



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

APUNTES CONSTITUCIONALES N° 7

***“Experimentos institucionales:
Un análisis crítico al trabajo de la
comisión de Sistema Político”***

Por Felipe Lyon
13 de abril de 2022

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Sistema Político se encuentra en días clave. Luego de que su primer informe —que contenía las normas acerca del Régimen Político, Congreso, Sistema Electoral, entre otras— fuese rechazado prácticamente completo en el Pleno del 18 de Marzo, ha elaborado un informe de reemplazo, que será votado en general y en particular el miércoles 13 de abril.

El presente documento desglosa las propuestas que esta Comisión ha presentado al Pleno, intentando explicar de manera simple las consecuencias que tendría su eventual aprobación.

II. CONTEXTO

Antes de entrar en el contenido, ofrecemos una breve contextualización del trabajo de la Comisión de Sistema Político. En virtud del artículo 62 del reglamento de la Convención y de sus acuerdos internos, ésta debe abordar siete temas que dividió en dos grandes bloques:

BLOQUE 1 (O PRIMER INFORME):

- (i)** Instituciones, organización del Estado y régimen político
- (ii)** Materias de Ley y formación de la ley
- (iii)** Estado Plurinacional y libre determinación de los pueblos
- (iv)** Sistema electoral y organizaciones políticas

BLOQUE 2 (O SEGUNDO INFORME):

- (i)** Buen gobierno, probidad y transparencia pública

(ii) Seguridad pública, defensa nacional y rol de las Fuerzas Armadas en el régimen democrático contemporáneo

(iii) Relaciones Exteriores, integración regional y cooperación transfronteriza.

(iv) Estados de excepción constitucional

A la fecha de publicación de este documento, solo han sido aprobados por los dos tercios del Pleno —y son, por tanto, parte de la propuesta de constitución— artículos referentes al Estado Plurinacional. Los demás asuntos del primer bloque fueron —como se adelantó— rechazados en el Pleno del 18 de marzo, y son abordados por un informe de reemplazo que se vota el miércoles 13 de abril.

Respecto del segundo bloque, la Comisión está votando su articulado en particular, el cual despachará —según el cronograma establecido— este viernes 15 de abril. El presente documento solo se referirá a los asuntos del primer informe, dado el avance de su discusión.

III. TEMAS CLAVE APROBADOS O EN DISCUSIÓN

(A) PLURINACIONALIDAD

Los únicos artículos aprobados por dos tercios del Pleno (y que por tanto son parte de la propuesta de nueva constitución hasta el momento) tienen relación con el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado de Chile, destacando los siguientes puntos:

1. El reconocimiento específico de 11 pueblos originarios¹ como "pueblos y naciones preexistentes al Estado".
2. El reconocimiento de derechos colectivos como la libre determinación, autonomía, autogobierno, identidad y cultura, reconocimiento de sus tierras, instituciones, jurisdicciones y autoridades, entre otros, de cada pueblo.
3. Que el Estado debe garantizar la participación de estos pueblos, incorporando su representación en la estructura del mismo y en la distribución del poder.

¿Qué consecuencias tiene esto?

1. Se termina con la unidad del Estado. Pese a que el texto del artículo 4 dice que esta plurinacionalidad se da "*en el marco de la unidad del Estado*", en la práctica lo que establece es que ciertos grupos privilegiados podrán vivir bajo otras autoridades, otras leyes y otros tribunales, mientras gozan de los beneficios del Estado de Chile. No se entiende que existe un único Estado si no es bajo ciertos márgenes institucionales y jurídicos comunes, además de los elementos de población y territorio comunes², todo lo cual es afectado por los artículos 4 y 5 aprobados.

