

INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIO DEL SISTEMA POLÍTICO CHILENO, CREADA POR ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, DE FECHA 3 DE ABRIL DE 2008.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial de Estudio del Sistema Político Chileno informa del cumplimiento de su cometido, al tenor de lo dispuesto en el artículo 229 del Reglamento de la H. Corporación y en el acuerdo aprobado por la Sala en su sesión del 3 de abril de 2008.

I. ANTECEDENTES SOBRE EL ORIGEN, CONSTITUCIÓN Y COMPETENCIA DE LA COMISIÓN.

Esta Comisión tuvo su origen en un proyecto de acuerdo presentado por 43 Diputados; a saber, los señores:

Accorsi Opazo, don Enrique; Araya Guerrero, don Pedro; Ascencio Mansilla, don Gabriel; Bustos Ramírez, don Juan; Ceroni Fuentes, don Guillermo; Chahuán Chahuán, don Francisco; De Urresti Longton, don Alfonso; Díaz del Río, don Eduardo; Díaz Díaz, don Marcelo; Encina Moriamez, don Francisco; Enríquez-Ominami, Gumucio, don Marco; Escobar Rufatt, don Álvaro; Espinosa Monardes, don Marcos; Farías Ponce, don Ramón; González Torres, don Rodrigo; Hales Dib, don Patricio; Insunza Gregorio De las Heras, don Jorge; Jaramillo Becker, don Enrique; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Jiménez Fuentes, don Tucapel; Latorre Carmona, don Juan Carlos; Leal Labrín, don Antonio; León Ramírez, don Roberto; Meza Moncada, don Fernando; Montes Cisternas, don Carlos; Muñoz D'Albora, doña Adriana; Núñez Lozano, don Marco Antonio; Ortiz Novoa, don José Miguel; Quintana Leal, don Jaime; Olivares Zepeda, don Carlos; Robles Pantoja, don Alberto; Rossi Ciocca, don Fulvio; Sabag Villalobos, don Jorge; Sepúlveda Órbenes, doña Alejandra; Sule Fernández, don Alejandro; Súnico Galdámes, don Raúl; Tohá Morales, doña Carolina; Tuma Zedan, don Eugenio; Valenzuela Van Treek, don Esteban; Venegas Cárdenas, don Mario; Venegas Rubio, don Samuel; Vidal Lázaro, doña Ximena, y Walker Prieto, don Patricio.

Posteriormente, el 20 de mayo de 2008, la H. Cámara acordó integrar la Comisión con los señores Diputados siguientes:

Alinco Bustos, don René; Alvarado Andrade, don Claudio; Burgos Varela, don Jorge; Chahuán Chahuán, don Francisco; Enríquez-Ominami Gumucio, don Marco; Kast Rist, don José Antonio; Palma Flores, don Osvaldo; Saa Díaz, doña María Antonieta; Saffirio Suárez, don Eduardo; Sule Fernández, don Alejandro; Urrutia Bonilla, don Ignacio; Valenzuela Van Treek, don Esteban, y Ward Edwards, don Felipe.

En el curso de los trabajos de la Comisión, el señor Ward Edwards, don Felipe, fue reemplazado por el señor Eluchans Urenda, don Edmundo, y la señorita Diputada Saa Díaz, doña María Antonieta, por el señor Accorsi Opazo, don Enrique.

En su sesión constitutiva la Comisión eligió Presidente, por mayoría de votos, al H. Diputado Marco Enríquez-Ominami Gumucio.

II. OPORTUNIDAD DEL TEMA Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS REGÍMENES POLÍTICOS.

A casi tres décadas de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1980, la posibilidad de revisar el Régimen Político, encuentra hoy condiciones favorables que viabilizan su instalación en la agenda de discusión pública nacional.

La madurez democrática de la sociedad chilena y la necesidad de legitimidad del sistema político, otorgan centralidad a esta discusión y generan expectativas sobre sus consecuencias. Así, los antecedentes históricos, los modelos comparados en el concierto internacional, y el proceso modernizador en desarrollo de nuestra institucionalidad, permiten abrir el abanico de variables a explorar y situar esta problemática en un lugar prioritario.

En el escenario señalado, y con miras a contextualizar el informe final de esta Comisión, se abordan a continuación los siguientes aspectos:

En primer lugar y desde una perspectiva teórica, se enuncian las ideas que hasta nuestros días intentan otorgarle deslindes a la figura de la Representación Política, adicionalmente se plantea la dificultad que

representa la relación asimétrica que existe entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y sus implicancias respecto del prestigio de la política.

En segundo lugar se presenta una mirada panorámica de los diversos Regímenes de Gobierno y su relación con otros elementos del Sistema Político como el Sistema Electoral y el Sistema de Partidos.

Por último, se hace una reseña de la evolución del Régimen Político en la historia de Chile.

Los diputados, a fin de situar el tema en tratamiento, sostienen respecto de las reformas introducidas a la Constitución Política en 2005, que un rasgo característico de ésta y, ciertamente, de sus predecesoras, es haber mantenido en su esencia el "Capítulo IV, Gobierno" de la Constitución de 1980, específicamente, el tipo de gobierno presidencialista que dicho capítulo regula. De ello se deriva, la preeminencia entre los poderes públicos, según la distribución competencia que consagra la precitada Constitución.

Un antecedente de relevancia de la labor desarrollada en esta instancia, se encuentra en la Comisión de Estudio del Régimen Político de 1990, la que desarrolló un diagnóstico de la situación, reflexionó sobre la oportunidad de las posibles reformas y al término de su trabajo, formuló conclusiones que estuvieron a la vista en el desarrollo del presente trabajo.

a) Régimen Político Consideraciones Teóricas.

La Representación Política

La figura de la Representación política, debe situarse en el contexto del proceso de toma de decisiones de los Estados democráticos modernos, donde quienes deciden no son la totalidad de los ciudadanos - democracia directa- sino que son aquellos mandatados para ejercer ese rol - democracia representativa-.

Desde Rousseau se releva en la filosofía política la idea de la preeminencia del interés de la mayoría frente al interés de unos pocos. Esta mayoría forma una comunidad, que a través de la técnica de la representación hace operativa la voluntad general, que es en última instancia quien determina las pautas de lo que es justo e injusto. La línea de fundamentación de la figura de la Representación política de los constituyentes franceses de 1791, se sustentaba en considerarla como requisito de la soberanía

nacional. La idea es que la soberanía sea asumida por la nación, pero la nación solo puede existir a través de sus representantes; así la Constitución francesa de 1791 establecía¹: “...La nación de quien emanan todos los poderes, no los puede ejercer más que por delegación. La Constitución Francesa es representativa”.

La anterior línea de argumentación constituirá un antecedente para la llamada “Teoría Liberal del Mandato Representativo”, en la cual la categoría de mandato se entiende a partir del esquema ideológico burgués, manifestándose como una técnica de legitimación del poder, así quien toma las decisiones aparece como un mero mandatario por intermedio del cual quien gobierna es la nación. Se trata, además, de un mandato general, el representante libera de ciertas actividades potenciales a sus representados. Se debe precisar que es un mandato nacional, en que el representante lo es de la nación como totalidad; es un mandato libre, es decir, no se encuentra sujeto a órdenes o restricciones específicas, y por último, es un mandato no responsable, siendo la no reelección, la única sanción posible.

Giovanni Sartori propone diferenciar analíticamente tres perspectivas de la representación: la representación jurídica; basada en la idea moderna de mandato, en la cual el representante es aquél cuyos actos son imputables a la comunidad que vive bajo la jurisdicción efectiva de ese representante; la representación sociológica, que encuentra su centro en el concepto de identidad, el representante pasa a ser un igual o alguien que va a defender los intereses del votante por pertenecer a la misma clase social, al mismo territorio o practicar una ideología similar; y la representación política; que está relacionada con la idea de control y de responsabilidad del representante. El representante es tal porque se somete a la fiscalización de sus representados.

Fenómenos de progresiva incidencia en el ejercicio de la Representación Política en las democracias actuales son, por una parte, las situaciones de subrepresentación, en virtud de las cuales segmentos importantes de la población no encuentran representación de sus intereses y demandas en el sistema político, y por otra parte, la enorme ingerencia de los partidos políticos en la Representación Política, lo que ha llevado a denominar a las democracias contemporáneas como “Democracias de Partidos”.

La Representación Política es ejercida en los Estados democráticos modernos tanto desde el Poder Ejecutivo como desde el Poder Legislativo. La institución Parlamentaria esta en constante evolución y hoy se entiende que desarrolla tres funciones centrales: representar, legislar y ejercer la

¹ Constitución francesa de 1791, Artículo 2º, Título III “La Nation, de qui seule émanet tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par delegation. La Constitution Francaise est représentative...”

fiscalización o control. Esta clasificación de sus funciones comprende categorías de diverso nivel: la Representación Política importa una diferencia lógica y cronológica con las otras dos funciones del quehacer parlamentario ya que es necesaria y anterior a éstas, la Legislación y la Fiscalización o Control, se configuran como un tipo de variable dependiente de la representación, o si se quiere modalidades de expresión de la representación. Adicionalmente es necesario tener presente que en virtud de este carácter dinámico del Parlamento el universo de sus funciones eventualmente se amplía, es lo que ocurre con la llamada "Diplomacia Parlamentaria".

La asimétrica relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y la problemática del prestigio de la Política.

La tendencia en los últimos tiempos ha estado marcada por un repliegue del Estado en favor del mercado y dentro del Estado un repliegue del Poder Legislativo en frente del Poder Ejecutivo: En este sentido, se ha sostenido que la actual época se caracteriza por la existencia de Ejecutivos fuertes y Parlamentos débiles.

El Poder Ejecutivo formula, implementa y evalúa las políticas públicas, lleva a cabo planes, programas y proyectos, cuenta con financiamiento para el desempeño de sus funciones, especialistas, recursos tecnológicos y de información. Incluso en una materia que es central en el quehacer parlamentario, como es la actividad legislativa, el Poder Ejecutivo en tanto colegislador posee enormes atribuciones: cumple un papel fundamental en la etapa prelegislativa de la formación de la ley, una fuerte iniciativa en materia de ley, influencia para ordenar las agendas legislativas de los Parlamentos, además de la potestad reglamentaria que le otorga un margen de maniobra respecto de la aplicación de las normas jurídicas. La situación descrita resulta acentuada en los Regímenes de Gobierno Presidenciales y en graduación decreciente en los Semipresidenciales y Parlamentarios.

