



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

APUNTES CONSTITUCIONALES N° 13

***Cinco riesgos para Chile:
Un sistema político desequilibrado***

Por Felipe Lyon E.

20 de junio de 2022



Foto: latercera.com

Del trabajo de la Comisión de Sistema Político de la Convención Constitucional surgen normas que nutrirán algunos de sus más importantes capítulos: el de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el de Buen Gobierno y Función Pública, el de Participación Democrática y el de Principios Constitucionales.

Lamentablemente, en su trabajo se manifestaron los mismos vicios que en el resto de la Convención: **el ánimo refundacional, la soberbia y el desprecio por las recomendaciones de los expertos fueron caldo de cultivo para construir un régimen político que es un verdadero experimento institucional, con evidentes desequilibrios en la distribución del poder.**

La eliminación del Senado fue el primer gran objetivo de la mayoría, conducida por el Partido Comunista y el Frente Amplio, en su arremetida por plasmar en

el nuevo texto constitucional un órgano legislativo lo más similar posible a la misma Convención. Si bien su idea original de tener un Congreso unicameral terminó siendo desechada, puede decirse que quedamos con un unicameralismo “de facto”, dado el gran desequilibrio que quedó entre el Congreso de Diputados y la nueva Cámara de las Regiones. Esta concentración de poder —incluso a costa del Presidente de la República— es uno de los elementos más críticos de la propuesta de nueva Constitución.

A esto se suman otras preocupantes cuestiones: un texto que consagra como principios del sistema político y electoral privilegios a ciertos grupos por sobre otros, que afecta gravemente principios como la igualdad del voto y la igualdad ante la ley, y que impone —desconociendo el debate legislativo— el voto para los menores de edad.

RIESGO N°1: PARLAMENTARISMO UNICAMERAL DE FACTO

Tal como se adelantó, la propuesta de nueva Constitución instauro un Congreso desequilibrado. Esto inicia con la **eliminación del Senado**, institución con 200 años de historia republicana y que es un aporte a nuestro régimen político actual por varias razones:

- Contribuye a la **correcta distribución del poder en el Congreso**, con importantes atribuciones exclusivas en el nombramiento de autoridades y

- Ayuda a **mejorar la calidad del debate legislativo (y de las leyes)**, al permitir que los proyectos de ley sean estudiados en doble trámite. Las voces contrarias a su existencia planteaban que esto era poco eficiente, dado que alargaba el proceso, pero la exposición del profesor Andrés Dockendof en la Comisión desmintió contundentemente este mito: la eficiencia en la aprobación de las normas no varía significativamente entre regímenes bicamerales o unicamerales¹.

- Favorece el **equilibrio del poder de las grandes urbes respecto de las regiones**.

- Al durar dos períodos presidenciales, los senadores pueden **salir de la coyuntura electoral y el ciclo político a la hora de votar**.

Todo esto se pierde con el establecimiento de la **Cámara de las Regiones**, que no es propiamente una cámara legislativa, pues se elige junto a los alcaldes y gobernadores (no junto al Presidente y el Congreso) y solo concurre a la aprobación de

las llamadas “**leyes de acuerdo regional**”. Además, sus integrantes (los representantes regionales) solo duran 4 años, **perdiendo la capacidad de sacar la discusión legislativa del ciclo electoral**. No está de más agregar que los senadores recientemente electos por 8 años tendrían que abandonar sus cargos el 2026, lo que vulnera los derechos de quienes resultaron electos y de quienes votaron por ellos.

Pero más allá del hecho de la eliminación del Senado, esta excesiva concentración de poder en el Congreso de Diputados se grafica en todo el articulado. Algunos ejemplos de aquello:

1. **Se pasa del dominio legal máximo** (“solo son materias de ley”) **al mínimo** (“solo en virtud de una ley se puede”). Esto significa —en la práctica— **extender la potestad legislativa del Congreso de Diputados, a costa de la potestad reglamentaria del Presidente**. Esto probablemente hará **proliferar proyectos de ley “personalizados”** o que los diputados presentan pensando en sus regiones o en grupos de presión.

