

# P.

puntos de referencia

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL  
N° 615, AGOSTO 2022

POLÍTICA Y DERECHO

# Sistema político: ¿Mayor o menor gobernabilidad?

RODRIGO CORREA Y MIRIAM HENRÍQUEZ



# RESUMEN

- ¿Tiene la propuesta de nueva Constitución mejores mecanismos que la Constitución vigente para resolver o, al menos, puede reducir la posibilidad de conflictos entre la Presidencia de la República y el Legislativo?
- La anterior es la pregunta que guía esta conversación de dos especialistas sobre el sistema político que ofrece la propuesta de nueva Constitución. Es, como se advierte, una pregunta sobre su gobernabilidad. Las visiones de los especialistas difieren al respecto.
- Son varios los elementos de la potencial gobernabilidad del sistema político. Todos fueron abordados en esta conversación. Uno fundamental es la ley electoral. ¿En qué medida lo que dispone la propuesta de nueva Constitución al respecto es consistente con la forma presidencial que mantiene dicha propuesta?
- Otro elemento es la ley de partidos políticos. El hecho de que la propuesta habla de “organizaciones políticas” y no de partidos ¿Es relevante desde el punto de vista de la gobernabilidad?
- La misma pregunta se puede hacer en relación con el cambio de la iniciativa exclusiva actual por las “leyes de concurrencia presidencial necesaria”. Las respuestas de los especialistas también difieren en este punto.
- Por otro lado, ¿contribuirán los escaños reservados para los pueblos originarios a la fragmentación política que ya existe?
- ¿Cuán “atenuado” es el régimen presidencial que se propone si ahora el Presidente de la República podrá ir a una reelección inmediata?
- ¿Cómo se condice todo lo anterior con el modelo de “Estado Regional” que la propuesta también hace?

**RODRIGO CORREA GONZÁLEZ** es abogado, Universidad de Chile, Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Magíster y Doctor en Derecho, Yale University.

**MIRIAM HENRÍQUEZ VIÑAS** es abogada, Universidad Nacional del Comahue, Decana en la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado. Magíster en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctora en Ciencias Jurídicas de la Universidad Santiago de Compostela.

Transcripción de seminario “Sistema político: ¿Mayor o menor gobernabilidad?”, primera sesión del Ciclo “La última milla: seis discusiones sobre la propuesta constitucional”, celebrada el 12 de julio de 2022 en el CEP. El seminario fue moderado por Lucas Sierra (CEP) y su grabación está disponible en: <https://youtu.be/SN5Gdt8kYk>



## PRESENTACIONES

### 1. Presentación de Rodrigo Correa

Desde el derecho constitucional, los parámetros más obvios para evaluar el sistema político son tres:

- ¿Hasta qué punto el régimen político favorece la gobernabilidad?
- ¿Hasta qué punto el régimen político favorece la democracia o es consistente con la democracia?

Y, por último,

- ¿Hasta qué punto el régimen político ofrece suficientes garantías para la protección del Estado de Derecho?

El CEP nos ha pedido, sobre todo, referirnos a la primera de estas variables. La pregunta, por tanto, entiendo yo, es hasta qué punto el régimen político en el proyecto de nueva Constitución ofrece herramientas para asegurar, garantizar o favorecer la gobernabilidad.

Se imponen algunas prevenciones. La pregunta asume que las reglas constitucionales inciden en la práctica política, pues de lo contrario no tendría sentido preguntarse si el proyecto favorece o perjudica la gobernabilidad. Ese supuesto resulta discutible. Algunos politólogos piensan que las reglas importan bien poco y que la práctica política es función de variables alejadas de las reglas legales formales, tales como la cultura política de un país. En el otro extremo, hay quienes ignoran la cultura política, la historia y las tradiciones, y piensan que la Constitución es una máquina que funciona conforme a su propia lógica y determina la práctica política. No estoy en condiciones de resolver esta cuestión. Pero debo confesar que me encuentro en un punto intermedio: pienso que las reglas pueden favorecer la operación virtuosa de un sistema político, pero que ellas funcionan bajo restricciones y condiciones que no son del todo maleables por reglas jurídicas. Por lo tanto, una determinada práctica política no puede asegurarse jurídicamente. No puede haber garantía jurídica de gobernabilidad, ni de democracia, ni de Estado de derecho.

La segunda prevención es que la política democrática occidental contemporánea parece presentar problemas de gobernabilidad por doquier. Naturalmente tendemos a concentrarnos y a mirar la política local. Uno mira sus preocupaciones y piensa que los problemas que tenemos son solo problemas nuestros. Pero si se mira un poquito más allá, se advertirá que hay problemas de gobernabilidad en buena parte de occidente. Los dos desafíos principales, no solo en Chile, son la fragmentación política y el otro, la indisciplina partidaria.

La fragmentación política en Chile es muy significativa, con una enorme cantidad de partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en el Senado. Esa fragmentación impacta en la elección

presidencial, haciendo que sea prácticamente imposible que el Presidente de la República resulte elegido en primera vuelta. La idea de que el Presidente elegido en segunda vuelta cuenta con un respaldo mayoritario es una ilusión, puesto que si bien obtuvo la mayoría de quienes votaron válidamente, muchos de ellos no votaron en primera vuelta por esa persona y no necesariamente tienen un compromiso con su gobierno. Y eso naturalmente se refleja en la elección del Congreso Nacional. El Presidente de la República está prácticamente destinado a no tener un apoyo político mayoritario en el Congreso Nacional.

A ello se suman los problemas de disciplina, que fueron bastante evidentes bajo el gobierno de Sebastián Piñera, los que se traducen en que el gobierno ni siquiera pueda contar con la seguridad del respaldo de sus propias fuerzas políticas.

La pregunta, por tanto, es hasta qué punto el proyecto de nueva Constitución contribuye a enfrentar estos dos problemas.

Y vamos ahora las respuestas: creo que muy poco o prácticamente nada. El proyecto de nueva Constitución esencialmente replica el sistema político actual. Es decir, mantiene el sistema presidencial, en el cual el Presidente de la República es elegido directamente por la ciudadanía, usualmente en segunda vuelta, para ejercer el cargo por un periodo fijo. Por lo tanto, va a seguir significando, en un contexto de fragmentación política, que tendremos un Presidente de minorías sin respaldo en el Congreso Nacional. Todo gobierno actual, salvo que sea un gobierno que lo único que pretende es administrar lo que hay (que probablemente es un gobierno que jamás va a salir electo porque la ciudadanía difícilmente se inclinará por un candidato que no ofrezca esperanza), que tenga algún programa de reforma, sea un programa de reforma moderado o intenso, requiere apoyo parlamentario para aprobar legislación. Eso, que ya es muy difícil bajo el régimen constitucional actual, difícilmente va a cambiar bajo el proyecto de nueva Constitución. Seguimos teniendo, entonces, un Presidente de minorías.

### El proyecto de nueva Constitución esencialmente replica el sistema político actual.

La fragmentación política no es una condición natural de una sociedad, sino que en buena medida es un output del sistema electoral. En sociedades más individualistas como las contemporáneas, hay mayor propensión a la fragmentación, pero nada que el sistema electoral no pueda de alguna manera enfrentar. La propuesta de nueva Constitución no tiene definiciones a favor de un sistema electoral que contribuyan a disminuir la fragmentación, pero tampoco las tiene en sentido contrario. La posibilidad de que en Chile se reduzca la fragmentación y de ese modo se gane en gobernabilidad no queda ni cerrada ni hipotecada por la propuesta. Había un riesgo grande de que quedara hipotecada si se garantizaba a los independientes el derecho a postular las elecciones parlamentarias en listas, como lo hicieron para la elección de la Convención Constitucional. Pero ese derecho se descartó.