En términos generales, tanto los estudios como las encuestas de opinión pública, muestran que la percepción ciudadana sobre la política en general, y los Parlamentos en particular, atraviesan una crisis de credibilidad y legitimidad. Se afirma que el Parlamento se vincula poco con los ciudadanos y que cumple escasamente su función de representación de los electores, no atendiendo a sus intereses, preocupaciones y anhelos en la medida que estos esperan. Respecto de la función legislativa, además de lo señalado sobre su complicada posición relativa frente a las atribuciones y competencias

del Poder Ejecutivo, se cuestiona la "calidad de la ley", que en oportunidades, y a raíz de una deficiente técnica legislativa, resulta insuficiente o inoportuna para resolver los problemas que tiene por objeto solucionar. En cuanto a la función de fiscalización o control de los Parlamentos, es prevalente la opinión de que carece de la eficiencia y eficacia suficiente.

No obstante lo señalado, es doctrina pacífica, que un Estado democrático no puede ser concebido sin la existencia del Parlamento. El Parlamento tiene su origen en la limitación del poder omnímodo del rey en resguardo de los derechos e intereses de los ciudadanos. El liberalismo y la doctrina de la separación de los poderes del Estado, enunciada por Montesquieu, fundamentan los controles y contrapesos de las funciones del Estado, para darle eficacia al logro de las libertades políticas. Si bien tales concepciones originales se han modificado en el transcurso del tiempo, se ha fortalecido la línea de argumentación que justifica el Parlamento como aquel Poder del Estado capaz de analizar en profundidad y desde distintas visiones los grandes temas nacionales y dictar normas que regulen la organización de la sociedad, previniendo o resolviendo los conflictos, representando y armonizando los intereses de los distintos segmentos sociales, controlando y fiscalizando adicionalmente las acciones del Poder Ejecutivo. En su ámbito se da el juego de mayorías y minorías. Sin embargo, el Parlamento se deslegitima frente a la opinión pública si en su seno no existe una justa representación de la pluralidad que se expresa en la nación, de allí la importancia de un sistema electoral que la garantice. Kelsen señala que un Gobierno no elegido por el pueblo en su totalidad constituye una voluntad extraña, un peso heterónimo que ahoga la libertad de los individuos.

El Parlamento requiere modernizarse y reinsertarse en sociedades que han cambiado, este es el desafío que en mayor o menor grado enfrentan los diversos parlamentos del mundo explorando alternativas de rediseño, de utilización de las nuevas tecnologías de información, de alianzas estratégicas con otras instituciones y otros parlamentos. El resultado de estos esfuerzos tendrá directa relación con las posibilidades de una representación política consistente que contribuya a la estabilidad y gobernabilidad de las democracias representativas.

b) Lo sustancial de los argumentos invocados por los autores de la iniciativa de crear esta Comisión.

1°) Sostienen que las reformas introducidas a la Constitución Política en 1989 y en 2005, son, principalmente, "reformas políticas" que tuvieron por finalidad esencial remover los "enclaves autoritarios"

del texto fundamental, y que, desde este punto de vista, la reforma constitucional de 2005 es la más pretenciosa desde la dimensión política, o sea, en cuanto reforma al "estatuto del poder".

Destacan que un rasgo característico de esta reforma y, ciertamente, de sus predecesoras, es que ha mantenido, más o menos, inalterado el capítulo IV de la Carta, intitulado "Gobierno", específicamente, el tipo de gobierno presidencialista que dicho capítulo regula. De ello se deriva, señalan, la preeminencia entre los poderes públicos, según los repartos de competencia que consagra la Constitución; además, que buena parte de la praxis política también está altamente condicionada por el tipo de gobierno (impulso de la política legislativa, relación gobierno-parlamentarios y relación gobierno-partidos políticos).

Agregan que a pesar de las grandes reformas introducidas a la Constitución de 1980, comprendida las del año 2005, ellas no han modificado de un modo significativo el régimen presidencialista chileno. Así las cosas, y siempre desde la perspectiva del constitucionalismo social y democrático, una de las tareas de futuro consiste en analizar la posibilidad de modificar el régimen presidencialista y establecer un tipo de gobierno que permita un re-equilibrio entre los órganos representativos (Presidente de la República y Congreso Nacional), equilibrio que es inexistente e inviable en el marco del régimen presidencialista exacerbado que rige en la actualidad.

Señalan, además, que la personalización del poder, la pérdida de legitimidad durante un mandato rígido y la falta o pérdida de legitimidad subjetiva, son motivos suficientes para revisar y analizar opciones a un posible cambio -total o parcial- del régimen presidencialista chileno, tarea que la H. Cámara encomendó, en mayo de 1990, a una Comisión especial hacer un estudio análogo al ordenado a la Comisión que informa en este acto.

c) Antecedentes sobre el estudio efectuado por análoga comisión establecida en la Cámara el año 1990.

Al término de sus trabajos, la referida Comisión de 1990 formuló conclusiones que representaban el grado de conciencia y de avance que tenían, en la época, las elites políticas sobre la reforma del régimen político chileno, y advirtió que el tema no era "relevante ante la opinión pública"; situación que consideró normal, ya que en las democracias los ciudadanos comunes están más conscientes de los principios o normas generales que rigen la atribución y distribución de poderes, que de las "reglas prácticas y concretas de operación" del mismo.

En ese contexto, la Comisión de 1990 sostuvo que el consenso necesario para los cambios en el régimen político debe residir, en primer término, en los objetivos ordenadores del proceso político chileno futuro.

Señaló que la aspiración común de los participantes en sus trabajos fue que "todo régimen de instituciones debe tener como objetivo común o principal el de la eficacia". De este modo, sostuvo que las reglas del régimen político deben proveer gobernabilidad, o sea gobernación eficaz.

Así, estimó que la discusión sobre las alternativas del régimen político -presidencialismo, semi presidencialismo o parlamentarismo- debía responder la pregunta sobre cuál es el sistema de poder que mejor favorece la finalidad de gobernación eficaz. Eficacia que se considera estrechamente ligada al desarrollo y al crecimiento económico, y, por lo mismo, a la equidad. Precisamente, a propósito de tal exigencia, afirmó que no hay acuerdo acerca del aporte del presidencialismo a la gobernabilidad del país.

Por otra parte, hizo notar que el sistema político debe ser flexible para funcionar en la normalidad y en situaciones de crisis.

También señaló que al régimen político se le exige que institucionalice reglas que provean la formación de gobiernos mayoritarios, ya que la democracia es difícilmente sostenible cuando permanentemente en el tiempo gobiernan las minorías; por ello, afirma que el régimen político debe fortalecer su capacidad gobernante respaldado por mayorías.

Del mismo modo, se le exige que asegure un adecuado equilibrio de poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Parlamento, en el reconocimiento de garantías constitucionales a las minorías y a las personas, así como en la distribución de poder a nivel nacional, regional, municipal y local.

Por último, indicó que íntimamente vinculada con la opción por el régimen político está el relacionado el tema de la modernización del Estado, decisiones todas que estimó propias de estudio por una Comisión Especial bicameral, como instancia de consenso nacional.

Ahora, transcurridos más de 17 años desde la creación de la Comisión de 1990, la H. Cámara ha constatado, según lo expresa en su acuerdo del 3 de abril del 2008, que las diversas reformas a la Constitución de 1980, si bien han propendido al fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones, han mantenido inalterado el gobierno presidencialista, por lo que ha considerado oportuno promover un debate que permita explorar un régimen

político moderno para Chile, que convine de manera adecuada y equilibrada el rol del Presidente de la República y del Parlamento, que garantice gobiernos estables y eficientes y que permita válvulas de escape efectivas frente a una crisis política, social o económica.

Con tal propósito, teniendo presente los antecedentes del estudio efectuado en el año 1990, esta Comisión informante celebró diversas audiencias en las que reunió información y aportes de diversos sectores o personalidades de la comunidad nacional, que sirven de fundamento a las conclusiones del nuevo estudio ordenado por la H. Cámara y del que, más adelante, da cuenta este informe.

d) Régimen Político. Modelos Teóricos.

El Régimen de Gobierno es un elemento central de un sistema político. A continuación se señalan los modelos existentes y se hace presente su interrelación con otros elementos del referido sistema, como son el Sistema de Partidos, la alternativa Unicameralismo/Bicameralismo, y el Sistema Electoral, entre otros.

Regímenes de Gobierno

La relevancia y las funciones del Parlamento se relacionan con el Régimen de Gobierno en el que se inserta. Los Regímenes de Gobierno en el escenario de una Democracia Representativa tienen los siguientes paradigmas: el del presidencialismo es el Congreso Federal de los Estados Unidos; el del parlamentarismo es el Parlamento del Reino Unido, y el del semipresidencialismo es el sistema legislativo Francés.

El Régimen Presidencial

El Régimen Presidencial² se estableció por primera vez en los Estados Unidos de América por los federalistas, mediante la Constitución del 17 de septiembre de 1787, y posteriormente fue adoptado con las modificaciones del caso por la mayoría de los países de América Latina.

² Obrador Rodrigo: Bicameralismo/Unicameralismo ¿Una alternativa para Chile? Serie Estudios N° 06 / 2006

Las características del Régimen Presidencial son, según Duverger³, las siguientes: “El principio de la separación de poderes, la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, y porque todos ellos no son responsables políticamente ante el parlamento”.

Para Linz, las características representativas del presidencialismo son: Primero, la legitimidad democrática dual, debido a que tanto el Presidente como el Congreso son electos por el pueblo; característica que no se desvirtúa incluso cuando el presidente es designado por un colegio electoral, el cual es electo por el pueblo con ese único propósito. Segundo, la rigidez del sistema, en virtud de que ambos poderes son electos para un período fijo, y la permanencia del presidente en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención del presidente. Las otras características y problemas que presenta el sistema presidencial, afirma, derivan de las mencionadas.

