienen de la administración central autónoma del Estado, lo que implicaría la coexistencia de distintas visiones ajenas al mundo parlamentario, es decir, ajenos a nuestros mandantes y usuarios principales, que son las y los parlamentarios, alterando esa necesaria sintonía en el desarrollo de las tareas de la Biblioteca como servicio común de un poder del Estado, el Poder Legislativo.

En segundo término, se corre el riesgo de afectar la independencia en el cumplimiento de las funciones que tiene la Biblioteca, como órgano que forma parte de un poder independiente del Estado, viéndose influida por orientaciones y prioridades eventualmente diversas a las emanadas de la representación política expresada en las mayorías y minorías parlamentarias.

En relación con la propuesta de creación de una oficina parlamentaria de finanzas públicas y de impacto regulatorio, nos parece valorable el interés manifestado por la Comisión Experta en torno a favorecer la asesoría que se entrega al Congreso Nacional en esta materia.

Asimismo, estimamos que esta tarea puede ser asumida por la propia Biblioteca del Congreso Nacional, dada su reconocida experiencia en el ámbito de la asesoría parlamentaria de naturaleza técnica, la calidad de información de sus profesionales, la neutralidad y objetividad como principios rectores de su trabajo y, en definitiva, contar con una

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

92

09-05-23

capacidad instalada para ampliar su ámbito actual de asesoría en los dos aspectos planteados, que resultan trascendentales en el ámbito legislativo.

Creemos que, en la línea de avanzar sobre la base de austeridad fiscal y eficiencia del gasto público, si existe una institución que pueda cumplir con estas nuevas funciones, se debiese considerar aquella con preferencia a otra alternativa, puesto que crear un órgano nuevo implica, entre otros aspectos, una inversión significativa del Estado.

Es importante destacar además que, en buena medida, las áreas de trabajo en la Biblioteca referidas en la primera parte de la exposición -servicios bibliotecológicos, asesorías parlamentarias y servicios jurídicos legislativos- funcionan de un modo integrado y con un eficiente soporte tecnológico y administrativo, de manera tal que se produce una sinergia que posibilita una mayor calidad y una mejor oportunidad en la entrega de los productos y servicios.

Finalmente, respecto de las normas transitorias aprobadas en general, desde la institución, y como sugerencia, estimamos que estas deberían destinarse a regular el periodo intermedio entre la vigencia de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y la nueva ley institucional del Congreso, manteniendo la estructura actual del órgano superior de la Biblioteca, con el objeto de dar continuidad a sus tareas, y dejando a la norma posterior que se dicte -una vez aprobada la nueva Constitución- la regulación específica del gobierno corporativo institucional.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

93

09-05-23

Nuevamente, agradecemos esta oportunidad de exponer ante ustedes, confiados en que sabrán ponderar nuestras reflexiones y propuestas.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Gracias.

Tiene la palabra don Domingo Namuncura.

El señor **DOMINGO NAMUNCURA** (expositor).- Señor Presidente, señoras y señores integrantes de la Subcomisión, el 17 de marzo un grupo de expertos en derechos indígenas, con una trayectoria de varios años en el estudio y abordaje de este tema, nos constituimos en una comisión de estudios luego de constatar la total ausencia de las voces indígenas en las nuevas instancias creadas para abordar el nuevo proceso constitucional.

Nuestro objetivo no es representar a los pueblos indígenas, sino exponer una mirada que nace desde esta trayectoria para colaborar en este debate, sin perjuicio de que otras personas y representantes indígenas hagan lo propio.

Esta comisión de expertos en derechos indígenas está integrada a su vez por personas, hombres y mujeres, tanto indígenas como no indígenas, que en lo personal representan de manera transversal una misma preocupación, cual es la de procurar que en el nuevo proceso constitucional se cautele de manera especial la inclusión efectiva de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas de Chile, los mismos derechos que ya se encuentran valorados en la ley indígena, N° 19.253, de 1993, y en particular en el Convenio

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

94

09-05-23

169 de la OIT, ratificado por el Congreso Nacional de Chile en marzo de 2008, ambos instrumentos que hoy son ley de la República.