2. Se termina con la unidad de Chile como Nación. Este es el primer artículo de la propuesta de constitución que establece la pluralidad de "pueblos" en Chile. Al dejar de hablar de un solo pueblo, se ve alterada nuestra unidad como nación, lo que es complejo desde lo simbólico (los símbolos patrios son de la

¹ Dice el inciso tercero del artículo 4 que "*Son pueblos y naciones indígenas preexistentes los Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Lickanantay, Quechua, Colla, Diaguita, Chango, Kawashkar, Yaghan, Selk'nam y otros que puedan ser reconocidos en la forma que establezca la ley*".

² Rojas, Gonzalo; Achurra, Marcela y Dusillant, Patricio (pp. 77-88).



Foto: t13.cl

nación chilena) y desde lo jurídico (por lo expresado en el punto anterior).

3. Se afecta gravemente la igualdad ante la ley.

Este principio básico de la democracia moderna es pasado a llevar, dado que la Constitución reconoce privilegios inéditos a ciertos grupos, en atención a su origen étnico. Se instaura un verdadero racismo institucionalizado, en virtud del cual ser de un pueblo originario habilita a acceder a puestos asegurados en órganos del Estado, o a actuar al margen de las leyes que rigen para todos los chilenos.

Este problema se intensifica al ver que el artículo 61 la propuesta del informe de reemplazo, propone un registro electoral especial para la elección de los parlamentarios de escaños reservados, cuya elaboración se encarga al Servel *“sobre la base de los archivos que administren los órganos estatales, los que posean los pueblos y naciones indígenas sobre sus miembros y de las solicitudes de ciudadanos y ciudadanas que se autoidentifiquen como tales, en los términos que indique la ley.”*

(B) PRESIDENTE – PODER EJECUTIVO

En resumidas cuentas, la propuesta del informe de reemplazo establece:

1. Se mantiene —en términos nominales— el régimen presidencial. El Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En la propuesta original de la Comisión se propuso integrar figuras como la del Vicepresidente (elegido en dupla con el Presidente) y la del Ministro de Gobierno (ratificado por el Congreso), como figuras coordinadoras del Gabinete y que se relacionarían especialmente con las Cámaras. Ambas fueron desechadas.

2. Se baja la edad mínima para ser Presidente a 30 años.

3. Se termina con la iniciativa exclusiva, pasándose a un régimen de “conurrencia presidencial necesaria”. Esto implica que la iniciativa exclusiva no es del Presidente, sino que éste debe concurrir a la



Foto: es.wikipedia.org

tramitación de dichas leyes, que pueden por tanto ser presentadas por parlamentarios. Se regulan en el artículo 26 del informe de reemplazo:

Artículo 26°.- Son leyes de concurrencia presidencial necesaria:

a. Las que irroguen directamente gastos al Estado;

b. Las leyes relacionadas con la administración presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos;

c. Las que alteren la división política o administrativa del país;

d. Las que impongan, supriman, reduzcan o condonen tributos de cualquier clase o naturaleza, establezcan exenciones o modifiquen las existentes, y determinen su forma, proporcionalidad o progresión;

e. Las que contraten o autoricen a contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas

en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 22, letra c, y

f. Las que dispongan, organicen y distribuyan las Fuerzas Armadas para su desarrollo y empleo conjunto.

¿Qué consecuencias tiene esto?

1. La concentración de poder en la Cámara de Diputados, como se verá en el siguiente apartado en profundidad.

2. Se institucionaliza el populismo legislativo. Al establecer estas leyes de concurrencia presidencial necesaria, lo que se hace es consagrar constitucionalmente las prácticas en las que ha incurrido el Congreso este último tiempo, forzando al Ejecutivo a sumarse a proyectos que impactan al erario público, y que son presentados muchas veces con pretensiones electorales.

3. Se quitan las materias de seguridad social como materias en que el Presidente tiene la iniciativa. Ni siquiera se incorporan como materias de concurrencia presidencial necesaria en esta nueva regulación. Ello probablemente responde a la discusión previsional actual y los retiros de fondos.