Recogiendo la opinión de diversos tratadistas sobre las características del Presidencialismo, es posible concluir que:

a.- El principio general del Régimen Presidencial es la división de poderes. En el presidencialismo existe separación, autonomía e independencia relativa entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la relación que existe entre ellos es de coordinación, por lo que esta separación de poderes es adjetivada como rígida.

b.- El Presidente de la República es, a la vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno. En este sistema de Gobierno el presidente está investido con la función de Jefe del Ejecutivo o del Gobierno, del Estado, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y dirige la diplomacia o relaciones internacionales del país.

c.- El Presidente es electo por el cuerpo electoral vía sufragio universal. El presidente y el vicepresidente en su caso, al igual que los diputados que conforman la Asamblea Legislativa, son elegidos por el cuerpo electoral del país, a través del sufragio universal para un período determinado.

d.- El Presidente nombra y remueve a sus ministros de Estado. El presidente puede nombrar de manera discrecional a los ministros o secretarios de Estado, y a cierto personal clave en la administración pública.

³ Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 319.

e.- El Presidente y sus ministros de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.

f.- El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto del de la mayoría del Congreso.

g.- El Presidente no puede disolver el Congreso. El presidente no puede disolver la Asamblea Legislativa cuando lo considere necesario y convocar a nuevas elecciones, ni la Asamblea destituir al presidente ni disolver su gobierno por medio de un voto de censura.

El Régimen Parlamentario

El origen del Régimen Parlamentario se encuentra en Gran Bretaña y se desarrolló en virtud de la necesidad del monarca de "legitimar" algunas decisiones, como también por la necesidad de la nobleza de limitar el poder del rey, y luego de la burguesía, para defender sus intereses frente al absolutismo y el feudalismo.

De acuerdo con lo señalado por Giovanni Sartori, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre Gobierno y el Parlamento. Su característica primordial es que el Poder Ejecutivo y Legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos Parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, en virtud del voto del Parlamento.

Las principales características del Parlamentarismo:

a.- El gobierno forma parte del Parlamento, tanto jurídica como políticamente. Esto es, los miembros del gabinete lo son también del Parlamento. En el actual parlamentarismo los tres poderes del Estado desarrollan relaciones de integración entre ellos, por lo que la división es calificada como flexible, situación que facilita la formación de alianzas entre los partidos políticos presentes en el Parlamento.

b.- Como regla general, la función ejecutiva es dual, existe un Jefe de Estado que realiza funciones diplomáticas y de representación, y un Jefe de Gobierno que conduce la administración y el gobierno. El jefe de Estado no posee un poder fuerte, pero desarrolla un papel simbólico que colabora en la estabilidad social.

c.- El Jefe de Gobierno tiene control preciso sobre el partido mayoritario del Parlamento, es decir, el titular de la función ejecutiva de gobierno pertenece al partido mayoritario del Parlamento.

d.- El órgano legislativo designa a los miembros del gabinete. El Jefe del Gobierno y los miembros del gabinete son seleccionados por el Parlamento, por lo que individual y colectivamente dependen del beneplácito y confianza del Poder Legislativo.

e.- El Poder Ejecutivo tiene la obligación de dimitir en caso de un voto de censura del Parlamento. El Ejecutivo tiene responsabilidad política ante el Parlamento, lo que significa que el Parlamento puede disolver todo el gabinete o sólo destituir a los ministros y dejar al primer ministro, mediante un voto de censura o de desconfianza.

Los Regimenes Parlamentarios han desarrollado un mecanismo tendiente a evitar la inestabilidad de los gabinetes, a través del voto de censura constructiva. Este mecanismo, instaurado por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn y adoptado, entre otras, por la Constitución Española de 1978, establece que la moción de censura a un gabinete debe encontrarse acompañada con la propuesta de un candidato para asumir la jefatura de gabinete.

f.- Por otra parte, el órgano ejecutivo tiene la facultad, aunque restringida, de disolver el Parlamento. El gobierno tiene la prerrogativa de que puede disolver una o ambas cámaras del Parlamento y convocar inmediatamente a elecciones.

Para Linz⁴ la diferenciación central entre el presidencialismo y el parlamentarismo consiste en que "Mientras en el parlamentarismo se le otorga al proceso político flexibilidad, en el presidencialismo se le imprime rigidez". A la crítica a esta perspectiva por parte de los defensores del presidencialismo, argumentan en el sentido de que la rigidez es una ventaja, pues resguarda al proceso político de la inestabilidad propias del parlamentarismo responde sosteniendo que aunque la necesidad de autoridad parecería favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas como puede ser la muerte del titular del Ejecutivo o la toma de decisiones erróneas, que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y eventualmente mas débil que el de un Primer Ministro

⁴ LINZ, J.: "Los peligros del presidencialismo", en *Reformas al presidencialismo en América Latina*, Comisión Andina de Juristas, Caracas, 1993, p. 31.

El Régimen Semipresidencial

Se han desarrollado sistemas legislativos denominados mixtos o semipresidenciales, por estar formados con algunos elementos de los dos sistemas; sin embargo, en la realidad tiende invariablemente a predominar el sistema presidencial o parlamentario.

Este sistema político es uno de los más recientes, ya que su antecedente se observa en la Constitución de Weimar, que dio origen al sistema político alemán semipresidencial de 1919 a 1933, y en la Constitución de Finlandia, que rige desde 1919. No obstante es la Constitución Francesa, de 1958 de la Quinta República, la que perfeccionó y desarrolló el sistema semipresidencial. Sartori denomina sistema semipresidencial al que se basa en el poder compartido, en el cual el presidente debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.

Respecto del caso francés, algunos autores dicen que el sistema semipresidencial alterna entre fases de un sistema presidencial y uno parlamentario. Sartori prefiere definir el caso francés como un sistema de oscilación entre presidencialismo y parlamentarismo, esto en virtud de que la alternancia sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Por su parte, el diseño de Suiza no se puede tipificar como presidencialista, parlamentario o semipresidencial, asumiendo la figura denominada directorial o colegial. El poder político en este caso no se encuentra personificado en el jefe de Estado o de gobierno, sino que reside en un directorio.

Características del Semipresidencialismo.

a.- Estructura de autoridad dual, un jefe de Estado o Presidente y un Jefe de Gobierno o Primer Ministro.

b.- Elección directa y popular del Presidente.

c.- El Presidente conserva relevantes facultades que le permiten un control político comparable al del sistema presidencial.

d.- El primer ministro o jefe de gobierno tiene responsabilidad directa y está controlado por el Parlamento.

e.- Oscilación entre la preponderancia de aspectos del sistema presidencial y el sistema parlamentario, de acuerdo con la voluntad electoral.

f.- Colaboración entre los órganos legislativo y ejecutivo.

Tal como se indicó precedentemente, el Régimen de Gobierno es un elemento central del Sistema Político. No obstante coexiste con otros elementos con los que se interrelaciona.

Arend Lijphart⁵ señala que: “Excepto en comunidades muy pequeñas, democracia significa necesariamente, democracia representativa, en la que cargos elegidos tomen las decisiones en nombre del pueblo. ¿Cómo se eligen a estos representantes? Esta tarea indispensable de las democracias representativas es llevada a cabo por el sistema electoral, esto es, el conjunto de métodos para traducir los votos de los ciudadanos en escaños de representantes”.

La disyuntiva Unicameralismo o Bicameralismo, que corresponde a una condición estructural interna, propia del diseño institucional de cada Parlamento, que determina el funcionamiento de este y por lo tanto la expresión de las funciones de representación, legislación y fiscalización, se configura por la disyuntiva entre Bicameralismo y Unicameralismo.

Las Asambleas Legislativas pueden ser unicamerales (monocameralismo), constituidas por una sola cámara, o bicamerales (bicameralismo), formadas por dos cámaras.

El sistema bicameral cobra sentido en tanto se cumpla con determinadas condiciones: la primera, es la no congruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos cámaras, y la segunda condición es la simetría o asimetría que muestra el bicameralismo en relación a si la segunda cámara dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa. Esta condición se refiere a la importancia de poder introducir propuestas de ley en el legislativo por parte de los grupos no representados en la primera cámara.

Adicionalmente existen otras características que también indican cierto grado de diferencia entre ambas cámaras: las segundas cámaras suelen ser más pequeñas que las primeras, los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas cámaras que en las primeras, y por último las segundas cámaras suelen tener una elección escalonada, a diferencia de las primeras, que se renuevan en su totalidad en las mismas elecciones.

El Sistema de Partidos.

⁵ Arend Lijphart; *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1995, p. 29.

Respecto a la relación entre Régimen de Gobierno, Sistema de Partidos y Sistema Electoral, observando la historia de Chile y proyectando alternativas, Burgos y Walker, sostienen⁶: “El problema, entonces no reside en la forma de gobierno en sí misma presidencialismo-parlamentarismo, en el sistema de partidos en sí mismos bipartidismo-multipartidismo, o en el sistema electoral en sí mismo mayoritario-representación proporcional o uninominal-plurinominal-binominal, sino que en el tipo de combinación que encontramos en estos tres niveles”.

A propósito del sistema de partidos, si como se ha señalado, la actual democracia representativa en vigencia, es en buena medida lo que se ha venido en llamar “democracia de partidos”. El sistema de partidos contempla diversas nomenclaturas que incluyen el sistema de partido único, el bipartidismo y el multipartidismo y la relación entre los partidos puede presentar grados diversos de polarización, factor determinante de la representación y de la legislación consecuyente.

Por lo señalado, es indispensable desarrollar en paralelo el análisis de cada uno de los elementos del Sistema Político por separado, y el análisis del conjunto de sus elementos y de las interrelaciones entre ellos.

El prejuicio sobre el Parlamentarismo en Chile.