La propuesta tiene sin embargo dos definiciones electorales relevantes para lo que se examina: el sistema electoral debe ser proporcional, y segundo, los diputados deben elegirse por distritos (así, en plural).<sup>1</sup> Una de las mejores condiciones para resolver la fragmentación habría sido tener solo elecciones nacionales con listas nacionales (distrito único). Una interpretación leal de la propuesta, que se refiere a distritos en plural, impide esa solución. No impide, sin embargo, un sistema electoral mixto como el alemán, que combina distritos nacionales y distritos locales. Estos últimos podrían ser más grandes que los actuales, que por su tamaño favorecen enormemente la fragmentación. Si eso se realiza, hay alguna posibilidad de mejorar gobernabilidad (en todo caso, lo mismo podría hacerse bajo la Constitución actual).

Por otra parte, la correcta comprensión de la proporcionalidad determina que el sistema electoral actual sería inconstitucional de resultar aprobada la nueva Constitución. Para el Congreso de Diputadas y Diputados, la proporcionalidad genuina solo puede ser una proporcionalidad nacional. Si un partido obtiene una votación nacional del 1%, pero ella se concentra en un distrito en particular en el que logra elegir tres diputados, que representarían aproximadamente el 1,8% de los miembros del Congreso, la proporcionalidad se ve perjudicada. En este caso, la proporcionalidad exigiría reducir a dos los diputados electos por dicho partido. Pero esta es ya una consideración interpretativa. Si ella prevalece, la nueva Constitución podría impulsar una reforma electoral que en algún grado contribuyera a reducir la fragmentación. Pero en contra de esta interpretación pesarán los intereses localistas, que la propuesta valida significativamente.

**Aunque la indisciplina partidaria es consecuencia de prácticas políticas, la elección por listas cerradas sin duda contribuiría a reducirla.**

Aunque la indisciplina partidaria es consecuencia de prácticas políticas, la elección por listas cerradas sin duda contribuiría a reducirla. Actualmente los partidos políticos no tienen herramientas fuertes para sancionar al parlamentario díscolo. En un sistema de listas cerradas los partidos políticos definen el orden que los candidatos se presentan y ese orden determina quién resulta elegido. Por ejemplo, si una lista logra elegir 12 candidatos, resultarán electos los 12 primeros de la lista. Si el partido quiere sancionar a un diputado díscolo, simplemente lo pone al final de la lista y eso hace extremadamente improbable que salga electo. Actualmente el partido ni siquiera puede sancionar eficazmente al díscolo excluyéndolo de la lista, pues nada impide que el excluido se presente como independiente o que forme

---

<sup>1</sup> Artículo 252.2. Propuesta de Constitución Política de la República 2022 (“PNC”): “El Congreso [de Diputadas y Diputados] está integrado por un número no inferior a ciento cincuenta y cinco integrantes electos en votación directa por distritos electorales. Una ley de acuerdo regional determinará el número de integrantes, los distritos electorales y la forma de su elección, atendiendo al criterio de proporcionalidad”.

un nuevo partido. Y en distritos pequeños las probabilidades que tiene de ganar la elección son grandes. Lo hemos visto ocurrir varias veces, ¿no? Y eso hace muy, muy difícil la gobernabilidad.

Si el partido quiere sancionar a un diputado díscolo, simplemente lo pone al final de la lista y eso hace extremadamente improbable que salga electo.

El cambio más importante a nivel de régimen de gobierno es la sustitución o transformación del Senado. No me atrevo a anticipar el impacto de este cambio. Pero se ha sugerido que en el actual contexto de fragmentación y de difícil gobernabilidad, el Senado ha sido el lugar privilegiado donde se han producido los acuerdos políticos que han evitado una crisis más profunda de gobernabilidad<sup>2</sup>. Y la explicación de ello sería que los senadores, al ser electos por ocho años y renovarse por parcialidades, tendrían compromisos de más largo plazo. Además, por el tamaño del Senado tendrían mayor disposición a negociar, a transar, porque entienden que este es un juego reiterado.

Esto cambia radicalmente en el proyecto de nueva Constitución. Se apuesta a que la política se haga en el Congreso de las Diputadas y Diputados, no en la Cámara de las Regiones, que ha pasado a ocupar el lugar de Senado. Por cierto, la Cámara de las Regiones mantiene una función importante en la aprobación de algunas leyes, denominadas leyes de acuerdo regional.<sup>3</sup> Y en esa función incluso tiene

<sup>2</sup> Véase Escudero, María Cristina (2018) “El Congreso Nacional: organización y funciones”, en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (eds.), *El Sistema Político de Chile* (Santiago, LOM Ediciones). También las observaciones del profesor Javier Wilenmann en el podcast Razones Constituyentes, capítulo “Régimen de gobierno”, 12 de julio de 2022, disponible en <https://open.spotify.com/episode/4lpL1bGM84qI-YWhmByoRMh>

<sup>3</sup> Artículo 268.1. PNC “Solo son leyes de acuerdo regional:

- a) Las que reformen la Constitución.
- b) Las que regulen la organización, las atribuciones y el funcionamiento de los Sistemas de Justicia, del Poder Legislativo y de los órganos autónomos constitucionales.
- c) Las que regulen los estados de excepción constitucional.
- d) Las que creen, modifiquen o supriman tributos o exenciones y determinen su progresión y proporcionalidad.
- e) Las que directamente irroguen al Estado gastos cuya ejecución corresponda a las entidades territoriales.
- f) Las que implementen el derecho a la salud, derecho a la educación y derecho a la vivienda.
- g) La de Presupuestos.
- h) Las que aprueben los estatutos regionales.
- i) Las que regulen la elección, la designación, las competencias, las atribuciones y los procedimientos de los órganos y las autoridades de las entidades territoriales.
- j) Las que establezcan o alteren la división político-administrativa del país.
- k) Las que establezcan los mecanismos de distribución fiscal y presupuestaria y otros mecanismos de compensación económica entre las distintas entidades territoriales.
- l) Las que autoricen la celebración de operaciones que comprometan la responsabilidad patrimonial de las entidades territoriales.
- m) Las que autoricen a las entidades territoriales la creación de empresas públicas.

mayor poder que el Senado actual porque desaparece la posibilidad de insistencia que hoy día tiene la Cámara de Diputados. Si la Cámara de las Regiones formula observaciones o rechaza un proyecto de ley, y la Comisión Mixta no es capaz de realizar una propuesta que concite la aprobación de ambas cámaras o la propuesta es rechazada, no hay posibilidad del Congreso de insistir. Entonces, el poder de la Cámara de las Regiones es muy importante, pero solo respecto de estas leyes de acuerdo regional. La institución, por otra parte, se transforma radicalmente. Ya no son elegidos por ocho, sino por cuatro años, y ya no se renueva por parcialidades, sino que completamente.<sup>4</sup>

Por otra parte, el poder de nominaciones que hoy tiene el Senado es completamente diluido. Todas las nominaciones pasan a ser confirmadas, no desaparecen, pero pasan a ser confirmadas por una sesión conjunta del Congreso de las Diputadas y Diputados y de la Cámara de las Regiones, con lo cual el poder que hay ahí se diluye muy significativamente.<sup>5</sup>

Todo ello sugiere que la Cámara de las Regiones no será el lugar privilegiado para asegurar un mínimo de gobernabilidad. No pareciera que esa disolución o erosión haya sido compensada con mayor capacidad de consenso político, de llegar a acuerdos en el Congreso.

---

n) Las que deleguen potestades legislativas a las regiones autónomas en conformidad con la Constitución.

ñ) Las que regulen la planificación territorial y urbanística y su ejecución.

o) Las que regulen la protección del medioambiente.

p) Las que regulen las votaciones populares y escrutinios.

q) Las que regulen las organizaciones políticas.

r) Las demás que esta Constitución califique como de acuerdo regional.”

<sup>4</sup> Artículo 262 PNC: “Diputadas, diputados y representantes regionales se renuevan en su totalidad cada cuatro años y pueden ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un período. Para estos efectos se entenderá que han ejercido su cargo durante un período cuando han cumplido más de la mitad de su mandato.”

<sup>5</sup> Artículo 263 letra f) PNC: “El Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones se reunirán en sesión conjunta para: Decidir los nombramientos que conforme a esta Constitución corresponda, garantizando un estricto escrutinio de la idoneidad de las candidatas y los candidatos para el cargo correspondiente.”