Foto: radio.uchile.cl

(C) CONGRESO

En este asunto, el contenido del informe de reemplazo no es muy diferente al que fue rechazado en primera instancia:

1. El Senado es eliminado para dar paso al "Congreso de las Regiones". Al respecto, el articulado es enfático en omitir la calidad de cámara legislativa de este órgano. Según el artículo 4, solo el "*Congreso de Diputados*" "*ejerce la potestad legislativa*".

2. La única atribución que tiene este "Congreso de las Regiones" es **concurrir a la formación de las leyes de acuerdo regional**. Por tanto, se suprime toda otra atribución del actual Senado, como las que actualmente tiene de concurrir a nombramientos de autoridades o actuar como jurado de las acusaciones constitucionales. Además, todos los proyectos de ley comienzan su tramitación en la Cámara de Diputados (art. 29).

3. Establecen las leyes de acuerdo regional, en las que participa este supuesto "nuevo Senado". El listado de las mismas se reduce -en términos generales- a asuntos regionales y territoriales, la ley de presupuestos, leyes electorales y de partidos políticos, y algunas reformas constitucionales.

4. La Cámara tiene poder absoluto de veto en la tramitación de las leyes de acuerdo regional. Esto es, si hay discrepancia entre la Cámara y el Congreso de las Regiones se forma una comisión mixta, pero la de Diputados siempre puede **insistir por cuatro séptimos con su proyecto**. Por ello, la Cámara de Diputados siempre tendrá "el sartén por el mango".

5. Se adopta un sistema de "dominio mínimo legal", que no limita las materias de ley, disminuyendo por tanto el ámbito de la potestad reglamentaria presidencial. Eso se observa en la utilización de la nomenclatura del artículo 22 (sólo en virtud de una ley se puede[...]) en reemplazo de la actual (sólo son materias de ley[...]).

¿Qué consecuencias tiene esto?

1. Se consagra un sistema unicameral de facto. La Cámara de Diputados detenta un poder sin contrapeso. Incluso algunos hablan de un parlamentarismo *de facto*. Esto se justifica en que:

(a) No hay un segundo trámite legislativo sino para un conjunto limitado de proyectos (leyes de acuerdo regional)

(b) La Cámara tiene facultad de veto constante, insistiendo por 4/7 en los casos en los que no hay acuerdo con la "Cámara de las Regiones"



Foto: pauta.cl

(c) Acumula todas las facultades que actualmente se reparten entre el Senado y la Cámara, dentro de lo que se cuentan las atribuciones fiscalizadoras, autorizar al presidente a ausentarse por más de 30 días, rehabilitar la ciudadanía, nombramiento de autoridades, entre otras.

2. Se instala un “nuevo Senado” decorativo. Este nuevo órgano no es propiamente una cámara legislativa, sino que participará de algunos proyectos (y siempre con el Congreso de Diputados pudiendo imponer su veto). Además, quedará fuera de la tramitación de proyectos de políticas públicas tan importantes como salud, educación o transporte.

Una clara demostración de que este órgano se propone para “blanquear” el *unicameralismo de facto* es que sería elegido conjuntamente con las autoridades comunales y regionales, no con el Congreso y el Presidente (artículo 10).

3. El paso al sistema de dominio máximo a dominio mínimo legal aumenta aun más el poder de la Cámara, dado que se reduce el ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente y se aumenta el ámbito en que el Congreso puede regular.

4. Se dejan sin regular las acusaciones constitucionales. No son mencionadas expresamente (por

falta de acuerdo entre las izquierdas), lo que podría hacer concluir —a partir del resto de la regulación— que la Cámara de Diputados tendrá el poder de conculcarlas y juzgarlas. En otras palabras, que podría destituir Ministros —y otras altas autoridades— por mayoría, lo que hace tambalear fuertemente la idea de que el régimen seguirá siendo presidencialista.