Mucho se ha escrito respecto a la existencia a fines del siglo XIX y comienzos del XX de un régimen parlamentario en nuestro país; lo cierto es que nunca ha existido una forma de Gobierno parlamentario en Chile.⁷

Varias generaciones han sido formadas con el prejuicio de la vigencia de un sistema parlamentario entre 1891 y 1920, al que, además, se le endosa todas las desgracias, desavenencias y mala administración política y económica que pudo haber tenido el país en aquella época. Diversos autores, con distintos niveles de profundidad en sus estudios, han tratado de demostrar el fracaso del sistema parlamentario, cuando en la realidad tal forma de gobierno nunca ha existido en la práctica ni en el Derecho.

⁶ Burgos Jorge y Walker Ignacio: “Hacia el Parlamentarismo”, *Revista En Foco*, Santiago Chile N° 4, 2003, p.5.

⁷ “Hacia el Parlamentarismo”, Jorge Burgos Varela e Ignacio Walker Prieto, publicado en Foro Expansiva, N° 4, 8 de julio de 2004.

Lo cierto es, como señala la publicación de Walker y Burgos ya citada, que el sistema presidencial es lo que ha imperado como forma de gobierno en forma invariable desde la organización misma de la república, siendo su principal característica el que la figura de Jefe de Gobierno se confunde con la de Jefe de Estado, cuestión diametralmente distinta a lo que ocurre en un sistema parlamentario donde el Jefe de Gobierno, que es distinto al Jefe de Estado, es elegido por la mayoría parlamentaria y permanece en tal función mientras cuente con ella.

Una somera mirada a los gobiernos que se sucedieron en el período entre 1891 y 1920, demuestra de manera palmaria que los Jefes de Estado, que también eran Jefes de Gobierno, fueron todos elegidos por votación directa, mediante un sistema de electores similar al que existe hoy en los Estados Unidos de Norteamérica, por períodos fijos de gobierno y sin que tuvieran la facultad de disolver las Cámaras del Congreso Nacional, elemento también esencial de un régimen parlamentario.

De acuerdo con el estudio al que hacemos referencia, esta suerte de confusión nace de la circunstancia que la Constitución de 1833 otorgaba al Congreso Nacional, luego de sucesivas reformas desde 1870, facultades y prerrogativas que lo dotaron de importantes potestades públicas, lo cual, sumado a prácticas parlamentarias como el voto de censura, las interpelaciones y otras actividades similares propias de los regímenes parlamentarios, esbozaron un sistema que atenuó sustantivamente el régimen político de la Constitución de 1833 de claro corte presidencialista.

El uso arbitrario e indiscriminado de alguna de estas prácticas y, en especial, la lucha entre cuadillos en los principales partidos de la época dieron lugar a una inusual rotativa ministerial (debía contarse con el respaldo de ambas cámaras para mantener el cargo de Ministro) que ayudó a estigmatizar este período de nuestra historia política.

No puede escaparse a este análisis la circunstancia que, como se indicó, salvo las reformas importantes de 1870 sobre enmiendas a la Constitución y las de 1880, el régimen presidencial consagrado en la Carta de 1833 no varió substancialmente. La estabilidad política del país no se vio mermada por los cambios ministeriales y, muy por el contrario, la transferencia ordenada del poder político, el pleno gozo de la libertades públicas junto al respeto del Estado de Derecho, son una clara identificación de esos tiempos.

En resumen, no puede afirmarse con rigor la existencia de un régimen parlamentario en nuestra historia política. Lo que existió en el período de 1891 a 1920 fue lo que Walker y Burgos denominan “presidencialismo desvirtuado” constituido por modificaciones a la

Constitución de 1833, con prácticas parlamentarias que atenuaron el carácter autoritario de la misma, dando paso al ideario liberal propio de la época.

III. BREVE RESEÑA RESPECTO DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO ADOPTADO POR CHILE A LO LARGO DE SU HISTORIA CONTEMPORANEA.

A casi dos siglos de nuestra organización como Estado independiente, puede resultar ilustrativo recordar brevemente lo que ha sido nuestra historia institucional.

Georges Burdeau define régimen político como el conjunto de instituciones a través de las cuales se ejerce el poder considerando no sólo las formas gubernamentales sino también la estructura social. Los regímenes políticos para Burdeau se distinguen por su origen, fundamentos, fines y modos de ejercicio del poder, por lo que el concepto abarca más que el sistema normativo. Para Nogueira Alcalá el régimen político es un conjunto coherente y coordinado de instituciones que coexisten en interdependencia con las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de una sociedad.

La intervención de Napoleón Bonaparte en España, que significó la detención del Rey Fernando VII y su sustitución por José Bonaparte como nuevo monarca, creó las condiciones para que en Chile se formara la Primera Junta Nacional de Gobierno, dando lugar al primer régimen político del país el 18 de septiembre de 1810. Este hecho dio origen a una incipientemente modalidad de gobierno republicano, el que denominaremos así porque es contrario al gobierno monárquico, de origen divino y de carácter vitalicio, sustituyéndolo por una autoridad elegida y, por consiguiente representativa de la voluntad del país. Influyeron en esta opción la independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa, la Constitución de Bayona de 1808, jurada por José Bonaparte, la que incorporaba los ideales de la Revolución Francesa, y la posición de las Cortes de Cádiz estimulando la creación de gobiernos representativos en las colonias para que ejercieran el poder mientras durara el cautiverio del Rey. Es interesante dejar constancia que las Cortes de Cádiz, impregnadas del naciente espíritu europeo, resolvieron terminar con el absolutismo español si bien eran partidarias del regreso de Fernando VII. Estos hechos y el desarrollo de las ideas liberales en Chile influyeron en la Primera Junta de Gobierno, la que fue representativa de los vecinos principales de Santiago, limitación que la misma Junta resolvió

convocando a elecciones para crear un Congreso Nacional que representara la soberanía popular de todo el país y que elegiría una Junta Ejecutiva de Gobierno, la que ejercería sus funciones mientras durara el cautiverio del Rey de España.

El primer Congreso Nacional, constituido por la Cámara de Diputados, abrió sus puertas el 4 de Julio de 1811, resolviendo la elección de una Junta Ejecutiva y dictando un Reglamento que pretendió dividir las funciones de la Junta de las que correspondían al Congreso. El primer Congreso Nacional, de carácter unicameral, fue disuelto el 2 de diciembre de 1811 por José Miguel Carrera, quien asumió el poder a través de un golpe de Estado. Carrera designó una Comisión que elaboró el Reglamento Constitucional de 1812, cuyas disposiciones consagraron el principio de la soberanía popular, estableció las garantías individuales y sancionó la libertad de imprenta. Creó un Poder Ejecutivo a cargo de una Junta integrada por tres vocales, un Poder Legislativo que residía esta vez en el Senado integrado por 7 miembros, cuyas funciones no eran legislativas sino que consultivas, fiscalizadoras y jurisdiccionales, y un Poder Judicial independiente con competencias para juzgar las causas civiles y criminales. Este Reglamento, que fue derogado en octubre de 1813, no hacía referencia a un gobierno representativo sustentado en elección popular. Fue sustituido por el Reglamento Provisorio de 1814, que creó el cargo de Director Supremo, como jefe de Estado, con mayores atribuciones que las anteriormente conferidas al Ejecutivo, y creó un Senado Consultivo, integrado por 7 miembros designados por el Director Supremo.

El régimen político que comenzaba a configurarse en Chile quedó en suspenso por la Reconquista española tras el Desastre de Rancagua del 1° y 2 de octubre de 1814, período que duró hasta la victoria de Chacabuco el 12 de febrero de 1817.

Consolidada la independencia de Chile el 17 de abril de 1817, y habiendo sido Bernardo O'Higgins designado Director Supremo por un Cabildo abierto, éste nombró una comisión que elaboró un Proyecto de Constitución Provisoria que fue aprobada el 23 de octubre de 1818 a través de un plebiscito, lo que fortaleció el principio de soberanía popular. El texto reglamentaba los derechos y deberes ciudadanos, establecía la libertad, la igualdad, el derecho de propiedad y consagraba los deberes sociales del Estado. El Ejecutivo recayó en el Director Supremo y el Legislativo en un Congreso que de hecho se limitó a un Senado integrado por 5 propietarios y 5 suplentes. El Poder Judicial continuaba siendo autónomo. El Director Supremo concentraba la mayor parte del poder, lo que le dio a su gobierno el carácter de régimen autoritario.

Posteriormente O'Higgins convocó a una Asamblea legislativa, que convirtió en constituyente, la que aprobó la Constitución de 1822 que estipulaba la prórroga del mandato del Director Supremo por 6 años. La nueva Carta que declara a la Nación chilena libre e independiente, creó un Ejecutivo fuerte, un Congreso formado por una Cámara de Senadores y otra de Diputados; el Poder Judicial no se modificó. Tal iniciativa, que significó un avance en el derecho constitucional chileno, no se puso en práctica. O'Higgins fue presionado a abdicar en enero de 1823. Bajo el siguiente gobierno, de Ramón Freire, se aprobó la Constitución de 1823 que recogió principalmente las concepciones moralistas de Juan Egaña. Este texto tampoco se llevó a la práctica.

Freire disolvió el Congreso en mayo de 1825 a petición de la mayoría de los legisladores, lo que fortaleció el poder de las asambleas provinciales creando condiciones para que surgiera un sentimiento de autonomía que se expresó en una iniciativa de gobierno federal, impulsada principalmente por José Miguel Infante. Para ello se dictaron 8 leyes por el Congreso inaugurado el 4 de Julio de 1826: la primera de estas leyes establecía que "La República de Chile se constituye por el sistema federal, cuya constitución se presentará a los pueblos para su aceptación". Otra ley creó asambleas provinciales integradas por diputados elegidos por votación popular y se dispuso que los intendentes serían elegidos por las municipalidades. El Congreso de 1826, que había elegido a Manuel Blanco Encalada como Presidente de la República, trabajó un proyecto de constitución federal que proponía un Poder Legislativo con importantes atribuciones de control sobre el Ejecutivo. Este intento de federalismo fracasó, provocando la renuncia de Blanco Encalada y, posteriormente del Vicepresidente Agustín Eyzaguirre.