Sumamos a este escenario de leyes vigentes la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, firmada por Chile en Naciones Unidas en septiembre de 2007, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, igualmente suscrita por el Estado nacional en 2016.

Igualmente es importante citar, como marco de referencia histórica, el informe oficial del Estado de Chile de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, que fue trabajado por una comisión presidencial muy representativa, presidida por el entonces Presidente Patricio Aylwin, entre 2001 y 2003, informe que luego fue entregado a conocimiento del país y a diversas instituciones por el entonces Presidente Ricardo Lagos, en abril de 2004.

Estos antecedentes sirven para indicar que, con ocasión de un debate constitucional, que ya cuenta con una tercera versión, los pueblos indígenas han ido conquistando un reconocimiento que en Chile ha sido esquivo durante 213 años de historia, sin perjuicio, por cierto, de algunos avances.

Chile es uno de los escasos países en América Latina que ostenta, desde su nacimiento en 1810, una ausencia total de referencia a los pueblos indígenas en sus constituciones.

Al respecto, valga citar el informe oficial de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, de

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

95

09-05-23

2004, que da cuenta de uno de los aspectos que permiten comprender esta ausencia.

Cito el texto: "(...) la ideología de los criollos estuvo dominada por concepciones liberales, adaptadas al nuevo orden interno que intentaron desarrollar. Su crítica a los títulos de nobleza y su defensa de la ciudadanía jurídica, los llevó también a eliminar los curacazgos o cacicazgos, con lo cual la población autóctona perdió sus representantes, muchas veces aceptados en el orden colonial e incluso reconocidos por el poder dominante. Es necesario hacer notar que Chile se benefició de un proceso fecundo que llevó, en efecto, a una consolidación temprana de las instituciones republicanas, pero la contracara de dicho proceso fue la exclusión y negación de lo indígena. En este período se tendió, además, a considerar y privilegiar los derechos individuales, aunque no para defender a los indígenas, en su calidad de tales, sino para facilitar su "inclusión" y la apropiación de sus territorios".

"(...) esta ideología facilitó la desaparición del problema "indígena" de la documentación republicana temprana".

"La sociedad chilena durante el siglo XIX se imaginó a sí misma ligada a la cultura europea y trató de establecer fronteras con las raíces indígenas o con los pueblos y culturas indígenas que la rodeaban. De este modo, no es de extrañar que se desconozca profundamente la existencia de estos pueblos (...)"

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

96

09-05-23

Cierro comillas en el informe oficial de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, entregado a conocimiento del país en abril de 2004.

Se trata, entonces, de un desconocimiento que ha superado con creces más de dos siglos de historia, tornándose inevitablemente crítico para el Estado hasta nuestros días, en la misma medida en que no se han considerado de manera suficiente las diversas recomendaciones que, en más de 32 años de democracia y con anterioridad, se han formulado de manera incansable para que los derechos de indígenas estén considerados en un nuevo ordenamiento constitucional.

Entre 2016 y 2017 se realizó por primera vez en nuestra historia una consulta nacional indígena constituyente. Miles de personas participaron, y luego se logró resumir las múltiples ideas en diversos apartados del proyecto constitucional entregado por la entonces Presidenta Bachelet al Congreso Nacional.

Una segunda experiencia se produjo con posterioridad al estallido social del 18 de octubre de 2019, con el acuerdo del 15 de noviembre de convocar una consulta plebiscitaria constituyente, y posteriormente con la elección de una Convención Constitucional y debate de un proyecto alternativo a la actual Constitución.

En esta segunda etapa, y también por primera vez en la historia de Chile, los pueblos indígenas alcanzaron una representación muy significativa en dicha convención, avalada por la elección de 17 convencionales constituyentes.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

97

09-05-23

El claroscuro de este proceso está dado en esta tercera etapa, al constatarse hoy la ausencia total de las voces de los pueblos indígenas en la Comisión Experta, en el Comité Técnico de Admisibilidad, y muy probablemente en el próximo Consejo Constitucional, donde su representación podría quedar excluida.