(D) SISTEMA ELECTORAL

El informe de reemplazo establece —en términos generales— lo siguiente:

- 1.** El sistema electoral debe regularse por ley, conforme a los **principios de igualdad sustantiva, paridad y alternabilidad de género.**
- 2.** Se establece el **voto obligatorio** para las personas mayores de 18 años
- 3.** Se otorga derecho a voto (facultativo) a las **personas de 16 y 17 años.**
- 4.** Se constituye un **distrito especial exterior**, para que los chilenos residentes en el extranjero puedan elegir diputados
- 5.** Se consagran constitucionalmente los **escaños reservados** para pueblos indígenas, a nivel nacional,



Foto: latercera.coml

regional y local, en base a las siguientes reglas:

(a) Se definirán **en proporción a la población indígena dentro del territorio**, y se aplicarán criterios de paridad en sus resultados.

(b) Se debe **asegurar la representación** de todos los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución

(c) Votarán por ellos quienes formen parte del **Registro Electoral Indígena**. Este registro *“será construido por el Servicio Electoral sobre la base de los archivos que administren los órganos estatales, los que posean los pueblos y naciones indígenas sobre sus miembros y de las solicitudes de ciudadanos y ciudadanas que se autoidentifiquen como tales, en los términos que indique la ley”*.

6. Se establece el derecho a un escaño reservado para el **pueblo tribal afrodescendiente chileno**.

¿Qué consecuencias tiene esto?

1. Voto Obligatorio. Además de las obvias consecuencias que esto tiene a nivel electoral, al establecerlo a nivel constitucional se busca saltarse “por secretaría” el debate que lleva un tiempo avanzando en el Congreso.

2. Voto para menores de edad. Esto tiene obvias consecuencias electorales (que los sectores de izquierda asumen favorables para ellos), y -a nuestro juicio- forma parte de la estrategia de ciertas para politizar a la juventud desde la más temprana edad posible.

3. Distrito electoral exterior. Esto tiene obvias consecuencias electorales, que la izquierda asume favorables. Pretenden sumar un escaño extra, dados los resultados que suelen tener en las votaciones en el extranjero.

4. Escaños reservados. Además de alterar exageradamente la composición política de los espacios de poder (como ha demostrado la Convención), es un atentado directo contra la democracia representativa y la igualdad ante la ley. Por un lado, se asume que solo siendo parte de una etnia puedes representar a los de tu mismo origen étnico. Por otro, se consagran posiciones de privilegio a quienes se “autoperciben” como parte de dichas etnias.

(E) PARTIDOS POLÍTICOS

En el informe original de la Comisión se consagraba constitucionalmente la figura de los “movimientos políticos sociales”, que se elevaban a un nivel similar al de los partidos. Ello constituía un problema, dado

que permitía que grupos de “independientes” o “cacicazgos locales” tuviesen mucha facilidad para ser electos, con menos requisitos que los que tienen los partidos en cuanto a transparencia o fiscalización ciudadana. Ello podría hacer aun mas frecuentes situaciones como las que se vivieron en la Convención con la “Lista del Pueblo”.

Sin embargo, esta regulación fue rechazada y no logró un nuevo acuerdo entre las izquierdas. Por eso, la regulación de este tema quedó reducida a dos artículos de carácter más general:

Artículo 63°.- *La Constitución garantiza el pluralismo político. Las organizaciones políticas son entidades públicas no estatales, de carácter voluntario, que concurren a la formación de la voluntad popular. Deberán presentar un programa que oriente su actividad política.*

La ley regulará sus condiciones de constitución, organización, funcionamiento y disolución, así como las exigencias de transparencia, probidad y democracia interna que les serán aplicables.

La Constitución protege el derecho de todas las personas a participar en organizaciones políticas y a postular a cargos de elección popular a través de ellas o como independientes. La ley regulará las condiciones del ejercicio de este derecho.