Corresponde a don Francisco Antonio Pinto, en su condición de Vicepresidente de la República, disolver el Congreso y sustituirlo por una Comisión de 8 diputados hasta que se eligiera un nuevo Congreso Constituyente. Pinto logró suspender las leyes federales previa consulta a las Asambleas Provinciales. El nuevo mandatario, hombre culto de ideas liberales, convocó al Congreso Constituyente de 1828 que elaboró una nueva Constitución promulgada ese mismo año que mantiene algunas características del federalismo, como las Asambleas Provinciales con atribuciones para proponer ternas para los cargos de intendentes y jueces letrados y designar senadores. Esta Constitución tiene como fuentes las constituciones francesa de 1791 y 1793 y la española de 1812.

Tampoco la nueva Constitución logró dar el marco jurídico ordenador que requería el país. La anarquía política continuó llegando

a confrontaciones militares encabezadas por Freire y Joaquín Prieto, las que se resolvieron a favor de este último en la batalla de Lircay en abril de 1830.

En 1831 se convoca a la Gran Convención que elaboraría una nueva Constitución Política. En esta época surge la figura de Diego Portales, ministro del presidente Joaquín Prieto, partidario de terminar con la anarquía del país a través de un gobierno fuerte, impersonal, respetado, contrario a los caudillismos civiles y militares, cuyo poder estaría en el Jefe de Estado. La Constitución de 1833 recoge el pensamiento portaliano así como el debate de en torno a dos proyectos, el conservador defendido por Mariano Egaña y el liberal de Manuel Gandarilla. En definitiva la nueva Constitución recoge mayoritariamente la propuesta de Egaña, que da amplios poderes al Presidente estableciendo un régimen presidencial fuerte, casi absoluto, aunque incorporando algunos mecanismos de tipo parlamentario como la autorización para el cobro de tributos, la aprobación del presupuesto de la Nación y la autorización anual de las fuerzas militares de mar y tierra. La mayoría de los autores concluye en que la Carta de 1833 fue fundamental para terminar con la anarquía política reinante desde la abdicación de O'Higgins. Su vigencia llegó hasta 1925, si bien fue objeto de importantes reformas, entre ellas la que le otorgó al Congreso Nacional el recurso de la responsabilidad de los ministros ante el Parlamento, lo que se tradujo en obstaculizar la labor del Ejecutivo a través de permanentes censuras a ministros de Estado y estimuló una relación de conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso.

La guerra civil de 1891, que terminó con la derrota del Gobierno del Presidente Manuel Balmaceda y provocó su posterior suicidio, consolidó la práctica de un parlamentarismo imperfecto que duró hasta la promulgación de la Constitución Política de 1925. Durante el período de mayor fortaleza del Congreso respecto al Ejecutivo, se obstaculizaron reformas fundamentales para enfrentar las nuevas situaciones económico sociales que vivía el país, entre ellas, la denominada cuestión social. Bajo el Gobierno de Arturo Alessandri Palma, se intentó aprobar importantes leyes sociales y leyes laborales que modernizarían el país y lograrían darle mayor gobernabilidad; la obstinada negativa de la mayoría parlamentaria cambió a raíz de una intervención militar (ruido de sables), hechos que significaron la aprobación inmediata de las leyes sociales y que el Presidente Alessandri dejara su cargo.

El Régimen Presidencialista Chileno (1932-2008).

Los confusos sucesos de comienzos de la década de los años veinte en nuestro país culminaron con una serie de levantamientos sociales que propiciaron un golpe de Estado y la salida del país del Presidente

Constitucional. Tales hechos, hicieron patente la necesidad de un cambio constitucional que modificará las prácticas arraigadas desde finales del siglo XIX respecto de la forma de gobierno. Por tal motivo, el constituyente de 1925 se preocupó principalmente de clarificar la forma de gobierno con la que se organizaría la República, con el propósito de evitar los vacíos que daban lugar a diversas interpretaciones de las normas de la Carta Fundamental de 1833, las cuales habían permitido una doble lectura y práctica política.

La Constitución de 1833, inspirada en un sistema autoritario, en una primera lectura fue considerada de naturaleza presidencialista, cuestión que se mantuvo hasta 1871. Sin embargo, y básicamente por la práctica parlamentaria, a partir de esa fecha, se le dio un sentido completamente diverso, estableciéndose una suerte de pseudos parlamentarismo y, como señala Humberto Nogueira, con rasgos de régimen de Asamblea, en el período que va de 1891 hasta 1924, año en que, como se ha dicho, un golpe de Estado pone fin al incipiente régimen democrático de base política restringida existente hasta entonces.

No obstante, la fórmula en que el constituyente buscó solucionar el problema de la forma de gobierno, adoptando el régimen presidencialista, fue incompleta, pues como veremos no sopesó el impacto que tendría en dicho régimen el sistema de partidos políticos y del sistema electoral.

La forma de gobierno presidencialista en la Constitución de 1925.

La Constitución Política de 1925, para algunos autores, siguiendo los rasgos del régimen presidencial norteamericano y de los regímenes presidencialistas de América Latina, estableció el principio de separación absoluta de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, dotándolos de autonomía jurídica y política recíproca. Suprimió de la Constitución la posibilidad del Legislativo de actuar sobre la responsabilidad de los Ministros y estableció la incompatibilidad de las funciones de Ministro de Estado y parlamentarios, dos de los principales elementos que el Parlamento había utilizando para transformar en la práctica la Constitución de 1833, de un régimen de preponderancia presidencial en un régimen "sui generis" con rasgos de régimen pseudos parlamentario y de asamblea, como hemos señalado.

El sistema de gobierno plasmado en la Carta de 1925, consideró los siguientes elementos centrales:

La figura del Presidente de la República es la base central de la forma de gobierno.

Conforme a lo dispuesto en el texto de 1925, el Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo, sin embargo, éste sólo era elegido por el pueblo, según la norma constitucional, si obtenía la mayoría absoluta de los sufragios, en caso contrario, era el Congreso Nacional, compuesto de la Cámara de Diputados y el Senado, quienes se pronunciaban eligiendo entre los dos candidatos que han obtenido las dos mayorías relativas más elevadas.

Se otorgó al Congreso esta facultad por cuanto se le consideró el legítimo representante de la voluntad popular, evitando, de paso, convocar a una segunda elección entre las dos primeras mayorías relativas. Se fue sentando paulatinamente la práctica en el Congreso de confirmar la elección de la primera mayoría relativa, lo que significó en los hechos que la decisión del Congreso no involucraba necesariamente un apoyo político a ese candidato, sino un acto meramente formal de reconocimiento de una mayoría relativa, lo que implicó en los más de los casos Gobiernos con escaso y reducido apoyo parlamentario, lo que implicaba serias dificultades de aplicar en su totalidad el programa de gobierno del candidato elegido.

Resulta elocuente que de los ocho presidentes elegidos entre 1932 y 1970, sólo cuatro obtuvieron un porcentaje de votos que superó la mayoría absoluta sin necesidad de nombramiento por parte del Congreso, lo que claramente apuntaba contra el principio democrático de gobierno de la mayoría.

Una circunstancia no menos relevante en desmedro del sistema creado en la Carta de 1925, fue el hecho de que las elecciones parlamentarias raramente coincidían con la elección presidencial. En efecto, la gran mayoría de los presidentes del período en comento no contaron con una mayoría parlamentaria en el Congreso o sólo la consiguieron a la mitad de su mandato. Sin perjuicio que la multiplicidad de partidos políticos existentes en el período alteraban regularmente la correlación de fuerzas en el Gobierno, produciendo la entrada y salida de estos grupos de las coaliciones gobernantes.

Un segundo elemento importante, radicaba en la amplitud de las atribuciones presidenciales, los que terminaron por perjudicar el concepto tradicional de equilibrio entre los Poderes del Estado.

Si bien, hasta 1943, las facultades legislativas del Presidente de la República se enmarcan en un esquema tradicional de cooperación en la función legislativa entre Ejecutivo y Legislativo con ciertas

preeminencia para el Presidente en ciertas materias, a partir de la reforma de dicho año se comienza a generar una suerte de exclusividad en la iniciativa legal en el ámbito económico social, al entregar a su dominio los proyectos sobre alteración de la división política o administrativa del país, la creación de servicios públicos o empleos rentados, el poder de acordar o aumentar los ingresos del personal de la administración, entre otras. Este cuadro se completa en la reforma de 1970, en que se agregan un cúmulo de nuevas atribuciones exclusivas en materia legal que confieren a la Primera Magistratura el control absoluto y excluyente de la facultad legislativa para orientar el gasto público y la economía del país, quedando el Congreso en materia financiera casi sin atribución alguna.

La disminución de las facultades legislativas del Congreso no quedan ahí, los Ministros de Estado pueden asistir a las sesiones del Congreso y participan en el debate legislativo en forma prioritaria, pudiendo solicitar la clausura del debate y fijar las tablas de las sesiones mediante el uso de las urgencias.

Del mismo modo, al convocar al Congreso a un período extraordinario de sesiones, el Presidente de la República podía fijar las materias legislativas que podían debatirse en tal período, con la única salvedad de las reformas constitucionales que podían ser consideradas en cualquier período de sesiones.

Finalmente, el Presidente estaba dotado de la facultad de veto parcial, lo que le permitía aprobar selectivamente las partes de los proyectos de ley que le interesaba que se promulgaran, pues le bastaba contar con más del tercio de los parlamentarios de una cámara para impedir que una legislación que no fuera de su agrado o contraviniera su programa de gobierno fuera aprobado como ley.

Una de las pocas prevenciones que el constituyente tomó respecto del Ejecutivo fue la posibilidad de acusar constitucionalmente al Jefe de Estado o sus ministros, haciendo efectiva su responsabilidad penal.

La Constitución de 1925 restringió la posibilidad de acusar al Presidente sólo a los actos de su administración y no a "todos los actos de su administración" como prescribía la Carta de 1833. Tal cambio pretendió evitar una acusación por la acción general del gobierno, sino que debía precisarse los actos del Presidente sobre los que recaía el libelo. Tal proceso sólo prosperaba si el Presidente tenía un apoyo parlamentario inferior a un tercio, por lo que su procedencia nunca ocurrió en el período señalado, a pesar de la existencia de gobierno con mínimo apoyo parlamentario.