Es paradójal esta ambivalencia del Estado y de sus instituciones. Durante 207 años, entre 1810 y 2017, hasta la consulta indígena constituyente, los pueblos indígenas no fueron referentes políticos sustantivos.

Entre 2018 y 2022 lograron ser valorados y reconocidos como tales, pero luego del rechazo al texto de la propuesta constitucional, en septiembre de 2022, tal como señala el informe histórico ya citado, la sociedad, los partidos políticos y las instituciones del Estado hacen gala de un nuevo desconocimiento a los pueblos indígenas, con la salvedad de que hoy el protagonismo político indígena es muy superior a aquel de los siglos XIX y XX.

En la experiencia de la Convención Constitucional pasada hubo muchos errores y sobreexpectativas, no solo en los temas indígenas, pero hoy es un dato de la causa que temas fundamentales planteados no han perdido su vigencia, pues representan el marco de los compromisos que el Estado ha suscrito mediante declaraciones internacionales y, sobre todo, por las leyes nacionales vigentes.

Esto nos lleva a plantear ante ustedes que el nuevo texto constitucional que se propondrá al Consejo Constitucional electo no puede ser menos que las leyes vigentes y, en

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

98

09-05-23

especial, no puede ser menos que el Convenio 169 ni que lo ya suscrito en las citadas declaraciones oficiales internacionales.

Por tanto, es un deber y no una concesión asumirlos, considerarlos e incluirlos en el texto constitucional.

Examinando la actual propuesta del nuevo texto constitucional que se está trabajando por esta Subcomisión, las referencias a los pueblos indígenas son exactamente tres en un total de 198 artículos. Esto está consignado en los artículos 8, 43 y 116. En el texto anterior eran 54 artículos repartidos en un largo texto con el afán de dejar instalada la diversidad de derechos indígenas que emanan de las declaraciones internacionales y del Convenio 169 de la OIT.

Por cierto, se trató de un proceso afanoso, aunque no necesariamente eficaz, pero, en la actualidad, aunque pudiese considerarse "suficiente" una referencia de tan solo tres artículos, y muy generales, no escapa al texto la sensación de que en este nuevo tercer borrador se instala una perspectiva minimalista de los derechos indígenas.

Nuestra propuesta es que tales aspectos se deben mejorar, tomando en cuenta, como piso mínimo, los compromisos y deberes asumidos por el Estado desde el Pacto de Nueva Imperial de 1989.

Para los pueblos indígenas de Chile, y conforme se han consagrado derechos colectivos reconocidos por la comunidad nacional e internacional, que en el país se han dictado nuevas leyes y se ha ratificado un convenio específico, el nuevo texto constitucional debe recoger de manera fluida el

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

99

09-05-23

tenor de sus normas, esto es, reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas desde los principios establecidos y suscritos por Chile y en todo lo relativo a su derecho de representación y participación política, y para ello se deben explicitar y garantizar los mecanismos constitucionales y legales.

A continuación, quiero dejar al abogado Iván Cheuquelaf, quien fue subsecretario de Minería del Presidente Piñera, que participa en la Comisión de Expertos en Derechos Indígenas, para que exponga, en breves minutos, exactamente estas propuestas específicas que debieran ser consideradas en el texto, a partir del piso mínimo ya señalado.

El señor **IVÁN CHEUQUELAF** (expositor).- Señor Presidente, por su intermedio, quiero saludar a las personas expertas integrantes de la Subcomisión de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, en la oportunidad de poder aportar con ideas sobre un tema de suyo complejo.

Hago hincapié a lo señalado por Domingo Namuncura, en el sentido de que la Comisión de Expertos en Derechos de Pueblos Indígenas no es una institución representativa para los efectos del Convenio 169 de la OIT, en particular, de su artículo 6, que establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando se contemplen medidas legislativas y administrativas que puedan afectarlos directamente, sino que, al igual que la Comisión Experta que se ha conformado a propósito del Proceso Constitucional, se ha convocado para efectos de una mirada política transversal; hay distintos

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

100

09-05-23

sectores políticos en esta Comisión que están proponiendo ideas puedan colaborar con la discusión que se está desarrollando sobre esta materia en la Comisión Experta.