2. El Congreso de Diputados tiene excesivo poder de veto.

- (i) **Respecto de la Cámara de las Regiones**. En los proyectos de ley que no son de acuerdo regional, **basta la mayoría para desechar las observaciones de la Cámara de las Regiones**. En los que son de acuerdo regional, no queda claro qué sucede, pero si la comisión mixta no llega a acuerdo **prima el proyecto del Congreso de Diputados**.

¹ Ver en <https://bit.ly/3N1cGSH> (p. 11).



Foto: radio.uchile.cl

(ii) **Respecto del Presidente.** El Congreso de Diputados puede **desechar el veto parcial del Presidente por simple mayoría**. Si el veto del Presidente es total, deben insistir por tres quintos para conservar el proyecto original. Así, la máxima autoridad del país se verá siempre en una encrucijada: o veta el proyecto completo (con las consecuencias políticas que ello puede tener) o no lo veta, dado que al Congreso le basta mantener su votación inicial para desechar las observaciones presidenciales.

3. Todas las iniciativas **comienzan su trámite en el Congreso de los Diputados**, y sólo algunas tienen contemplado segundo trámite. Además, solo dicha cámara y el Presidente tienen la atribución de establecer **urgencias legislativas**. Todo esto hace que —en los hechos— la Cámara de las Regiones quede sometida a la voluntad y al arbitrio del Congreso de Diputados, tanto en la iniciativa como en la tramitación de cualquier proyecto de ley.

Se produce, así, un desequilibrio brutal en el poder político, con un **Congreso de los Diputados que tiene las atribuciones para imponerse sobre la Cámara de las Regiones y sobre el Presidente**.

A modo de ejemplo de todo lo expuesto, supongamos que se propone por un grupo de diputados un

nuevo sistema de pensiones, que estatizara los fondos actuales y consagrara el reparto de los mismos. La Cámara de las Regiones no participaría de su tramitación, pues este tema no se encuentra en el listado de leyes de acuerdo regional. Y si solicita participar en su tramitación, **el Congreso de Diputados podría desechar sus observaciones por simple mayoría**.

Si —por su parte— el Presidente quisiera intervenir **en el debate**, tendría que esperar al final de la tramitación del proyecto, dado que al no ser una ley que exija su concurrencia —como se verá en el siguiente apartado— no tiene otra opción que vetarlo. El Presidente tendrá que enfrentar así o a la lotería del veto parcial (que pueden rechazarle por simple mayoría) o a la misión políticamente imposible del veto total.

Con ello, **la autoridad que goza de mayor legitimidad democrática del país puede terminar quedando fuera de importantísimos debates, que ahora podrán ser dirigidos por el Congreso de Diputados**. Otro ejemplo delicado son las leyes migratorias: los diputados podrían aprobar una nueva ley de migraciones, y con esa misma mayoría desechar cualquier observación al proyecto que hagan la Cámara de las Regiones y el Presidente de la República.

RIESGO N° 2: PRESIDENCIALISMO MAL ATENUADO

Como se adelantó, **el desequilibrio que puede observarse entre Congreso y Cámara también se extiende a su relación con el Presidente de la República.** Si bien se anunció a los cuatro vientos que no se eliminaría el presidencialismo, se optó por reformas que lo debilitan más que mejorarlo, al contrario de la recomendación de los expertos.

Inicialmente existió un acuerdo por reformar el presidencialismo, institución bicentenaria en nuestro país, y existieron propuestas transversales como establecer la figura del vicepresidente, electo conjuntamente con Presidente, quien tendría un rol clave en la relación con el Congreso, la coordinación de los ministros y la ejecución del programa. Sin embargo, estas propuestas fueron desechadas, optándose por alternativas que **“atenúan” el poder presidencial, pero en beneficio —nuevamente— de un Congreso de Diputados que sigue acumulando peso.**

El principal elemento que confirma esta tesis es que **se termina con la iniciativa exclusiva presidencial,** instalándose la figura de las “leyes de concurrencia presidencial necesaria”. Con ello, cualquier parlamentario puede

presentar, con un cuarto de las firmas (hoy 39), mociones que irroguen gastos al Estado, que establezcan tributos o que alteren la división política o administrativa del país, entre otras cosas. Los proyectos requerirán para ser aprobados del patrocinio del Ejecutivo.