## 2. Presentación de Miriam Henríquez:

Muy buenas tardes para todos y para todas. En primer término, quiero agradecer al Centro de Estudios Públicos y a Lucas por la invitación, y a Rodrigo por la presentación anterior que me permite ahorrar tiempo aquí en lo que vamos a comentar. Como siempre, es un gusto compartir con Lucas y con Rodrigo en esta tarde.

El tema central que nos convoca, ustedes lo saben muy bien, el sistema político, puntualmente, concentrándonos en la idea de gobernabilidad. Voy a comentarles que, en varias ocasiones, en esta misma sala, muchos, 33 en su momento, hicimos *Diálogos constitucionales*<sup>6</sup> y luego también hicimos por el transcurso de un año *Propuestas constitucionales*<sup>7</sup>. Y el diagnóstico era más o menos compartido: el régimen presidencialista reforzado —algunos hablaban de hiperpresidencialismo por la alta concentración de funciones en el Presidente de la República— en algunos casos no favorece la gobernabilidad. Y hay bloqueos. Si el Presidente no tiene mayoría en el Congreso o eventualmente la pierde, se producen a veces estos bloqueos entre los órganos que el diseño del régimen presidencialista no permite resolverlos. Y entonces, a veces, se producen crisis políticas, bloqueos o problemas de gobernabilidad.

Por otro lado, los diagnósticos que hicimos el 2016, 2017 y 2018 (ha pasado bastante tiempo y seguimos hablando de los mismos asuntos), tenían que ver con una altísima concentración del poder en el Presidente de la República, por ejemplo, en los nombramientos que decía recién Rodrigo. Y en otros ámbitos, fundamentalmente el que siempre he tenido enfocada mi mirada, que es en el ámbito de las potestades normativas del Presidente de la República y del Congreso Nacional.

Como sabemos la decisión de la Convención Constitucional se decantó por un presidencialismo atenuado y un bicameralismo asimétrico y también incongruente. En este marco, lo que se logró, lo que se estableció, lo que se definió, fue limitar las atribuciones del Presidente de la República, por una parte, y tratar de equilibrar las competencias del Presidente con el Congreso Nacional. Y en esa limitación de las atribuciones y en ese equilibrio entre el Congreso y el Presidente, uno podría encontrar espacios donde haya un mayor diálogo, una invitación a resolver los conflictos, y algunos incentivos que podrían redundar en mayor gobernabilidad. Con esto quiero decir que el hecho de que no se hayan seguido los otros dos modelos, parlamentarios o semipresidencial con el abanico de opciones que hay entre ellos, dificulta responder esta pregunta de la gobernabilidad. Pero sí uno podría encontrar en estas dos ecuaciones, limitar las atribuciones del Presidente y equilibrar las potestades normativas con el Congreso Nacional, espacios donde se podría generar una mayor colaboración.

Un punto de partida es que el Presidente de la República, bajo la vigencia de la Constitución actual, acumula un gran número de potestades normativas porque es colegislador, con una incidencia en la formación de la ley muy importante; conduce la política exterior y por lo tanto negocia, firma, rati-

<sup>6</sup> Sierra, L. (ed.) (2015) *Diálogos constitucionales. La academia y la cuestión constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).

<sup>7</sup> Sierra, L. (ed.) (2016) *Propuestas constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).



fica los tratados internacionales, y es el Presidente el que le somete los tratados internacionales a la aprobación del Congreso; es titular de la potestad reglamentaria autónoma y de ejecución; y además, como si esto fuera todavía poco, tiene la posibilidad de dictar los decretos con fuerza de ley, es decir, la legislación delegada. Este cúmulo de potestades normativas en estos diagnósticos que hacíamos unos años atrás claramente daba cuenta de un presidencialismo reforzado y había bastante consenso en la necesidad de limitar estas atribuciones.

En la propuesta que estamos analizando, conociendo y estudiando, lo que vemos es que se acotan estas atribuciones del Presidente y se comparten en gran medida con el Poder Legislativo (nos tenemos que acostumbrar a darle el nombre que hoy le da el texto constitucional). En ese ámbito yo quisiera destacar algunos asuntos, como, por ejemplo, lo relativo a la iniciativa presidencial; lo que tiene que ver con los quórums, es decir, la existencia ahora de una regla general bien distinta que es que la aprobación de las leyes es por simple mayoría (yo creo que ese es un cambio sustancial); lo que tiene que ver con las urgencias; y el veto. No creo que alcance por el tiempo a llegar a urgencias y veto. Pero con la posibilidad de estudiar esto ya siento que va avanzando el estudio como un sistema del sistema político.

### En la propuesta que estamos analizando, conociendo y estudiando, lo que vemos es que se acotan estas atribuciones del Presidente y se comparten en gran medida con el Poder Legislativo.

Con respecto a la iniciativa presidencial se plantearon algunas alternativas en el debate: (i) mantener la iniciativa presidencial, pero acotada (se vislumbraban ahí algunos elementos que se podían eliminar de las atribuciones de la iniciativa exclusiva del Presidente); (ii) compartir la iniciativa entre el Presidente y el Poder Legislativo; y si bien las anteriores no prosperaron, sí lo hizo ésta; (iii) establecer una iniciativa compartida entre ambos órganos pero con ciertos requisitos, denominadas leyes de concurrencia presidencial necesarias previstas en el artículo 266.<sup>8</sup> Estas se pueden iniciar por mensaje

<sup>8</sup> Artículo 266 PNC: “Son leyes de concurrencia presidencial necesarias:

- 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 los órganos autónomos 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 la letra c) del artículo 264.
- f) Regular las capacidades de la defensa nacional, permitir la entrada de tropas extranjeras al territorio de la república y autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él.

o por moción. El dato es que no se podrían iniciar por iniciativa popular ni iniciativa indígena. Se aumenta el número de parlamentarios que podría presentar esta iniciativa, respecto de un conjunto de materias que están señaladas en ese artículo. Se establece un requisito que es bien importante, que es un informe técnico financiero de la Secretaría de Presupuestos, que es una novedad en la tramitación de la ley para este tipo de proyectos. Y, además, se tiene que contar con el patrocinio del Presidente. Ese es un dato bien importante y cambia, yo diría bastante, la fisonomía de lo que estamos acostumbrados y que conocemos de la Constitución vigente. Y es que ya no hay iniciativa exclusiva del Presidente de la República, salvo para el caso de la ley de presupuesto, sino que se cambia por esta modalidad de leyes de concurrencia presidencial necesaria, con todos estos requisitos relativos a quiénes pueden presentarla, el informe técnico y, además, lo relativo al patrocinio. Lo acotado del tiempo para dar el patrocinio fue todo un tema de discusión. Yo seguí la discusión, incluso el CEP hizo parte de ella, porque si el patrocinio se podía dar en cualquier momento, esto no favorecía los acuerdos entre el Poder Legislativo y el Gobierno o el Presidente de la República. Pero se fijó un plazo y el plazo se estableció en 15 días desde despachado para la votación en general por la comisión respectiva y antes de esa votación.<sup>9</sup> Ese plazo, que está definido, de alguna manera podría generar un acercamiento, un trabajo colaborativo entre el Gobierno y el Poder Legislativo para presentar proyectos que más adelante pudieran prosperar. Con esta medida advertimos, se limitan las atribuciones del Presidente y se generan instancias de colaboración entre los poderes. O sea, la ventaja ahí claramente para esta colaboración podría estar justamente en el mecanismo completo, pero fundamentalmente en ese plazo. En alguna medida, el Presidente de la República se reserva una suerte de veto, porque podría en cualquier momento retirar el patrocinio y con eso la ley no se podría seguir tramitando.