Por su parte, los Ministros de Estados, designados y removidos discrecionalmente por el Presidente, si bien no eran responsables políticamente ante el Congreso, si estaban sujetos a la responsabilidad penal de aquél, la que podía ser perseguida mediante la acusación constitucional por diversos delitos, para lo cual se requería la mayoría simple de los miembros de la Cámara de Diputados y la mayoría absoluta de los miembros del Senado, procediéndose, una vez aprobada la acusación, a remitir los antecedentes al juez respectivo para que persiguiese la responsabilidad penal.

No obstante, la práctica del período convirtió a este instrumento en un verdadero juicio político que expresaba el descontento de las cámaras y lograba la destitución de los ministros, los que no estaban obligados a renunciar por no contar con la confianza de las mismas. Tal mecanismo se vio facilitado por la amplitud y variedad de interpretación de las causales para formular una acusación contra un Ministro de Estado, lo que se prestó para interpretaciones discrecionales del Parlamento al llenar conceptos como violación a la Constitución, falta de ejecución de las leyes y otros similares, convirtiéndose este instrumento en una verdadera herramienta de desestabilización política del gobierno de turno.

En concreto, el Congreso utilizó la acusación constitucional prevista en la Constitución de 1925, no sólo para hacer efectiva la responsabilidad penal de los ministros, sino con el objeto de destituir a los ministros cuando éstos desarrollan una política contraria a la voluntad parlamentaria. De esta forma, la responsabilidad penal originalmente prevista en la Ley Matriz se transformaba en responsabilidad política.

A lo anterior debe sumarse que la mayoría de los delitos por los que se podía acusar a los Ministros de Estado no estaban contenidos en el Código Penal, no pudiendo los tribunales de justicia aplicar una pena a los ministros destituidos por el Senado, situación que permitió, en la práctica, utilizar la acusación constitucional para hacer efectiva la sola responsabilidad política, en la medida que la sanción a los ministros estaba constituida únicamente por la pérdida del poder en la totalidad de los casos.

De esta forma el Congreso utilizó, en los momentos de mayor conflicto con el Ejecutivo, el procedimiento de la destitución de los Ministros de Estado que desarrollaban las políticas gubernamentales más cuestionadas por la mayoría parlamentaria, obligando al Presidente de la República a un cambio ministerial, aun cuando la mayoría opositora no podía obligar al Jefe de Estado a nombrar Ministros de Estado conforme a la perspectiva del Congreso, sino que sólo disponía éste del poder, en caso de mayoría contraria al presidente de ambas ramas del Parlamento, de

desorganizar de manera permanente el gabinete ministerial y de impedir al Presidente de la República gobernar eficazmente el país.

El resultado práctico de esta facultad del Congreso llevó a que los presidentes de la República, durante el período 1932-1970, en lugar de sostener enérgicamente a sus ministros, que eran independientes de las mayorías parlamentarias, se someten a las fluctuaciones de las mayorías parlamentarias, cambiando a menudo los gabinetes ministeriales, según los cambios de la mayoría parlamentaria. Tal comportamiento, se basaba en la necesidad del apoyo del Congreso para obtener las leyes indispensables para la prosecución de su actividad gubernamental, y políticamente, debían contar con el Parlamento para poder realmente gobernar y no sólo administrar el país.

La influencia del sistema de partidos políticos en el régimen de gobierno y su relación con las normas constitucionales.

Las normas que regulan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo facilita apreciar las relaciones formales entre los mismos, pero no los poderes reales que se dan en las cuestiones prácticas de tales relaciones. Se trata, desde el punto de vista de la Ciencia Política, de un conocimiento de las reglas de procedimiento, pero no da cuenta cabal del funcionamiento de un régimen político y sólo se tiene una opinión falsa e incompleta del mismo.

Al mismo tiempo, el conocimiento del sistema de partidos de un país da luces sobre los rasgos más trascendentes de la mentalidad política, social y cultural de una agrupación humana determinada, y a partir de ello, es posible determinar que sistema político es el más adecuado para construir un régimen constitucional exitoso y duradero.

Se critica que el Constituyente de 1925 desatendió este importante elemento y no consideró la realidad multipartidista que ha existido en casi toda nuestra historia, especialmente desde 1891 en adelante. Tal factor resultó ser más concluyente si se considera que el sistema de elección de los parlamentarios fue el proporcional con una masa de electores cada año más creciente, lo que garantizaba la existencia de cada vez más partidos políticos que recogen los diversos intereses de una sociedad más heterogénea y participativa.

Este multipartidismo se reflejó, como ya se esbozó, en que la gran mayoría de los mandatarios del período 1932-1973 no contaron con un claro apoyo parlamentario, incluso aquellos presidentes como Arturo

Alessandri, Pedro Aguirre Cerda y Eduardo Frei que logran sendas mayorías absolutas en su elección, no cuentan con respaldo mayoritario en el Congreso, y por el contrario o sólo tienen transitoriamente la mayoría en una de las Cámaras o simplemente en ninguna de ellas durante todo su mandato.

Esta peculiar circunstancia del sistema de partidos en nuestro país obligó a que el Presidente de la República tuviese que tener presente la composición del Congreso para formar el gabinete ministerial y sólo fue alterada en el período de los gobiernos programáticos (1964-1973), en las que el gobierno se sustenta con una perspectiva ideológica más rígida y menos dispuesta a las concesiones del período de los gobiernos pragmáticos (1932-1964), lo cual aumentó el porcentaje de acusaciones constitucionales, manteniendo la inestabilidad ministerial, lo que significó que nuestro país ocupe el penúltimo lugar, solamente superado por Bolivia, en materia de duración de los mandatos ministeriales.

Otro elemento que contribuyó a la existencia del multipartidismo fue el sistema electoral proporcional que utilizó el método d'Hondt, establecido en 1925 y que luego de varias modificaciones se aplicó hasta las elecciones de marzo de 1973. Las principales modificaciones de este sistema apuntaron a establecer el voto preferencial y a prohibir los pactos electorales, por medio de los cuales sobrevivían pequeñas colectividades políticas en base a alianzas electorales heterogéneas y cambiantes en las diferentes circunscripciones (ley electoral N° 12.889). De esta forma bajó fuertemente el número de partidos representados en la Cámara de Diputados, si se compara dicho número con la representación de ellos, antes de la vigencia de la citada ley en 1958. Por otra parte, durante el período 1961-1969, en el cual no se permitieron pactos electorales y federaciones o confederaciones de partidos, el sistema empleado sobrerrepresentaba a los partidos que superaban el 20% de los votos.

Desde 1932 hasta las elecciones parlamentarias de 1957, la cifra de partidos representados en la Cámara de Diputados varía entre 16 y 11. Luego de la reforma de 1958, el número de partidos bajó a 7 y el año 1969 sólo cinco partidos obtienen representación para la Cámara de Diputados.

En 1973, esta situación cambia por una sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones de 1972, en que acepta la teoría según la cual la garantía de la libre organización interna de los partidos, establecida por la reforma constitucional de 1970, permite a los partidos federarse y confederarse. De acuerdo a esa concepción, las elecciones parlamentarias de 1973 se realizaron con partidos agrupados en tres federaciones y una confederación.

Se puede constatar asimismo, que, en el sistema multipartidista chileno, en el período 1932-1973, no hay partidos que superen en forma estable y regular el 30% de los sufragios válidamente emitidos, habiendo siempre tres o cuatro partidos que se mantienen entre el 15 y el 25 % de los sufragios válidamente emitidos, aproximadamente.

Esta situación de multipartidismo, enraizada así en la mentalidad y en la historia política chilena, empezó a formarse a fines del siglo XIX y obtienen su madurez en la década del sesenta en nuestro siglo y la incorporación masiva del pueblo al ejercicio de sus derechos y deberes cívicos. Podemos verificar también que, en el sistema de partidos chilenos, se encuentran presentes todas las familias ideológicas de las democracias europeas, cuyos valores, cultura e intereses, se encuentran profundamente arraigados en distintos sectores de nuestro pueblo.

Todo lo anterior permite sostener que, dicho sistema de partidos políticos no desapareció en Chile por el simple manejo artificioso del sistema electoral, pues la existencia de pactos y subpactos ha significado en la práctica la existencia de más de seis partidos con representación parlamentaria y dos a tres sin ella, en el período 1990-2009.

El presidencialismo autoritario de la Constitución de 1980.⁸

Múltiples factores pueden explicar la grave crisis institucional que vivió el país en 1973. Sin lugar a dudas, la intolerancia y violencia política, la exacerbada ideologización de la sociedad, influida por los eventos internacionales y, principalmente, la Guerra Fría y la inadecuada estructura institucional, basada como se ha indicado en la existencia de gobiernos de minorías que no contaban con mayorías parlamentaria, pero principalmente la carencia de instrumentos jurídicos, como los plebiscitos revocatorios, llevaron al país y a la sociedad chilena al quebrantamiento de la institucionalidad vigente y al surgimiento de un gobierno de facto que desde su inicio se sustenta en el poder militar y el ejercicio de la fuerza.

No obstante, por diversas razones, primeramente como una forma de justificar la interrupción constitucional y luego con el propósito específico de dar una salida institucional al régimen militar que asegure la mantención del régimen autoritario de gobierno, en el seno mismo de

⁸ Sobre este punto el Diputado señor Eluchans solicitó dejar constancia de lo siguiente: “Este párrafo hace una serie de afirmaciones que yo no comparto y que me parece que no son, necesariamente, un aporte para los efectos del debate. Es cierto que la Constitución del 80, en su texto original, considera algunas restricciones o limitaciones no contempladas en constituciones anteriores, pero ello no nos puede llevar a decir, por ejemplo, que el poder civil queda supeditado al militar”.

la dictadura surge la idea de modificar la Carta de 1925, en la que se concentran las principales críticas de las deficiencias del sistema político vigente al momento de la crisis.