Esto es un **incentivo al populismo parlamentario,** dado que no hay limitación para presentar proyectos que comprometan gasto estatal, y para el Ejecutivo será políticamente muy complejo no patrocinarlos (cuestión que puede hacer hasta 15 días desde despachado para su votación en general por la comisión respectiva). El panorama se complejiza si recordamos que los vetos parciales del Presidente pueden descartarse por simple mayoría, y los totales por 3/5 (aunque, nuevamente, es poco viable políticamente optar por el veto total)

Además, en comparación con las actuales leyes de iniciativa exclusiva, **se sacan del listado las leyes que tienen que ver con seguridad social,** en una medida que tiene claramente que ver con la inconstitucionalidad actual de los proyectos que establecieron los retiros de los fondos de pensiones.



Foto: latercera.com

En definitiva, es tal el desequilibrio que plantea este sistema en su conjunto, que el Presidente se verá enfrentado a dos escenarios posibles.

(i) Si tiene mayoría en el Congreso (cuestión improbable con nuestro fragmentado panorama político), su sector político podrá avanzar sin mayores problemas hacia una mayor acumulación de poder. Esto empeora pensando

(ii) Si no la tiene (situación más probable), se generará una situación de tensión entre el Presidente y el Congreso aun mayor a la actual, pues este no cuenta con herramientas de desbloqueo. Así, se prevén situaciones de mayor inestabilidad política y de ineficacia de los gobiernos. Justamente dos de las cues-

tion es que este texto constitucional estaba llamado a solucionar.

A continuación, un ejemplo que grafica lo que venimos explicando. Se podría presentar por un grupo de parlamentarios una ley que entregue un bono directo a todas las personas de 1.000.000 pesos, o que suba artificialmente a 2.000.000 la pensión mínima. El Presidente se verá brutalmente presionado a patrocinar el proyecto, y si intenta modificarlo una vez aprobado por un veto parcial, sus propuestas pueden ser fácilmente desechadas. Se constituye así un mecanismo para que el Congreso de Diputados le controle la agenda y el programa al Presidente, ejerciendo una "presión negociadora" constante, lo cual solo generará inestabilidad e ineficacia en los gobiernos.

RIESGO N°3: UN CONGRESO MUY PARECIDO A LA CONVENCIÓN

Como ya se enunció, durante toda la discusión constitucional la mayoría dominante ha buscado crear un Congreso de Diputados que sea **lo más parecido posible a la Convención Constitucional**: estableciendo normas de paridad, escaños reservados y abriendo la puerta a la igualdad entre partidos y otras “organizaciones políticas” de “independientes”.

Como sabemos, esta composición de la Convención —que se busca replicar— ha sobrerrepresentado a grupos radicales, y ha generado **un órgano políticamente inestable, polarizado y alejado de las preocupaciones ciudadanas**. Justo lo contrario de lo que Chile necesita hoy en su máximo órgano de representación política.

Además, con estas medidas se afectan gravemente **principios como la igualdad del voto** (escaños reservados) y la idea misma de representación, pues se asume que solo te puede representar correctamente alguien de tu misma etnia, sexo o condición sexual, acercándonos a una **idea corporativista de la democracia**.

RIESGO N°4: DESIGUALDAD ANTE LA LEY

El conjunto de normas aprobados por la Comisión de Sistema Político incluye también una serie de principios que buscan orientar al sistema político-electoral en su conjunto. Estos artículos, en la versión armonizada publicada el 15 de junio, fueron asignados a los capítulos de Principios Constitucionales y de Participación Democrática. Algunos de sus ejemplos más preocupantes son:

- En el artículo 6 se establece que: *“El Estado reconoce y promueve una sociedad en la que mujeres, hombres, diversidades y disidencias sexogenéricas participen en condiciones de igualdad sustantiva, reconociendo que su representación efectiva en el conjunto del proceso democrático es un **principio y condición mínima para el ejercicio pleno y sustantivo de la democracia y la ciudadanía**”.*