Según lo discutido por la Comisión de Expertos en Derechos Indígenas y basándonos en el texto aprobado en general por la Comisión Experta, se ha logrado una propuesta que reconoce la importancia de incorporar normas constitucionales en tres materias capitales. Esa es la importancia y lo valioso de la Comisión de Expertos en Derechos Indígenas, toda vez que hemos llegado a un consenso político respecto de las tres materias más importantes que deberían estar en la Constitución y que esperamos que den luces a la discusión de la Comisión Experta [...].

Estas materias son: reconocimiento constitucional -así lo ha abordado la propuesta general de la Comisión Experta-, derechos fundamentales y participación política. Son esos tres ejes fundamentales.

Si bien es cierto que la Comisión Alterna ya preparó una propuesta concreta, redactada por los abogados Lautaro Loncon y Paola Catricura, que ya se encuentra en poder de los miembros de la Comisión Experta -entiendo-, sobre materias en las que coincidimos en que son las mínimas que deben ser abordadas en una carta fundamental. Dichas temáticas admiten una serie de fórmulas que podrían satisfacer los intereses de los pueblos indígenas, siendo, de esta manera, abordadas en las reuniones que hemos sostenido a propósito de este trabajo.

Lo anterior refleja la riqueza de un trabajo que expresa distintas miradas, con posiciones políticas diversas.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

101

09-05-23

Respecto del reconocimiento constitucional se propone incorporar un nuevo inciso primero al artículo 8° ya propuesto por la Comisión Experta, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y de manera expresa sus derechos colectivos, así como los derechos individuales de sus integrantes reconocidos en la Constitución, en las declaraciones internacionales de derechos de pueblos indígenas y en los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentran vigentes.

Pudiera ser valioso para la discusión constitucional abordar la distinción entre derechos colectivos e individuales a propósito de los pueblos indígenas, pero con una aplicación general, sobre todo, respecto de eventuales colisiones entre este tipo de derechos, abordando la conveniencia de establecer un principio en virtud del cual el ejercicio de los derechos colectivos no pueda vulnerar los derechos individuales de los integrantes de los pueblos indígenas.

Asimismo, de conformidad con las bases institucionales del presente Proceso Constitucional, en la propuesta de la Comisión Alterna se reconoce que los pueblos indígenas forman parte de la nación chilena, que es una e indivisible, elemento de suyo valioso de esta propuesta, teniendo en cuenta las ambigüedades que en esta materia tenía el texto de la Convención Constitucional, y que, en buenas cuentas, fueron factores preponderantes en los resultados del plebiscito del 4 de septiembre de 2022.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

102

09-05-23

También se agrega que la interculturalidad debe ser reconocida como un valor de la diversidad étnica y cultural del país, traduciéndose, en la práctica, en diálogo intercultural, en el ejercicio de la función pública, en la creación de institucionalidad y en la generación de políticas públicas.

Se discutió también acerca de la opción de incorporar un listado de los pueblos indígenas actualmente reconocidos por el Estado de Chile. Sin embargo, según el parecer de nuestra Comisión Alternativa de Expertos se estimó que dicha fórmula no agregaba valor a la discusión constitucional, sobre todo, teniendo en consideración que la ley ya establece un listado que ha sido modificado en dos oportunidades en los últimos quince años, en 2017, con la incorporación del pueblo diaguita en dicho listado, y en 2020, del pueblo chango.

Respecto de la existencia de otros pueblos indígenas en Chile, valga recordar la discusión que se dio a propósito del censo de 2012, cuando se pretendió identificar al pueblo mapuche con distintas identidades: pehuenches, lafquenches, huilliches. Puede ser una posibilidad en el futuro, y entendemos que, en virtud de eso, un listado en la Constitución podría ser contraproducente.