**Si el patrocinio se podía dar en cualquier momento, esto no favorecía los acuerdos entre el Poder Legislativo y el Gobierno o el Presidente de la República.**

Otro de los asuntos que me parece sumamente importante de esta propuesta de texto constitucional tiene que ver con el surgimiento de las leyes simples, en el sentido de que son la regla general. Este asunto lo discutimos por mucho tiempo previo al inicio de este proceso constituyente y creo que había bastante consenso en que la ley no es una categoría unitaria en nuestro ordenamiento jurídico actual, sino que hay distintos tipos de ley, con distintas materias que regulan, con distintos quórum y con alternativas de control de constitucional diferenciado. Estas distinciones generaban toda una discusión

---

<sup>9</sup> Los requisitos analizados se encuentran regulados en el artículo 267 PNC.

—sé que Lucas sigue este tema desde muchísimo tiempo atrás.<sup>10</sup> Y la propuesta de texto constitucional plantea una regla general que es la ley simple y deja de ser una categoría residual.<sup>11</sup> Porque la ley simple hoy es la categoría de residual, porque lo que no es materia de ley orgánica, lo que no es materia de ley de quórum calificado, es materia de ley simple. Aquí yo diría que la regla se invierte: todo se regularía por ley simple, salvo aquellos asuntos que están señalados como leyes de quórum reforzado... Yo diría que el hecho de que se reduzcan las categorías de ley genera muchas ventajas para la gobernabilidad, y es que va a disminuir los ámbitos de interpretación sobre cuáles materias corresponden a un u otro tipo de ley. Hay pocas categorías, menos categorías. Y, por otro lado, eso implicaría que al haber menos problemas interpretativos, habría menos vicios de forma. Gran parte de los vicios de forma tienen que ver con estos asuntos.

**Porque la ley simple hoy es la categoría de residual, porque lo que no es materia de ley orgánica, lo que no es materia de ley de quórum calificado, es materia de ley simple.**

Surgen así las leyes de quórum reforzado, previstas en el artículo 271, que se aprueban por la mayoría de los integrantes<sup>12</sup>. Si uno lee el listado de asuntos que podrían regular este tipo de leyes, en realidad tienen mucho que ver con órganos que ejercen control. Se regularán por este tipo de ley, los órganos o instituciones vinculadas con el ejercicio del poder político y al sistema electoral. La ventaja de la manera en que están dispuestos los temas es que son categorías, son asuntos, no son casuísticos. La Constitución actual va eligiendo los asuntos que van a ser regulados por una u otro tipo de ley. Y, además, estas leyes se tramitan como leyes de acuerdo regional. Yo creo que este es un dato que, si uno no está muy atento en la lectura del texto, pasa rápidamente, pero todas estas leyes de quórum reforzado se tramitan como leyes de acuerdo regional. Las leyes de quórum supra mayoritario impiden o dificultan a cualquier gobierno llevar adelante su programa de gobierno si no cuenta con los votos de la oposición. Que se tramiten como leyes de acuerdo regional buscó dotar de cierto contrapeso la

<sup>10</sup> Sierra, L. y Mac-Clure, L. (2011) Frente a las mayorías: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile (Santiago, Centro de Estudios Públicos).

<sup>11</sup> Artículo 270.1. PNC: “Las leyes deberán ser aprobadas, modificadas o derogadas por la mayoría de los miembros presentes en el Congreso de Diputadas y Diputados al momento de su votación.”

<sup>12</sup> Artículo 271 PNC: “Las leyes referidas a la organización, el funcionamiento y los procedimientos del Poder Legislativo y de los Sistemas de Justicia; a los procesos electorales y plebiscitarios; a la regulación de los estados de excepción constitucional; a la regulación de las organizaciones políticas; y aquellas que regulen a la Contraloría General de la República, a la Defensoría del Pueblo, a la Defensoría de la Naturaleza, al Servicio Electoral, a la Corte Constitucional y al Banco Central deberán ser aprobadas por el voto favorable de la mayoría de los integrantes en ejercicio del Congreso de Diputadas y Diputados y de la Cámara de las Regiones.”

dictación de este tipo de leyes. Una de las críticas que se han escuchado por estos días es que no hay suficientes contrapesos en este sistema político porque, en definitiva, la mayoría de las leyes se tramitarán entre el Presidente y la Cámara de Diputados y Diputados. Pero aquí, en este tipo de leyes que tiene una mayoría calificada, además se requiere de la aprobación por la Cámara de las Regiones. El establecimiento de las leyes de mayoría simple o de quórum calificado en determinados asuntos, no del supra quórum como 4/7 o 3/5, invita a los parlamentarios a tomar postura, acercar posiciones y hace posible (aunque no completamente lo hace sencillo porque lo decía bien Rodrigo por la elevada fragmentación), alcanzar las mayorías y llevar adelante un programa de gobierno.

Las urgencias no están cerradas completamente en la propuesta de texto constitucional, pero aparentemente podrían ser compartidas. Dije que no iba a tener tiempo para el veto, pero es un tema interesante. Y de alguna forma se mantienen bastante semejantes a la Constitución vigente lo relativo a las disposiciones propuestas sobre legislación delegada. Los decretos con fuerza de ley tienen una similitud bastante cercana al texto actual.

En los tratados internacionales hay un par de diferencias. Por ejemplo, el Poder Legislativo tiene que prestar su acuerdo para denunciar un tratado o para retirarse de él. A la fecha, simplemente la Constitución exige que haya una comunicación, que se le informe al Poder Legislativo, pero no necesariamente un acuerdo. Ahí nuevamente se reequilibran las competencias de ambos órganos.

**En los tratados internacionales hay un par de diferencias. Por ejemplo, el Poder Legislativo tiene que prestar su acuerdo para denunciar un tratado o para retirarse de él.**

Y para ir terminando un tema que ha sido bastante debatido. Ha sido una discusión epistolar, podríamos decir, porque varios profesores se cuestionan, dudan o interpretan el texto a propósito de la relación ley-reglamento autónomo. Yo creo que aquí la Constitución innova claramente al establecer una regla de dominio mínimo legal. El artículo 264 dice “Solo en virtud de una ley se puede” y lista una serie de asuntos.<sup>13</sup> No se cierra con algo parecido al actual artículo 63 número 20 de la actual

---

<sup>13</sup> Artículo 264 PNC: “Solo en virtud de una ley se puede:

- a) Crear, modificar y suprimir tributos de cualquier clase o naturaleza y los beneficios tributarios aplicables a estos, determinar su progresión, exenciones y proporcionalidad, sin perjuicio de las excepciones que establezca esta Constitución.
- b) Autorizar la contratación de empréstitos y otras operaciones que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y municipalidades, sin perjuicio de lo consagrado respecto de las entidades territoriales y de lo establecido en la letra siguiente. Esta disposición no se aplicará al Banco Central.
- c) Establecer las condiciones y reglas conforme a las cuales las universidades y las empresas del Estado y aquellas en que este tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso podrán efectuarse con el Estado, sus organismos y empresas.
- d) Instituir las normas sobre enajenación de bienes del Estado, de los gobiernos regionales o de las municipalidades y sobre su arrendamiento, títulos habilitantes para su uso o explotación y concesión.

Constitución. Ese listado de materias no es taxativo ni tiene esa disposición —63 N° 20— que abría el listado en la Constitución actual.<sup>14</sup> Se mantiene la potestad reglamentaria de ejecución y también la autónoma, aunque esta última, yo diría que en términos bastante más acotados que la Constitución actual. No está nombrada entre las atribuciones del Presidente de la República. No está referida en el ámbito de los tratados internacionales, como lo está en la Constitución vigente. Está prevista en el artículo 288 y se subordina a la ley.<sup>15</sup> En realidad, la propuesta del texto constitucional lo que hace es permitir que el Presidente ejerza la potestad reglamentaria autónoma en aquellos asuntos que no están en el listado del artículo 264, pero si luego esto se regula por ley, en el evento de contradicción entre la ley y el reglamento prima, por aplicación del criterio jerárquico, la ley. Por lo tanto, nuevamente un cambio en el sistema, de lo que estamos conversando en la lógica del equilibrio, es que la norma de clausura del ordenamiento jurídico chileno, si la Constitución se aprueba, será la ley y no la potestad reglamentaria autónoma.