*Todos los órganos colegiados del Estado, los órganos autónomos constitucionales y los órganos superiores y directivos de la Administración, así como los directorios de las empresas públicas y semipúblicas, **deberán tener una composición paritaria que asegure que, al menos, el cincuenta por ciento de sus integrantes sean mujeres**”.*

- Por su parte, el 153 en sus incisos segundo y tercero dispone que: *“Corresponderá al Estado, en sus diferentes ámbitos y funciones, **garantizar la participación democrática e incidencia política de todas las personas, especialmente la de los grupos históricamente excluidos y de especial protección**”.*

El Estado deberá garantizar la inclusión de estos grupos en las políticas públicas y en el proceso de formación de

*las leyes, mediante mecanismos de participación popular y deliberación política, **asegurando medidas afirmativas que posibiliten su participación efectiva**”.*

- El artículo 34 señala que: *“Los pueblos y naciones indígenas preexistentes y sus miembros, en virtud de su libre determinación, tienen derecho al pleno ejercicio de sus derechos colectivos e individuales. En especial, tienen **derecho a la autonomía y al autogobierno, a su propia cultura, a la identidad y cosmovisión, al patrimonio y la lengua, al reconocimiento de sus tierras, territorios, la protección del territorio marítimo, de la naturaleza en su dimensión material e inmaterial y al especial vínculo que mantienen con estos, a la cooperación e integración, al reconocimiento de sus instituciones, jurisdicciones y autoridades propias o tradicionales y a participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado**”.*

- Por último, el artículo 5, en su inciso tercero, que: *Es deber del Estado respetar, promover, proteger y garantizar el ejercicio de la libre determinación, los derechos colectivos e individuales de los cuales son titulares y su efectiva participación en el ejercicio y distribución del poder, incorporando su representación política en órganos de elección popular a nivel comunal, regional y nacional, así como en la estructura del Estado, sus órganos e instituciones.*

Estos artículos consagran principios diseñados para favorecer a ciertos grupos, abandonando la idea de la igualdad ante la ley para imponer una de “igualdad sustantiva”, que no es más que la **desigualdad ante la ley**.



Foto: latercera.com

Esto no se queda en meras declaraciones de intención, dado que el Estado debe garantizar el acceso a los diferentes órganos del Estado a los “grupos históricamente excluidos”, lo que implica que **estos privilegios pueden exigirse como un derecho**.

Asimismo, destaca particularmente la radicalidad de algunos de los principios que —por su ubicación en la propuesta constitucional— en definitiva quedan como orientadores no solo de nuestro sistema político, sino que de nuestro ordenamiento jurídico constitucional:

- Se establece que la representación efectiva de las minorías sexuales (o “disidencias”, como suelen ser llamadas por el lenguaje del progresismo) es **condición mínima para el ejercicio pleno de la democracia**. Eso abre la puerta —por ejemplo— a seguir aumentando la política de escaños reservados para más grupos, dado que sin tener cargos no habría democracia posible.

- **Concepto de paridad “como piso”**. El texto de la nueva constitución exige la paridad en todo órgano del Estado o donde el Estado tiene participación, pero entendiéndose ésta como un mínimo de 50% de mujeres. Esto se aleja de la paridad como se ha-

bía entendido hasta el minuto en las leyes electorales, e implica que **podrían haber un 80% o 100% de mujeres en un órgano sin que se afecte la paridad**. De esta evidentemente injusta manera se aplicó la paridad en la Convención Constitucional.

- En el caso de los pueblos indígenas, se consagra como derecho el reconocimiento de las tierras que reclaman como suyas, de su autonomía política y jurisdiccional, de sus autoridades, entre otros. **Esto abre la puerta a la consagración de verdaderos estados paralelos**, con comunidades que se beneficiarán del Estado de Chile pero podrán vivir bajo sus propias reglas. **Esto es injusto y muy complejo para los derechos de todos los chilenos que no pertenecen a estas etnias**.