Respecto de esta materia, la propuesta cumple con armonizar el texto constitucional de un eventual reconocimiento de pueblos indígenas con las normas del Convenio 169 de la OIT, Tratado Internacional de Derechos Humanos ratificado por el Estado de Chile y que se encuentra vigente, con la expresa finalidad de evitar inconsistencias o discrepancias de

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

103

09-05-23

interpretación entre la futura Constitución y este instrumento internacional.

Quizás puede parecer un despropósito constitucionalizar los derechos de los pueblos indígenas, ya que estos ya se encuentran recogidos en un tratado internacional. Sin embargo, durante décadas nuestro país ha tenido dificultades para incorporar los tratados internacionales de derechos humanos al sistema jurídico nacional, lo que justifica incorporar en el texto constitucional estas normas jurídicas mínimas que orienten la implementación del Convenio 169 de la OIT.

De más está decir que si la nueva Constitución resuelve de buena forma la incorporación de tratados internacionales de derechos indígenas al sistema jurídico nacional chileno, la propuesta anterior no sería necesaria, ya que existiría claridad sobre el rango constitucional de este tipo de instrumentos internacionales. Por tanto, al considerarlos en forma efectiva en la redacción del anteproyecto constitucional esta Comisión Experta estaría cumpliendo con los compromisos contraídos por el Estado.

Respecto de los derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales, en este capítulo se propone incorporar un artículo que consagre en la nueva Constitución los derechos de los pueblos indígenas y de sus integrantes, nuevamente haciendo una distinción entre derechos colectivos y derechos individuales, profundizando en aquellos derechos que emanan de la libre determinación de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la autonomía, al autogobierno de los pueblos indígenas, haciendo énfasis en

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

104

09-05-23

que esta autodeterminación es en sus propios asuntos internos; derecho a mantener sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; el reconocimiento de sus instituciones tradicionales y autoridades propias; el derecho a la identidad, cosmovisión, patrimonio y lengua; el derecho a sus tierras, territorios y recursos naturales y al especial vínculo que mantienen con estos; derecho a participar activamente en la vida política, económica, social, cultural del Estado. Todos son derechos reconocidos en un tratado internacional ratificado por Chile, actualmente vigente. Ninguna de estas materias son novedad.

Si bien es cierto que algunos de estos derechos colectivos han sido visto como factores de riesgo para la soberanía nacional, se propone mirarlos desde una perspectiva distinta, pues tal como estos derechos están planteados en la presente propuesta ya se encuentran consagrados en otras normas vigentes de nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en el propio convenio 169 de la OIT, en la ley Indígena, e incluso la propia Constitución actualmente vigente, cuando se aborda la autonomía de los cuerpos intermedios en su artículo 1º, inciso segundo.

Es más: la libre determinación de los pueblos indígenas en un marco constitucional que reconoce su pertenencia a la nación chilena, que es única e indivisible, puede entenderse como un argumento de fuerza para reconocer la primacía de la persona humana frente al Estado. Idea que se concilia de manera bastante armónica con la concepción de libertad que atávicamente caracteriza a los pueblos indígenas de Chile.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

105

09-05-23

Respecto de la representación política y participación, que es el último eje estructurante de nuestra propuesta, en la propuesta de la Comisión Alternativa se aborda la participación política de los pueblos indígenas. Este derecho resulta esencial para avanzar en un reconocimiento constitucional de pueblos indígenas que sea sustantivo.

Si bien es cierto en la propuesta hace referencia a escaños reservados -entendemos que es una propuesta valiosa- en la Comisión Alternativa nos hemos abierto a plantear otras fórmulas, como la existencia de un padrón electoral indígena que establezca escaños reservados en caso de alcanzar un cierto mínimo de votos como actualmente ocurre en este Proceso Constituyente, o derechamente considerar el mecanismo de cuotas de entrada dentro de la lista de partidos políticos.

El objetivo final y más importante es la participación política y estos son distintos mecanismos y no únicamente los escaños reservados; sin embargo, reconocemos que los escaños reservados son una de las propuestas que concitan mayoría en el mundo indígena.