Lamentablemente no alcanzo a avanzar más con los temas, pero en principio quería comentar que se limitan las atribuciones del Presidente, se equilibran o se reequilibran las atribuciones con el Poder Legislativo. Y en estos mecanismos y dispositivos se genera, esperemos, una mayor colaboración entre ambos órganos y, por lo tanto, eventualmente una mayor gobernabilidad. Muchas gracias nuevamente.

---

e) Regular las capacidades de la defensa nacional, permitir la entrada de tropas extranjeras al territorio de la república y autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él.

f) Establecer o modificar la división política o administrativa del país.

g) Señalar el valor, el tipo y la denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas.

h) Conceder indultos generales y amnistías, los que no procederán en caso de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

i) Establecer el sistema de determinación de las remuneraciones de la Presidenta o del Presidente de la República y ministras o ministros de Estado, diputadas y diputados, gobernadoras y gobernadores y representantes regionales.

j) Singularizar la ciudad en que debe residir la Presidenta o el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones y funcionar la Corte Suprema.

k) Autorizar la declaración de guerra, a propuesta de la Presidenta o del Presidente de la República.

l) Fijar las bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración pública.

m) Establecer la creación y modificación de servicios públicos y empleos públicos, sean fiscales, autónomos o de las empresas del Estado, y determinar sus funciones y atribuciones.

n) Establecer el régimen jurídico aplicable en materia laboral, sindical, de la huelga y la negociación colectiva en sus diversas manifestaciones, previsional y de seguridad social.

ñ) Crear loterías y apuestas.

o) Regular aquellas materias que la Constitución señale como leyes de concurrencia presidencial necesaria.

p) Regular las demás materias que la Constitución exija que sean establecidas por una ley.”

<sup>14</sup> Artículo 63 N° 20: “Sólo son materias de ley: Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.”

<sup>15</sup> Artículo 288.2. PNC: “Asimismo, puede ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no estén reservadas exclusivamente a la ley. Cuando sean aplicables reglas de rango legal y reglamentario, primará la ley en caso de contradicción.”



## DIÁLOGO

### Pregunta

Para Rodrigo Correa, sobre esta posibilidad de crear un distrito nacional. ¿Atentaría con la descentralización concebir un distrito de ese tipo? ¿Y cómo evalúa un posible equilibrio entre el Congreso de Diputadas y Diputados y la Cámara de las Regiones en ese aspecto?

### Rodrigo Correa

Es una muy buena pregunta. Si uno mira la ley electoral actual y el impacto que tiene en la Cámara de Diputados y en el Senado, lo que uno ve es que la Región Metropolitana está subrepresentada (también lo están los otros dos grandes centros urbanos: las regiones de Valparaíso y del Biobío). Y, sin embargo, tenemos un país extremadamente centralizado. Parece entonces erróneo establecer una correlación entre la centralización y la representación en la Cámara de Diputados (Congreso de Diputadas y Diputados en la propuesta).

Hay por cierto una tensión entre gobernabilidad y regionalismo. Si el regionalismo o la descentralización se quiere llevar incluso al diseño de políticas nacionales, no veo cómo pueda conseguirse gobernabilidad.

La clave, pienso yo, de la descentralización es diferenciar planos de asuntos que deben ser resueltos a nivel nacional y asuntos que deben ser resueltos a nivel regional, provincial y comunal. Me parece que esto está mal resuelto en el proyecto. La primera capa, la capa de nivel nacional, exige representación nacional y no veo que sea incompatible con una representación como la que se encuentra en sistemas europeos, por ejemplo, en Holanda hay elecciones nacionales con distrito único, pero hay provincias extremadamente fuertes. Simplemente hay una clara diferenciación de lo que se resuelve a nivel nacional y de las cuestiones que se resuelven a nivel provincial.

### Pregunta

¿Cómo evalúa Miriam Henríquez el cambio de dominio legal de máximo a mínimo considerando el impacto que tiene en el ámbito de la potestad reglamentaria? Y las leyes de concurrencia presidencial ¿cómo impactarán en las relaciones entre el Presidente y el Poder Legislativo?

## Miriam Henríquez

Gracias por la pregunta. Realmente estimo que la relación ley-reglamento es uno de los temas que se ha tomado el debate. La importancia, de las leyes de concurrencia presidencial necesaria como cambio, como propuesta de cambio, es significativa pero ha tenido menos relevancia en la discusión del sistema político que la potestad reglamentaria autónoma.

Yo hubiera esperado que, al establecerse el dominio mínimo legal en la propuesta de nueva Constitución se eliminaría la potestad reglamentaria autónoma. Me parece muy claro que está previsto el dominio mínimo legal por el enunciado de materias de ley del texto constitucional y porque no se consideró una disposición semejante al artículo 63 número 20 que generó problemas, dolores de cabeza para la interpretación.

Cuesta pensar cómo se compatibiliza el dominio legal mínimo con la potestad reglamentaria autónoma, porque lo que es sencillo, es decir, estas son y estas sólo son materias de ley, y lo que está fuera de esa enumeración es el ámbito de la potestad reglamentaria autónoma. Entonces, si lo que se esperaba era limitar las atribuciones del Presidente y establecer un dominio mínimo legal, la potestad reglamentaria autónoma perfectamente hubiera podido quedar fuera del esquema y el Presidente haber mantenido la potestad reglamentaria de ejecución, tal como lo hacía la Constitución de 1925. Sin embargo, hoy tenemos un escenario distinto. Hay dominio mínimo legal, pero sigue existiendo la potestad reglamentaria autónoma. Pero hay una regla que es bien distinta a la de la Constitución vigente, que es que la relación entre ambas fuentes del derecho no es una relación marcada por el criterio de competencia, donde uno tenga que preguntarse qué materia regula uno u otro tipo de fuente del derecho, sino que es el criterio jerárquico, y eso nos permite pensar que, en definitiva, el Presidente podría llegar con un reglamento autónomo a regular un asunto que no es materia de ley, que no está en ese listado, pero sí luego lo regula el legislador, este último, por aplicación del criterio jerárquico, se impone.

Entonces creo que aquí justamente se establece un diseño distinto a la Constitución del 25 y a la del 80. ¿Sugerirá nuevas interpretaciones? Yo creo que esta podría ser una, la que acabo de compartir y comentar aquí. Y lo otro es que las leyes de concurrencia presidencial necesaria y a mi juicio, creo que lo traté de expresar en la intervención, genera una mayor vinculación entre el Presidente y el Poder Legislativo, porque comparten la posibilidad de iniciar los proyectos de ley.

El Poder Legislativo no tiene que esperar que el Presidente inicie la tramitación de un proyecto de ley. El legislador también podría, pero una vez que el Poder Legislativo lo inicia obliga al Presidente a pronunciarse. Y eso claramente es un cambio a lo que estamos acostumbrados. Se obliga a pronunciarse y lo tiene que hacer en un determinado tiempo, sino que sencillamente, si eso no ocurre, ese proyecto de ley decae y el cambio sustancial se debatió mucho sobre las materias que podrían ser objeto de este tipo de proyectos de ley. Y bueno, y hay una que creo que claramente es bastante decidora, que son todas aquellas que tengan que ver con una erogación directa del gasto o del gasto para el Estado. Y otro listado que se asemeja, digamos, a la materia de iniciativa exclusiva, pero ahora desaparece esa lógica y es compartida.

## Pregunta

El legislador aquí queda con una especie de rey Midas: lo que toca, queda como ley. Un poco como sucedía bajo la Constitución de 1925.

## Miriam Henríquez

La preocupación que yo he leído nuevamente en esta discusión epistolar es que podría producir el fenómeno que ocurrió bajo la vigencia de la Constitución del 25, que es la elephantiasis o la inflación legislativas. Hay una serie de enfermedades que se le atribuyen a la ley, que es la hipostenia a legislativa, la legislación motorizada. Es decir, uno podría listar un conjunto de enfermedades que afectan a la ley, porque efectivamente la ley ha perdido varias de sus características principales como la abstracción, la generalidad, la obligatoriedad y estas podrían ser cuestiones que se repliquen aquí, pero no sé si porque exista potestad reglamentaria autónoma.