- Además, se les garantiza la **efectiva participación en los órganos e instituciones del Estado, privilegio que ningún otro chileno tiene**.

Mediante estos principios, que representan la agenda de solo un sector político acotado —comandado por el Frente Amplio y el Partido Comunista— se termina dejando en claro que esta propuesta constitucional tiene más capacidad de dividir que de unir, y que está lejos de ser la pretendida “casa de todos”.

RIESGO N°5: VOTO PARA LOS MENORES DE EDAD Y DISTRITO EXTRANJERO

Solo dos artículos del borrador de nueva constitución abordan el sistema electoral. En ellos, junto con consagrarse cuestiones mínimas como la libertad secreto e igualdad del voto (aunque esto último, como ya vimos, en la práctica se ve mermado) la mayoría de la Convención **aprovechó para incorporar tres cuestiones que —al menos a su parecer— serían convenientes para aumentar sus espacios de poder:**

(i) Establecer el **voto obligatorio**

(ii) Establecer el voto voluntario para los **mayores de 16 y menores de 18 años**

(iii) Establecer un **distrito especial para que los chilenos residentes en el extranjero** puedan elegir un escaño en el Congreso de Diputados

Si bien el voto obligatorio es un debate abierto, donde ambas posturas tienen argumentos razonables, son las otras dos medidas las que se observan con preocupación. En el caso del **distrito extranjero**, resulta cuestionable que personas a quienes poco les afecta el devenir político nacional, y que ni siquiera comparten un territorio común, elijan un diputado. No puede compararse la elección presidencial o un plebiscito de carácter nacional (donde estas perso-

nas ya votan) a una elección que tiene estrecho vínculo con el lugar donde se vive y trabaja.

En el caso del voto de los **menores de edad**, resulta sumamente cuestionable el intento por romantizar la participación política de personas que no han concluido su desarrollo ni formación, como una excusa para su manipulación política. Jóvenes que no pueden —por ejemplo— comprar cigarros ni manejar un vehículo sin un adulto a su lado estarían habilitados para definir el futuro político del país. Lo anterior contrasta con los recientes intentos del Frente Amplio por eliminar las multas para los adultos mayores que no voten en el plebiscito de salida (pensando en desincentivar su participación). De más está decir que proyectos para bajar la edad mínima del voto ya han sido presentados, y rechazados en el Congreso.

En definitiva, más allá del debate de fondo, haber incorporado estas cuestiones en el borrador constitucional es **sintomático de la forma de operar que ha tenido esta “nueva izquierda” dominante en la Convención**. En suma, se saltaron debates legislativos que llevan tiempo madurando en el Congreso —donde las fuerzas políticas se encuentran más equilibradas— para imponer su postura, aprovechando su mayoría circunstancial.

CONCLUSIONES

Decía James Madison en El Federalista que el equilibrio entre los órganos del Estado (que Montesquieu describió célebremente como separación de poderes) no solo supone evitar la *“la acumulación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos”*², 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”*³.

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 nueva constitución.

Este articulado presenta un Congreso de Diputados que acumula mucho poder respecto de la Cámara de las Regiones, y que tiene herramientas para dirigir

—o al menos entorpecer gravemente— la agenda del Presidente. Si a eso se suma su composición radical, y el hecho de que el Servicio Electoral y los Tribunales Electorales dependerán del Consejo de Justicia (cuya conformación mayoritaria es política y no técnica), el panorama no asoma muy alentador.

Así, al contrario de lo que plantearon los diferentes expertos que comparecieron ante la Comisión de Sistema Político —quienes recomendaron que los cambios fueran paulatinos, que se construyeran sobre lo que nuestra cultura política ya conocía, y que se estableciera como principal objetivo terminar con la ineficacia de los gobiernos— la Convención ofrece a los chilenos un experimento que tardará años en implementarse, y que —de momento— hace prever más incertidumbre, más parálisis institucional y más ineficacia.

La confianza de los chilenos en su institucionalidad política —y su paciencia con los políticos— será nuevamente puesta a prueba.

² Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (p. 302)

³ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (p. 309)



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



/FundacionJaimeGuzmanE



@FundJaimeGuzman