¿Por qué es tan importante la participación política de pueblos indígenas? Porque estamos convencidos que la única manera de solucionar los grandes problemas de la política pública que ha sumido a los pueblos indígenas en un escenario de conflicto y pobreza pasa por tener autoridades políticas que sean responsables de esta temática, y, que, a la vez, sean los principales llamados a promover mecanismos de solución frente a problemáticas que a ratos parecen olvidarse por el resto de la sociedad civil.

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

106

09-05-23

Sin embargo, esta no es la única razón; pues el estado de Chile, se encuentra obligado en virtud del artículo 6, letra b), del Convenio 169 de la OIT: "a establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población" y aquí hago énfasis: "y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de política y programas que les conciernan.". Hago énfasis en instituciones electivas, como el Congreso Nacional o el propio Consejo Constitucional.

Si en el proceso de elaboración de la nueva Constitución se omite una referencia a la participación política de los pueblos indígenas, sin una razón que lo justifique, en la práctica se estaría vulnerando este derecho. Por esta razón que merece una mención especial la necesidad de cumplir con la obligación internacional de implementar un proceso de consulta *ad hoc* en el presente Proceso Constituyente, puesto que es evidente que toda omisión sobre alguna temática esencial relativa a pueblos indígenas, o a la proposición de normas constitucionales alejadas del espíritu del texto del Convenio 169 de la OIT, son, en la práctica, medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas; condición determinante que hace nacer la obligación de consultar.

Por tanto, hacemos hincapié en la necesidad de reiterar ante ustedes que el proceso de debate y preparación de proyecto de nueva Constitución que será entregado al Consejo

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

107

09-05-23

Constitucional que resulte electo el próximo 7 de mayo la Comisión Experta, con relación a los derechos de los pueblos indígenas, solo tiene por delante la tarea de cumplir con los compromisos contraídos previamente por el Estado en el tratado internacional del Convenio 169 de la OIT, que es un instrumento vinculante y en las declaraciones oficiales suscritas y, sobre todo, tomando en cuenta las leyes nacionales vigentes y las recomendaciones del informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, todo en aras de un proceso de paz y entendimiento que abra camino a un encuentro efectivo y constructivo entre el Estado y los pueblos indígenas.

Adicionalmente y para terminar quisiera ligar la obligación de consultar a los pueblos indígenas con la regla de oro del derecho público chileno, que viene contenida ya en el artículo 160 de la Constitución de 1833 que establece que ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas puede atribuirse, ni a una circunstancia extraordinaria -como sería el caso actual por el escaso tiempo que se tiene para cumplir con esta obligación- atribuirse otra autoridad o derecho de los que expresamente la Constitución o las leyes le han conferido.

En este caso, no reconocemos, ni en el Consejo Constitucional ni en el Poder Ejecutivo, autoridad alguna para eximir a este proceso donde cumplir con el proceso constitucional. Y entendemos que es viable y razonable abrir un Proceso Constitucional que se sujete a los plazos establecidos, y ya hay otras experiencias como la consulta

**Sesión 13ª Subcomisión Sistema Político, Reforma
Constitucional y Forma de Estado**

108

09-05-23

que se realizó en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera en relación con el reglamento de la consulta -una consulta que demoró tres meses- en un plazo inferior incluso al que se está proponiendo en el presente Proceso Constitucional y como Comisión de Expertos en Derecho de Pueblos Indígenas hemos trabajado también la idea y una propuesta para poder cumplir con esta obligación internacional.

Muchísimas gracias.

El señor **FRANCISCO SOTO** (Presidente accidental).- Le agradezco sinceramente su documento, lo vamos a revisar.

Lamentablemente, se cumplió el horario que habíamos hecho la prórroga, no podemos volver a prorrogar, por lo cual, si los comisionados quieren hacer consultas tendrán que hacerlo fuera de la sesión.

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

-Se levantó la sesión a las 13:02 horas.

MAURICIO CÉSPED MORA,
Coordinador de Redacción.