Como una primera medida, se dictan las denominadas Actas Constitucionales, que de manera incompleta y desestructuradas tratan de dar enmarco constitucional al gobierno de facto y, al mismo tiempo, reconocer garantías y derechos constitucionales que sólo son reclamables en cuestiones socio económicas, pero que en materia política no representan más que una mera declaración de intención sin aplicación práctica.

Al mismo tiempo se encarga a un grupo de académicos y políticos cercanos al gobierno militar la elaboración de una nueva constitución la que tiene por objeto, por una parte, instaurar una suerte de sistema democrático protegido donde el pluralismo político y las atribuciones de los órganos representativos de la voluntad popular se ven seriamente conculcadas, privilegiándose un sistema de bloqueo constitucional tanto del Congreso, como de otros órganos democráticos supeditando el poder civil al militar mediante la inclusión de una serie de normas ajenas a la tradición constitucional chilena, como la inamovilidad de los Comandantes de las Fuerzas Armadas, la creación de un Consejo de Seguridad Nacional con potestades sobre otros órganos y atribuciones para el nombramiento de ministros del Tribunal Constitucional y de Senadores, etcétera.

Además, esta nueva Carta Constitucional contiene en la práctica dos regulaciones constitucionales, una para el ejercicio de las potestades durante el denominado período de transición que implica la institucionalización del Gobierno Militar y en que gran parte del texto constitucional no es aplicable sino que opera las normas transitorias de la Constitución y, otro régimen, para el ejercicio del poder una vez que pase este primer estado político y que considera la aplicación plena de la nueva Carta.

La Constitución de 1980, contempla lo que puede denominarse como presidencialismo autoritario que exacerba el régimen de gobierno de la Carta de 1925, restringiendo aún más las atribuciones del Congreso, modificando su composición con un Senado parcialmente elegido y con la posibilidad de que el Jefe de Estado pueda disolver por una vez la Cámara de Diputados. Pero junto a lo anterior y siguiendo el modelo francés, se establece que ciertas materias deben ser regulados por leyes que requieren para su aprobación de quórum superiores a la mayoría de los presentes.

Finalmente, el candado de este presidencialismo autoritario se refleja en un sistema electoral ad-hoc que contrario a la tradición nacional, establece un sistema de elección binominal sobre la base de sesenta

distritos electorales para la Cámara de Diputados y diecinueve circunscripciones para el Senado, y que su objetivo final es evitar el multipartidismo endémico de nuestro sistema político.

La reforma cosmética posterior al plebiscito de 1988.⁹

El sistema transitorio de gobierno fijado en la Carta de 1980 estableció que el término de la transición formal al sistema regular de gobierno contemplado en las normas permanentes, con elección de la Cámara de Diputados y vigencia plena de las normas constitucionales, consideraba la realización de un plebiscito para designar al Jefe de Estado.

El 5 de octubre de 1988, los chilenos fueron convocados a las urnas, esta vez, gracias a un fallo del Tribunal Constitucional, con la vigencia de un padrón electoral claro que consideraba la inscripción voluntaria y el voto obligatorio. En dicho acto, gana la opción que rechaza al candidato único y se debe, un año después, convocar a elección general de Presidente de la República y de diputados y senadores.

En el intertanto, los esfuerzos de diferentes sectores políticos logra una negociación con representantes del gobierno del General Pinochet para modificar la Carta de 1980, eliminando una serie de normas ajenas a la tradición constitucional chilena, como la disolución de la Cámara de Diputados, la pérdida del cargo de parlamentario por efecto de presentar mociones o indicaciones inadmisibles y por la supresión del fatídico artículo 8º, cuyo objetivo era excluir de la vida política a determinados sectores de la sociedad bajo el pretexto de las ideologías que se profesaban, particularmente a aquellos que eran calificados con una visión totalitaria de la sociedad.

No obstante, si bien se lograron avances, lo cierto es que la mayor parte de los enclaves autoritarios se mantuvieron, principalmente, la institución de los senadores designados por organismos del Estado cuya generación no tenía un origen democrático, las menguadas atribuciones de la Cámara de Diputados en desmedro del Senado, y la primacía que continuaba gozando el Presidente de la República, con un cuadro de materias de iniciativa legislativa exclusiva muy exacerbado, con la existencia de un máximo legal, que

⁹ El Diputado señor Eluchans en relación a este punto solicitó consignar lo siguiente: “Este punto contiene afirmaciones que no comparto. Esta parte del informe hace una “reseña” y no me parece propia de ella usar calificativos tales como, “cosmética”, “fatídico” o “excluyente”. Al igual que mis comentarios contenidos en el número anterior, no es mi propósito hacer una defensa de la Constitución del 80, ni menos de su texto original, pero más adelante –en el informe– habrá espacio para que cada diputado exprese con entera libertad su opinión. No corresponde –creo yo– que se haga en esta etapa de nuestro trabajo”.

le franqueaba una amplia potestad reglamentaria y con el manejo de la agenda del Congreso por el uso de dos instrumentos: la convocatoria a sesiones extraordinaria, similar a la Carta de 1925, y la posibilidad de hacer presente el trámite de las urgencia, que ahora el Jefe de Estado también calificaba.

A lo anterior debemos sumar un sistema electoral excluyente y ajeno a la tradición multipartidista chilena y diferentes frenos a la acción fiscalizadora de la Cámara de Diputados, como el impedir por ley la procedencia de acusaciones constitucionales para actos ocurridos en el período de transición.

Los resultados de todo el sistema generaron que los Presidentes de la República no contaron con la mayoría suficiente en el Congreso para impulsar sus programas. El sistema legislativo establecido en la Constitución de 1980, más que contribuir a ello, fortaleció el entorpecimiento legislativo de las minorías, por la necesidad de altos quórum para aprobar la reforma de legislaciones importantes en materia, económica, social e institucional dejadas como enclaves por el Régimen Militar. Todo ello, llevó a la denominada democracia de los acuerdos que permitió avanzar paulatinamente en algunas cuestiones importantes, pero sin efectuar los cambios necesarios en materia institucional.

Sólo a mediados de la Presidencia de Ricardo Lagos, en 2006, el Gobierno logra mayoría parlamentaria en ambas cámaras, pero no alcanza a obtener la necesaria para modificar los preceptos orgánicos constitucionales que regulan aspectos importantísimos como el sistema electoral, entre otros.

La denominada democratización de la Carta de 1980 y la Reforma Constitucional de 2005.¹⁰

Bajo la consigna de eliminar los enclaves dejados por el autoritarismo, se aprueba la reforma de 2005. Resalta en ella la eliminación de los senadores designados, el cambio de la naturaleza y funciones del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional, pero en lo que toca al régimen de gobierno, los cambios son menores y, muy por el contrario, en vez

¹⁰ El Diputado señor Eluchans solicitó en este punto dejar constancia de su opinión en los términos siguientes: “El último título de este mismo capítulo contiene afirmaciones, aún en una etapa de “reseña” que no me parecen pertinentes, más allá de la libertad de cada diputado de decirlo en su momento. En el capítulo anterior se criticó la exigencia de quórum altos, que “fortaleció el entorpecimiento legislativo de las minorías” y en este capítulo se critica que una mayoría – simple en este caso – a través de la acusación constitucional pueda de manera “anómala” volver a cambiar nuestro régimen de gobierno. Vuelvo a señalar que no me parece usar tanto calificativo cuando estamos haciendo una “reseña histórica

de avanzar hacia un régimen de mayor participación del Congreso, se disminuyen aún más sus facultades legislativas al facultan al Presidente para dictar legislación delegada directa cuando se trata de coordinar y sistematizar textos legales, lo que ahora puede realizar sin necesidad de ley delegatoria.

Tampoco prospera en la reforma una adecuación al procedimiento de las urgencias, que queda siempre entregado a la discrecionalidad del Jefe de Estado.

Un avance lo constituye las nuevas facultades fiscalizadoras que se entregan a la Cámara de Diputados, a la que se le confiere la potestad de crear Comisiones Investigadoras con atribución para citar a Ministros de Estados y altos funcionarios de la Administración del Estado y de las empresas públicas.

Un mecanismo constitucional novedoso introducido en esta reforma es la citación a los Ministros de Estado para comparecer a la Cámara de Diputados a responder consultas sobre su Ministerio. Si bien, no está en juego su responsabilidad política, la sola presencia ante la Cámara con obligación de comparecer y responder da un giro distinto a lo que puede ser el control parlamentario, con una institución claramente fuera de la tradición presidencialista.

Un hecho novedoso, lo constituyó el cambio de la mayoría parlamentaria. La pérdida por primera vez desde 1990 de tal mayoría que la Concertación tenía en ambas cámaras abrió lugar a la aprobación de la primera acusación constitucional de esta nueva época.

En efecto, a mediados del mandato de la Presidenta Bachelet, tanto la Cámara como el Senado aprueba una acusación entablada contra un Ministro de Estado lo que da lugar a la pérdida de su cargo y a la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas, incluidas las de elección popular, por el término de cinco años.

Esta sanción, nueva en nuestro ordenamiento, surge para evitar la denominada rotativa de Ministros que operó a fines del Gobierno de Salvador Allende, y que consistía en que aprobada una acusación constitucional contra un ministro éste era designado en otra Secretaría de Estado.

No obstante, la aprobación de esta acusación constitucional sienta la duda respecto a si no se está frente a un instrumento que puede de manera anómala volver a cambiar nuestro régimen de gobierno, pues la suma de instrumentos de que dispone el Parlamento hacen presumir que

cuando la mayoría parlamentaria sea distinta al signo del gobierno de turno, la rotativa de ministros, el bloqueo legislativo y la persistente fiscalización parlamentaria pueden entorpecer gravemente la función del Ejecutivo, con insospechadas consecuencias.