Las organizaciones políticas y las candidaturas estarán sujetas a la supervigilancia y fiscalización del Servicio Electoral. Su contabilidad será pública y sus fuentes de financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones,

aportes ni créditos de origen extranjero o de personas jurídicas.

El Estado garantizará la equitativa promoción, debate y difusión electoral de las candidaturas, a través de los medios de comunicación.

Artículo 64°.- *Las organizaciones políticas reconocidas legalmente deben implementar la paridad en sus espacios de dirección, asegurando la igualdad sustantiva en sus dimensiones organizativa y electoral, y promoviendo la plena participación política de las mujeres e identidades trans y no binarias. Asimismo, deberán destinar un financiamiento electoral proporcional al número de dichas candidaturas.*

El Estado y las organizaciones políticas deben tomar medidas para erradicar la violencia contra las mujeres y disidencias sexuales y de género en la vida política, con el fin de asegurar que ejerzan plenamente sus derechos políticos.

¿Qué consecuencias tiene esto?

1. Se comienza a hablar de organizaciones políticas. Con ello queda la puerta abierta a considerar otro tipo de movimientos a la misma altura que los partidos. Si bien eso no queda explícitamente señalado, por la historia de la discusión —antes mencionada— se puede entender aquello.

2. Se insiste en consagrar principios como la paridad. Esto —si bien puede tener el loable objetivo de fomentar la participación de ciertos grupos— también horada el principio de la igualdad del voto y la democracia representativa.

IV. CONCLUSIONES

La aprobación del informe de reemplazo sería una mala noticia para Chile. Si bien la crisis del sistema político nos obliga a repensarlo, proponiendo reformas y mejoras, es muy importante no olvidar nuestra historia constitucional, y entender que nada lograremos intentando refundar “desde arriba” nuestra orgánica institucional.

Dada la importancia que tiene el régimen político, sus cambios deben hacerse “en serio”, estudiadamente y de manera paulatina. Es clave —en este sentido— intentar evaluar las posibles reformas al sistema político que tiendan a equilibrarlo en todas sus dimensiones y considerando los datos y la historia, más allá de los slogans. Por muy académico que puede ser este debate, tiene consecuencias que impactan directamente en la vida de las personas, y un experimento mal hechos podría impactarlos negativamente por décadas.

Por ello, resulta difícil de justificar la propuesta de eliminar un órgano como el Senado, que aporta

seriedad y reflexión al debate legislativo, mejora la calidad de las leyes y otorga a las regiones una posibilidad de equilibrar el peso de las grandes ciudades (que por su alta población influyen mucho más en la Cámara de Diputados). Ello solo significará el aumento del centralismo, un aumento en la fragmentación política y una acumulación de poder inusitado en la Cámara.

Al respecto, uno de los principales argumentos que se ha dado para tomar esta decisión es la “ineficacia” que tendría nuestro sistema bicameral para aprobar leyes. Andrés Dockendorf desmitificó este punto de manera clara en su exposición ante la Comisión de Sistema Político. Contrario a lo que muchas veces se suele decir, el profesor de la U. de Chile demostró que no hay mayores diferencias entre regímenes en cuanto a la eficacia que tienen los gobiernos para lograr ejecutar sus programas y aprobar sus mociones legislativas.

Eficiencia en la toma de decisiones

1) En el parlamentarismo, los gobiernos proponen 70% de la agenda legislativa y se aprueba 80% (Saiegh 2014). Los MPs presentan 30% de la agenda y **se aprueba menos de 20%**.

2) En los presidencialismos, el ejecutivo propone 25% de la agenda. 65% de los proyectos del ejecutivo se aprueban; **20% de las iniciativas de legisladores se aprueban.**

Los gobiernos divididos no afectan la probabilidad de que las iniciativas apoyadas por el presidente sean exitosas (Mayhew 1991).