## Pregunta

¿Quieres agregar algo Rodrigo respecto de la relación de ley con el reglamento?

## Rodrigo Correa

Suele afirmarse que bajo la actual Constitución el Presidente de la República tiene una amplia facultad para dictar reglamentos en materias que no correspondan a leyes («potestad reglamentaria autónoma»). Esta potestad es teóricamente existente, pero en la práctica nadie sabe qué tipo de reglamento puede dictar el Presidente de la República autónomamente. En los hechos no existe, o si existe es tan marginal que no tiene importancia. Y eso es consecuencia de lo ambiguo y vago del listado de materias entregadas al legislador, por el modo en que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional y por la práctica constitucional chilena. Bajo la actual Constitución, el Presidente no puede legislar mediante reglamentos.

Bajo la propuesta de nueva Constitución, en teoría podría hacerlo porque hay un ámbito de potestades concurrentes entre el legislador y el Presidente. Como indica Miriam, en caso de que tanto una ley como un reglamento del Presidente regulen inconsistentemente un asunto, prevalece la regulación legislativa. Por lo tanto, la potestad del Presidente para legislar mediante reglamento dependerá de dos elementos: el listado de materias reservadas al legislador, y las leyes vigentes. El Presidente no podrá dictar reglamentos que afecten dichas materias, ni reglamentos que contravengan las leyes vigentes. Pero el Presidente sí podría reglamentar materias no reservadas al legislador siempre que lo hiciera sin contravenir ley alguna. Y en caso de bloqueo del Congreso, podría utilizar ese espacio. Pero no es claro que vaya a ser un espacio significativo que represente un peligro.

La eliminación de la iniciativa exclusiva perjudica la gobernabilidad. No veo en absoluto la ganancia. Sin duda crea un espacio de colaboración, pero la cuestión es qué incentivos genera. Y yo sólo creo



que genera pésimos incentivos. En cierto sentido, la regla propuesta (conurrencia presidencial necesaria) honra una idea que está en la Constitución actual: en asuntos presupuestarios no es razonable que pueda aprobarse una ley que tenga un impacto fiscal significativo sin la voluntad favorable del Presidente de la República. Esa idea hoy día está expresada en la iniciativa exclusiva, de manera que los parlamentarios no pueden siquiera iniciar la tramitación de ese proyecto de ley.

En la propuesta de nueva Constitución, como bien ha explicado Miriam, sí se puede iniciar, pero en algún momento el proyecto de ley no puede continuar su tramitación si el Presidente no le otorga su patrocinio. Eso crea espacios para chantajear al Presidente con la opinión pública, chantaje que hemos visto con los retiros del 10% de los fondos de pensiones. Básicamente el proyecto de nueva Constitución constitucionaliza la posibilidad de chantaje en este tipo de materias y, como hemos visto en los últimos años, eso no contribuye a la gobernabilidad, sino que, por el contrario, la perjudica.

Aun así, pues puede decirse algo a favor de la regla propuesta: que la iniciativa exclusiva en los hechos está muerta, y que, por lo tanto, es un error comparar las leyes de conurrencia presidencial necesaria con la iniciativa exclusiva, porque esta desapareció con las leyes que autorizaron los retiros desde los fondos de pensiones. La propuesta es una fórmula intermedia para canalizar fuerzas populistas que han arrasado con una regla constitucional que ya no parece tener vigencia real. Uno podría conceder que, siendo una mala regla, es la única posible en las actuales condiciones. Pero no creo que sea una buena regla.

## Pregunta

Una pregunta para ambos. Se dice que hay una especie de presidencialismo *atenuado* en la propuesta de nueva Constitución. Sin embargo, no hemos tocado esta tarde un punto importante que es la posibilidad de que el Presidente de la República se reelija inmediatamente. Esa posibilidad, en términos políticos, ¿pone en cuestión el adjetivo de “atenuado” respecto del presidencialismo que se propone?

## Miriam Henríquez

Es difícil la pregunta yo diría que atenuado en el sentido de que se acotan sus atribuciones. Creo que cuando se le colocó el adjetivo se pensó que ciertas atribuciones del Presidente como nombramientos, la relación con el Poder Legislativo quedaban limitadas o acotadas. Pero claramente la reelección, yo creo que cuando se tomó la decisión de la reelección se estaba conversando de la posibilidad del semipresidencialismo, era otra, era otro el momento de la discusión. Probablemente enero, febrero de este año, el parlamentarismo rápidamente se descartó como una opción entre los constituyentes, estaríamos conversando de otro asunto, si es que hubiera prosperado de los mecanismos probablemente de censura o etc. y luego, entre enero y febrero se habló de la posibilidad de un régimen semipresidencial y ahí tenía bastante más sentido la posibilidad de la reelección. Luego eso fue quedando, fue quedando y luego se fueron limitando las atribuciones del Presidente, en el marco de un régimen presidencialista. A mí también me cuesta conciliar y pensar cómo se va a entender el ciclo político con reelección, con

una duración de los miembros de la Cámara de Diputados y Diputadas por cuatro años, con una Cámara de las Regiones, que también sus integrantes así se llaman integrantes, duran cuatro años, pero que tiene un ciclo político distinto.

Creo que esto no salió en la conversación, pero que también es muy relevante. Se eligen los integrantes de la Cámara de las Regiones, al mismo tiempo que las autoridades regionales para ser consistentes con un modelo de Estado regional. Pero entiendo que tres años posteriores a la elección del Presidente y de los parlamentarios. Hay que ver cómo eso va a funcionar. Justamente para la pregunta que nos convoca esta instancia ¿cómo va a permitir o no mayor gobernabilidad el hecho de que una de las cámaras sea elegida tres años después de la elección del Presidente y Congreso de Diputados y Diputadas?

### Pregunta

Sabemos que el presidencialismo que tenemos actualmente es un terreno fértil para el discolaje. Si el Presidente es impopular, su poder de disciplinar el Congreso e incluso su propia coalición es muy débil, sobre todo si no va a la reelección. En cambio, los parlamentarios sí van a la reelección. Un presidente, al concluir su periodo, realmente tiene muy poco poder si es impopular, y crecientemente los presidentes suelen ser impopulares. ¿No ayudará a un cierto disciplinamiento parlamentario la posibilidad de que el Presidente vaya a la reelección?

### Rodrigo Correa

No es algo que haya pensado. La evaluación de si un presidente es fuerte o no es bien difícil de hacer, porque puede ser extremadamente fuerte en ciertos aspectos y al mismo tiempo muy débil en otros. En cuanto jefe de la Administración del Estado, el Presidente es una autoridad muy fuerte; también como autoridad que nombra a buena parte de los jueces. Parte de esa posición fuerte parece mantenerse en la propuesta. Desde ese punto de vista, la posibilidad de reelección no parece moderar el presidencialismo. Un Presidente que durante ocho años es jefe de la Administración tendrá un impacto muy significativo en esta.

Pero la propuesta le quita algunos poderes al Presidente. Por ejemplo, deja de tener potestad alguna en el nombramiento de jueces (salvo en la designación de tres ministros de la Corte Constitucional). La propuesta también aspira a la creación de un servicio civil profesional y estable. Eso podría amortiguar el poder del Presidente sobre la Administración, pero todavía es prematuro anticipar cómo será ese servicio civil. No veo, sin embargo, el efecto que pueda tener la reelección en la aprobación de leyes. Por otra parte, la posibilidad de reelección puede quitar libertad al Presidente respecto de la opinión pública. Así ocurre en Estados Unidos, donde el Presidente es mucho más libre en el segundo período que en el primero, porque en el primero está preocupado de asegurar la reelección. Y en ese sentido, podría evaluarse si la reelección disciplinará a los parlamentarios o llevaría a disciplinarse a sí mismo para tener suficiente apoyo parlamentario y poder ganar la elección. Es una muy buena pregunta y no me atrevo a responder con un sí o un no, ya que hay elementos que refuerzan su poder, pero otros parecen debilitarlo.

## Pregunta

Sabemos que si se aprueba, esta propuesta constitucional se va a jugar en leyes posteriores. Una, sobre el sistema electoral, que es muy importante, y otra que es clave, que también me gustaría ponerlo sobre la mesa a ver qué opinan al respecto, que dice relación con los partidos políticos. La propuesta constitucional abre la puerta a la regulación de los partidos políticos de una manera tal vez excesivamente amplia al hablar de organizaciones políticas y deliberadamente haber omitido la expresión partidos políticos. Algunos convencionales decían que se estaba diciendo lo mismo, pero si se estaba diciendo lo mismo, ¿por qué no se dijo directamente? (pasa algo parecido con el justo precio y el daño patrimonial efectivamente causado) ¿Por qué no se dijo en la propuesta y, en cambio, se deja esa ambigüedad a la legislación futura? ¿Cómo lo ven ustedes en términos de gobernabilidad esto de hablar de organizaciones políticas y no simple y directamente de partidos políticos?

## Miriam Henríquez

Quizá muchos extrañan que la norma propuesta no se refiera a partidos políticos y mencione a las organizaciones políticas, pero en un momento, hay que decirlo, el riesgo es que no hubiera dicho nada sobre el tema. Los partidos políticos claramente son organizaciones políticas, pero no son organizaciones políticas a secas, sino que en la Constitución se refiere a las organizaciones políticas reconocidas por ley. Creo que hay que hacer esa referencia porque la ley luego establecerá y arbitrará cuáles son las organizaciones políticas que están al alero de esta Constitución y que podrán ejercer las facultades y participar del sistema. En fin, tal como se señala en la propuesta no es cualquier ley, sino una de quórum reforzado. Y es una de las leyes de acuerdo regional. Por lo tanto, va a participar la Cámara de las Regiones nuevamente, la idea de los contrapesos al Congreso de Diputadas y Diputados. En fin, son leyes que tienen que buscar una estabilidad mayor y por lo tanto también son estas leyes que van a requerir de una mayoría calificada. Insisto en organizaciones políticas que se reconozcan o sean reconocidas por la ley, porque si no uno podría decir simples organizaciones políticas, un grupo de estudiantes que quiere conformar un centro de alumnos, en fin, eso no alcanza para lo que está señalando la Constitución, sino que habla de otro tipo de grupos.

Creo que ahí también hay que mirar esta regla para ver cuál es el provecho que se le pueda sacar, en una lógica también de igualdad sustantiva de género.

## Rodrigo Correa

Una de las cosas que han sido curiosas de este proceso es la obsesión con las etiquetas al cambiarle el nombre al Poder Judicial por el de Sistemas de Justicia, o Senado por Cámara de las Regiones, etcétera. Debo confesar que no tengo mucha paciencia para esas discusiones. Creo que no hay cosas demasiado importantes en ellas salvo a nivel simbólico. No creo que tengan mucha importancia en el mediano y largo plazo y en el diseño de las instituciones. Y esto vale para la pregunta. Es irrelevante que se llamen partidos políticos u organizaciones políticas. No veo qué impide que bajo el derecho hoy

vigente un movimiento social se constituya como partido político. Lo crucial son las condiciones que la ley exigirá para que un movimiento social, organización política o partido político presente listas electorales. La propuesta nada establece al respecto. Será entonces la ley la que deberá determinar las condiciones para que una organización pueda presentar listas de candidatos. Si estas condiciones son muy laxas, la gobernabilidad se verá afectada. Las etiquetas no son lo determinante.

Habría sido un problema que la propuesta garantizara la posibilidad de presentar listas de candidatos independientes a elecciones del Congreso de Diputadas y Diputados. Como dije, eso habría comprometido gravemente la posibilidad de tener gobernabilidad. Pero eso se descartó. La etiqueta «organizaciones políticas» fue solo una concesión simbólica. Por cierto, va a depender de lo que haga la ley, pero no veo que ahí haya un compromiso o una definición al respecto.

### Pregunta

¿Podría la Decana ilustrarnos sobre el punto de las urgencias legislativas y el veto presidencial en torno a la pregunta de si realmente hay una mayor gobernabilidad?

### Miriam Henríquez

Gracias por la pregunta, porque me permite concluir con las ideas que había desarrollado para esta tarde. Claro, cuando se hacía el diagnóstico inicial de estas mayores potestades normativas del Presidente como colegislador. Y uno decía la iniciativa bueno, los tipos de ley, las urgencias y el veto y las urgencias quedan dispuestas de una manera distinta en la propuesta de texto constitucional. No está cerrado nuevamente, es un tema que no está señalado allí con todo detalle, pero sí le permite al legislador regular al menos tres tipos de urgencias, que son las mismas que las que actualmente conocemos, pero sólo le permite la discusión inmediata al Presidente de la República. Esa es una particularidad y en el resto se podría leer, yo creo, nuevamente hay un espacio para la colaboración y para un mayor entendimiento entre ambos órganos el que la urgencia pudiera ser compartida entre el Presidente y el Poder Legislativo. Ese es un espacio que deja la propuesta de texto constitucional.

Luego, a propósito del veto. También fue uno de los temas bien discutidos el veto, y yo diría que fundamentalmente el espacio de entendimiento, de acercar posiciones, de no restarse, de tratar de conciliar, tiene que ver con el veto total. El Presidente tiene ahora la facultad de vetar totalmente un proyecto de ley y el Congreso de Diputados y Diputadas, podría insistir por los 3/5, que es una mayoría inferior que la que se exige actualmente. Y eso podría propiciar el acercamiento de posiciones, porque existe la posibilidad de que ante la amenaza de que el Presidente vete y ante la amenaza de que el Congreso pudiera insistir por esta mayoría de los 3/5, que las partes, que en este caso son el Congreso y el Poder Ejecutivo pudieran acercar posiciones. Yo creo que esas son las dos otras herramientas que están fijadas en el nuevo texto, más bien en la propuesta de texto constitucional que pudiera promover este diálogo entre ambos órganos.

## Pregunta

Una pregunta para Rodrigo. La propuesta de nueva Constitución considera la incorporación de escaños reservados para pueblos indígenas, la creación de un distrito parlamentario en el exterior y la habilitación a menores de 16 años para votar. ¿Pueden estos tres elementos, considerados en conjunto, modificar la forma en que se construyen mayorías parlamentarias?

## Rodrigo Correa

Yo creo que no. Desde luego, los escaños reservados más bien son una fuerza que en algún sentido contribuye a la fragmentación más que a la unidad. Lo que hemos visto, sin embargo, en la Convención Constitucional es que, en algún sentido, se han aunado voluntades en torno a las demandas de los pueblos indígenas. Pienso que es bastante anómalo, ya que habiendo escaños reservados en el futuro Congreso de las Diputadas y Diputados y, también, en la Cámara de las Regiones, no es lo que vamos a ver salvo que se modificara la Ley Electoral para permitir una participación de independientes semejante a la que hemos visto en la Convención. Dicho de otra manera, con representación de partidos políticos, yo no creo que los escaños reservados tengan la influencia que han tenido en la Convención Constitucional.

Respecto al voto de menores de entre 16 y 18 años, es muy difícil anticiparlo, pero no me imagino que vayan a ser una fuerza electoral relevante y, aunque lo fueran, es más difícil aún imaginar que vayan a hacer una fuerza uniforme y que en torno a ellos pueda generarse cierta mayoría parlamentaria. Entonces no veo cómo podría alterar la formación de mayorías. Y lo mismo creo respecto de un distrito en el extranjero, es decir, que tenga relevancia numérica. Tampoco esperaré ahí una suerte de uniformidad.

Así es que no veo cómo estos tres elementos puedan contribuir a la formación de mayorías y, por lo tanto, a la gobernabilidad. Pienso, por el contrario, que los escaños reservados en algún sentido lo pueden hacer más difícil. Hay otra dimensión, por cierto, en que los escaños reservados podrían contribuir a ir particularmente hacia una pacificación en la macrozona. Si se dieran ciertas condiciones, es imposible saberlo, y que por esa vía de generar o contribuir a formar una unidad estatal de mayor paz, contribuirían a la gobernabilidad.