ÉXITO LEGISLATIVO DE LOS EJECUTIVOS TIPO DE RÉGIMEN

FORMA DE GOBIERNO	MEDIA (%)	MIN	MAX
Parlamentaria	81.76	34	100
Mixto	76.08	22,2	98
Presidencial	70.22	36,2	93,1

Fuente: Diermeier & Vlaicu 2011.

Dockendorf ahondó aun más en este punto, mostrando el porcentaje de efectividad en la aprobación de los mensajes presidenciales desde la vuelta a la democracia. El resultado es claro. Hay en líneas generales una alta efectividad, y poca variación entre las distintas coaliciones gobernantes.

Eficiencia en la toma de decisiones: Chile 1990 - 2018

No ha impedido que el ejecutivo en su agenda legislativa

APROBACIÓN DE PROYECTOS DE LEY DEL EJECUTIVO

GOBIERNO	PUBLICADOS (% TOTAL)	PUBLICADOS EN EL PERIODO (%)
Aylwin (1990 - 1994)	65,9	45,8
Frei (1994 - 2000)	82,9	66,1
Lagos (2000 - 2006)	78,3	64,7
Bachelet (2006 - 2010)	75,3	57,1
Piñera (2010 - 2014)	67,1	50,9
Bachelet (2014 - 2018)	71,5	57,6

Aclaró incluso que en el segundo gobierno del Presidente Piñera, en que supuestamente se llegó a la cúspide del “bloqueo legislativo”, se aprobaron cerca del 60% de los mensajes.

Así, el argumento de la eficacia fue rápidamente destruido por profesor Dockendorf. Incluso nuestro criticado sistema presidencial con bicameralismo tiene una eficacia legislativa similar a los unicameralismos europeos. De hecho, los problemas de eficacia podrían empeorar con el experimento institucional que se propone, en que a la Cámara le será sencillo blo-

quear al Presidente con sus excesivas atribuciones. Terminamos volviendo a remarcar este último punto, porque es clave. De los equilibrios entre los llamados “Poderes del Estado” depende buena parte de la estabilidad del Estado de Derecho moderno y de la democracia.

Decía James Madison en El Federalista que este equilibrio (que Montesquieu describió célebramente como separación de poderes) no solo supone evitar la “la acumulación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos” , sino que el hecho de que “ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los demás en la administración de sus respectivas facultades” .

Así, en un Estado de Derecho es posible la colaboración entre los diferentes órganos, pero es elemental la división de su poder en entidades que conviven, se complementan y se fiscalizan por medio de los llamados checks and balances. Todo esto, que parece tan obvio, y que muchos aprendimos en el colegio, se ve hoy afectado por la propuesta de Sistema Político.

La instalación de una Cámara legislativa con poder de veto total y con atribuciones que la hacen competir en importancia con el Ejecutivo (en un sistema supuestamente presidencial) es un mal experimento, y no contribuirá a alcanzar los objetivos que la misma Comisión se trazó: lograr gobiernos eficaces, menos parálisis institucional, menos fragmentación política y más paz social.

³ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (p. 302)

⁴ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (p. 309)

VI. BIBLIOGRAFÍA

(a) Primer Informe e Informe de Reemplazo de la Comisión de Sistema Político de la Convención Constitucional, disponibles en: <https://bit.ly/37IMqxA>

(b) Dávila, Mireya. *Presidencialismo a la chilena: coaliciones y cooperación política*, 1990-2018 (Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2020).

(c) García Huidobro, Luis Eugenio y Sierra, Lucas (e). *Diez miradas sobre el sistema de gobierno: diagnóstico y propuestas para la nueva Constitución* (CEP, Santiago de Chile, 2022).

(d) Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John. *El Federalista* (IES, Santiago de Chile, 2018).

(e) Rojas, Gonzalo; Achurra, Marcela y Dusillant, Patricio (e). *Derecho Político: apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán Errázuriz* (Ediciones UC, Santiago de Chile, 1996)

(f) Soto, Sebastián. *La hora de la Re-Constitución* (Ediciones UC, Santiago de Chile, 2018).



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)