## Pregunta

¿Cómo evalúan los mecanismos de democracia directa “desde abajo”, especialmente la iniciativa popular de ley y la revocación popular de ley como una forma de recomponer el vínculo entre partidos políticos y electores y sus electores?

### Miriam Henríquez

Bueno, cuando hace casi dos semanas, tres semanas, Lucas nos invitó a participar de esta actividad, fue con bastante anticipación lo que nos ha permitido darle muchas vueltas a cómo desarrollar tantos temas en 15 minutos. Y claro, en la pregunta falta una parte de la ecuación de esta propuesta de nueva distribución del poder. Porque en toda la conversación hemos estado hablando, al menos yo, del Gobierno y el Poder Legislativo. Rodrigo ha involucrado a los otros órganos en su relato, en su conversación, pero han estado ausente de la discusión los mecanismos que se contemplan en el texto constitucional de participación popular. Las iniciativas no solamente son iniciativas populares, hay iniciativas indígenas, consultas, plebiscitos, referéndum, incluso en la posibilidad de urgencias populares.

Estimo que el ejercicio adecuado de estos mecanismos de participación popular o ciudadana o directa, como le vayamos a llamar, podría relegitimar, y generar confianza ciudadana en la política.

Insisto en esto porque claramente los umbrales para poder aplicar a todos los anteriores son altos, entonces también se pudieran generar expectativas que luego finalmente no se puedan alcanzar. Así que yo valoro como positivo la constitucionalización de estos mecanismos. Son muchos los que están previstos en la Constitución. Podríamos dedicar solo una sesión a analizarlos todos y cada uno.

### Rodrigo Correa

No veo cómo vayan estos mecanismos a contribuir a la relegitimación de la política. Incluso pueden hacer más difícil la gobernabilidad. Dicho eso quiero referirme a una que encuentro particularmente problemática, que es la iniciativa exclusiva de reforma constitucional. Esa iniciativa exclusiva funciona con un 10% de votos, lo que gatilla un referéndum y si gana el apruebo en ese referéndum se aprueba la reforma constitucional, que ni siquiera pasa por el Congreso. Esto está mal diseñado porque, por ejemplo, en materia fiscal está excluida la iniciativa popular de ley, pero no está excluida en materia de reforma constitucional. Entonces podría ocurrir lo que ha estado sucediendo bajo la Constitución actual, y es que un grupo descubre, por ejemplo, que es muy buena idea promover una iniciativa para eliminar un impuesto. Y claro, no lo puede hacer a través de iniciativa de ley porque esa posibilidad quedó excluida, pero podría hacerse a través de una iniciativa de reforma constitucional. Es cierto que requiere del 10% de la población, pero puede ser muy popular por lo que obtenga ese 10%, va a referéndum, gana y nunca pasó por el Poder Legislativo. A mí me parece, francamente, un mal diseño.

Creo que en esto de la democracia directa hay mucho mito, pero podría tener simpatía por la derogación a través de iniciativa popular porque permite una corrección cuando el sistema político ha funcionado mal. Por ejemplo, uno podría imaginar en una ley que ha sido criticada y que luego se devela que ha sido obtenida con malas artes en su obtención (ej. por medio de lobby no reglado y pagos indebidos), y a la población le parece que esa ley debiera ser derogada. Contribuiría a la legitimación de la política su posible derogación por esta vía. Pero la iniciativa legislativa no creo que sea una muy buena herramienta, y la iniciativa de reforma constitucional pienso que es un mecanismo peligroso.

## Pregunta

Todos pensábamos que el régimen político iba a ser una cuestión muy acordada desde un principio y lo que resultó parece ser como una secuencia de desacuerdos, y por eso quedaron normas como lo de la reelección. Es decir, quedaron cuestiones que podían entenderse en un primer momento de la discusión, pero no después. Si uno analiza el debate público en torno a esto, uno podría encontrar dos posiciones más extremas al respecto. Por un lado, como ha dado cuenta esta conversación, ha circulado la posibilidad de que no mejore la gobernabilidad. Pero, por otro, han existido voces diciendo que esto podría derivar en una especie de “dictadura legal” porque, se dice, va a haber un presidente que va a tener circunstancialmente una mayoría en el Congreso de Diputados y Diputadas y va a arrasar, porque no va a haber contrapeso desde el punto de vista una cámara alta que pudiese hacer dicho contrapeso. Veo relativamente difícil esto último teniendo un sistema proporcional y una fragmentación política. ¿Cómo ven ustedes estas dicotomías? ¿Se puede producir efectivamente una situación así, de una especie de dictadura democrática y legalmente alcanzada?

## Miriam Henríquez

Coincido con lo que dice Lucas en el segundo aspecto, es decir que es muy poco probable que del diseño devenga una dictadura legal. O sea, hay un cuestionamiento a los contrapesos propuestos.

Atendida la alta fragmentación, porque sí existen contrapesos y porque las leyes de Estado, las leyes que van a perdurar requieren de la intervención de la Cámara de las Regiones y no solo del Congreso de Diputadas y Diputados.

## Pregunta

Hemos conversado muchas veces sobre la conveniencia de que, en un sistema presidencial, las elecciones parlamentarias se realizaran después de la primera vuelta presidencial. Eso no quedó en la propuesta. Quizás si hubiese quedado a lo mejor alimentaba este temor a tener una especie de autoritarismo legal. Pero, por otra parte, al no tener mayorías, volvemos también a la pregunta por la gobernabilidad.

## Rodrigo Correa

La elección francesa reciente demostró que hay limitaciones en esa elección parlamentaria en segunda vuelta. Esto se vincula con lo que dije al comienzo acerca de las relaciones entre cultura política y regulación constitucional. En este caso, lo que hoy está de moda en el mundo son lo que algunos llaman las “democracias autoritarias”. Son democracias, pero son democracias autoritarias, donde sin golpes de Estado violentos, el jefe de gobierno captura el poder del Estado. No hay mucho que una Constitución pueda hacer si es que se da una situación política en la cual un líder carismático logra tener una mayoría avasalladora. Ante tal situación no estamos protegidos bajo la actual Constitución. Ni lo estaremos bajo la propuesta de nueva Constitución. Tampoco lo estaríamos bajo en un régimen

parlamentario. Esta era una obsesión de Arturo Fontaine, quien ha sostenido que un régimen parlamentario es mucho más propenso a ser capturado por un líder carismático o autoritario.<sup>16</sup> No creo que eso sea cierto. Dicho eso, en una situación de fragmentación, en la que hasta ahora hemos sido afortunados con no tener líderes demasiado carismáticos, parece un peligro muy lejano y no parece el problema que enfrentemos hoy. Pero eso puede cambiar.

Y quizás la situación de fragmentación es el caldo de cultivo para que cambie. Quizás lo que podemos imaginar es que en los próximos diez años va a surgir ese líder carismático, y en un país aburrido de ingobernabilidad y fragmentación, éste logre dominar. Pero, de verdad, no veo que eso sea favorecido por la propuesta constitucional, salvo tal vez indirectamente: no porque la propuesta de nueva Constitución favorezca la captura de poder, sino porque ofrece menos gobernabilidad que la actual. Adicionalmente, la figura presidencial queda debilitada: se crean muchos órganos autónomos, pierde poder administrativo, pierde poder de diseño de la judicatura, pierde poder en el manejo de la agenda legislativa. No veo que la nueva Constitución lo favorezca directamente a través de los poderes que crea. Como digo, quizá lo puede estar alentando indirectamente al generar condiciones de aún mayor ingobernabilidad de la que tenemos hoy. Y que eso, claro, genere un caldo de cultivo para tener un líder carismático el día de mañana que nos lleve al despeñadero.

---

<sup>16</sup> Fontaine, A. (2021) *La pregunta por el régimen político: Conversaciones chilenas. Ensayo*. (Fondo de Cultura Económica).





CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.

Editor: Lucas Sierra I.

Diagramación: Pedro Sepúlveda V.

VER EDICIONES ANTERIORES