IV. SÍNTESIS DE LAS DIVERSAS OPINIONES RECIBIDAS EN LAS AUDIENCIAS CELEBRADAS POR LA COMISIÓN.

En la primera audiencia, celebrada el 11 de agosto de 2008, la Comisión recibió al Ministro Secretario General de la Presidencia, señor **JOSÉ A. VIERA GALLO QUESNEY**, quien, en lo sustancial, sostuvo:

Que es difícil modificar los regímenes políticos, porque sus cambios no se originan en la mente de una persona, sino que son fruto de luchas sociales, conflictos y valores en disputa;

Citando al politólogo Juan Linz, expresó que el parlamentarismo es un sistema político que permite cambiar a un Presidente sin que se derrame sangre para ello. Al respecto, afirmó que difícilmente un sistema político va a resistir una lucha social frontal, por lo cual opina que es un error considerar que un régimen presidencial no sea capaz de resolver una crisis y sí uno parlamentario;

Afirmó que las diversas reformas introducidas a la Constitución de 1980 han debilitado las facultades del Presidente de la República y que, por la disminución del período presidencial a cuatro años, ya no se piensa en el Presidente electo sino en el que ha de venir, lo cual origina cierto desorden parlamentario. Estimó que se han generado prácticas de un parlamentarismo impropio, lo que no es estimado bueno.

Consideró difícil terminar con el presidencialismo en Chile, porque, a su juicio, está en el ADN del sistema político chileno y la experiencia nacional con el parlamentarismo fue negativa. Agrega que caminar hacia un semipresidencialismo, como en los casos de Portugal y Francia, puede tener sus virtudes, ya que bajo su normativa el Presidente de la República, que requiere de mayoría parlamentaria, puede disolver el Congreso para evitar que la mayoría parlamentaria pueda cambiar los ministros de Estado a su antojo.

Informó que el Gobierno tiene la intención de presentar un proyecto de reforma constitucional que se dirige a las bases de la institucionalidad, que, sustantivamente, acoge los principios de la subsidiariedad y del neoliberalismo.

Sostuvo que en Chile debiera volverse a un sistema electoral proporcional corregido con un porcentaje de 5% de barrera,

Finalmente, afirmó que la posibilidad de que los parlamentarios puedan ser Ministros de Estado, como en el caso de Brasil, aumentaría el prestigio del Congreso, en la medida en que atraería a expertos en distintas materias y conduciría a una especialización del mundo político.

En la segunda audiencia celebrada el 18 de agosto de 2008, la Comisión recibió al ex Rector de la Universidad de Chile, ex Ministro de Estado y actual Investigador de la Corporación de Estudios para América Latina, señor Edgardo Böeninger Kausel; al ex Diputado, Ministro de Estado y también Investigador de la referida Corporación, señor Ignacio Walter Prieto, y al ex Director y actual profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Oscar Godoy Alcayaga, quienes sostuvieron:

El señor **EDGARDO BÖENINGER KAUSEL**, en lo sustancial, sostuvo:

Que en el parlamentarismo no existen las crisis gubernamentales sin solución, porque, en tales casos, se procede a nuevas elecciones y la división de poderes de alguna forma desaparece porque del Poder Legislativo emana el Poder Ejecutivo. Hay en estos casos una unidad de propósitos y una legitimidad común. En estos casos el poder no radica en los parlamentarios como tales, sino en los partidos políticos, que son los que determinan los candidatos al Parlamento.

Señaló que en un sistema parlamentario, los Ministros de Estado son también parlamentarios, lo cual facilita las relaciones entre los Poderes, y que en él las órdenes de partido son una cosa obvia. Así, en el Parlamento del Reino Unido, cuna del parlamentarismo, los parlamentarios, en general, salvo los que integran el Ejecutivo, tienen menos poder que los parlamentarios chilenos. Así, las mociones se tratan sólo los viernes y los ordenamientos de agenda lo determinan los parlamentarios que participan en el Poder Ejecutivo.

Estimó difícil que en Chile se imponga un régimen parlamentario; sin perjuicio de discutirlo y de formar opinión al respecto. Cree que los desafíos de Chile son de otro corte, dado que nuestro país ha vivido 18 años de un presidencialismo de coalición, que, en líneas generales, ha

funcionado bien, sin perjuicio de que requiera que el número de partidos sea limitado.

En cuanto a las reformas políticas necesarias, estimó:

a) que el sistema electoral se puede corregir manteniendo un número pequeño de partidos, en circunscripciones pequeñas, con una línea de entrada del 5%, lo que permitiría que sigan las coaliciones de Gobierno;

b) que el régimen de partidos políticos debe ser reformado para darles mayor transparencia y descentralización, de manera que armonicen con los intereses de las diversas regiones;

c) que debiera establecerse la elección popular de los consejeros regionales, quienes representan una presencia política fuerte en las regiones;

d) que debiera estudiarse la idea de un “Primer Ministro”, respecto del cual se pudiera exigir un voto de confianza del Parlamento para nombrarlo, sin perjuicio de ser removible por el Presidente de la República así como por una mayoría parlamentaria. Preciso que este “Primer Ministro” podría ser una suerte de Ministro del Interior potenciado que serviría para desahogar momentos de gran tensión entre los Poderes;

Estuvo de acuerdo con un servicio civil en el que los funcionarios sean independientes del Gobierno de turno, sin el cual se potencia la posibilidad de abusos de poder. Estimó que potenciar la Alta Dirección Pública es una cuestión del Poder Ejecutivo;

Manifestó que, a su juicio, en la Cámara de Diputados existe una fiscalización que podría ser más efectiva, sin que produzca un desastre político, como en el caso de una destitución inmediata. En este caso, debiera delegarse en un tribunal o un ente externo decidir sobre la procedencia de la sanción;

Opinó que si un parlamentario asume un cargo de ministro de Estado se debe proceder a designar un suplente;

No califica el sistema nacional como hiper presidencialista, porque las facultades del Presidente de la República tienen contrapesos y los parlamentarios tienen una auto percepción menor de lo que ellos pueden hacer. Así, señaló que son pocos los proyectos que no son mejorados en el Parlamento, lo que demuestra que se trata de un Congreso constructivo que cumple una función muy positiva.

El señor **OSCAR GODOY ALCAYAGA**, en lo sustancial, sostuvo que:

Que comparte la afirmación de que las reformas a la Constitución Política de 1980 no han afectado la naturaleza del régimen presidencial sino que reducen o han hecho desaparecer los enclaves autoritarios, poniendo fin a la tesis de la democracia protegida por las Fuerzas Armadas, y que ha llegado el momento de analizar si debe mantenerse el régimen presidencial reforzado que estableció el capítulo IV para dar estabilidad al poder autoritario de la época;

Puntualizó que en Chile hay división y equilibrio de Poderes, ya que ambos Poderes mantienen una identidad muy fuerte, ya que el Congreso Nacional es soberano en la formación de la ley, procedimiento en el cual el Presidente de la República interviene con el veto, con el dominio de las materias en las que es titular de la iniciativa legal exclusiva, y es soberano en materias de presupuestos, como última instancia;

Se declaró partidario de un régimen parlamentario por su mayor relación con la democracia, ya que el presidencialismo es un poder unipersonal y anacrónico ejercido sobre la sociedad con características patriarcales, fuertemente anclado en la política chilena, en línea de continuidad desde los tiempos de los Gobernadores de la Corona española. Destacó, además, que el régimen parlamentario descansa en un mandato de representación plural; en cambio, en el presidencial, el mandato es individual;

Afirmó que el hecho de que exista una persona que tiene legitimidad plebiscitaria es siempre una dimensión irracional dentro de un sistema democrático. En el régimen parlamentario, el Parlamento delega su representación nombrando el gobierno y el Jefe de Gobierno puede disolver la Cámara Política y llamar a elecciones anticipadas. Estimó que la transparencia es siempre parlamentaria y que en el régimen parlamentario siempre hay separación de poderes porque la mayoría puede destituir al Primer Ministro y a su Gabinete;

Sostuvo que en nuestro país existe un condicionamiento histórico favorable al presidencialismo y que, salvo un fuerte consenso político, ve muy difícil un cambio, por lo que sólo se puede esperar una reforma de los excesos del régimen presidencial, para lo cual hay alternativas semipresidenciales, como el sistema francés, el ruso y el polaco. No obstante, cree que el régimen francés tiene complejidades en los casos en que pierde la mayoría parlamentaria, situación en la cual ésta designa un Primer Ministro dando lugar a la llamada “co-habitación” en el ejercicio del poder.

Propuso una alternativa semipresidencial creando la figura de un "Primer Ministro", que el Presidente podría proponer al Parlamento.

Sugirió, además, reforzar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, permitiendo que la Comisión acusadora formule una propuesta al Presidente de la República para que pida la renuncia al Ministro acusado, pudiendo éste rechazarla por un veto que podría ser rechazado con un quórum calificado;

Sostuvo que el Parlamento debiera contar con un potente aparato de evaluación de políticas públicas, que pudiera establecer cuando una política es ineficiente o es mal aplicada;

Indicó que el Presidente de la República debiera limitar su facultad para nombrar funcionarios públicos, ampliando la Alta Dirección Pública y eliminando su facultad de intervenir en la designación de jueces de rango inferior a los de la Corte Suprema.

El señor **IGNACIO WALKER PRIETO**, en lo sustancial, sostuvo:

Ser partidario de un sistema parlamentario. No obstante, señala que en ciencia política no se sostiene que este régimen sea superior al régimen presidencial. Sin embargo, sostuvo que todas las democracias multipartidistas exitosas son parlamentarias, como es el caso de la India, Japón, Nueva Zelanda y Australia. Con todo, estimó que en Chile es difícil que se de la forma parlamentaria por la idiosincrasia del país y compartió con el profesor Godoy la idea de crear la figura de un Primer Ministro, Jefe de Gobierno, que daría mas flexibilidad al régimen político presidencial, en el marco de un multipartidismo moderado, bipolar de tendencia, con representación proporcional, con límite en cuanto al número de Diputados por distrito, reconociendo que no hay consenso para cambiar el sistema binominal, poco competitivo y excluyente;

Agregó que un sistema político se compone de la forma de gobierno, del sistema de partidos y del sistema electoral. Sostiene que el desafío es ver qué tipo de relación se puede dar entre estos tres aspectos. Sostuvo que en Chile hay un presidencialismo de coalición y un multipartidismo moderado de tendencia bipolar, con un sistema electoral parlamentario binominal;

Opinó que sería un error terminar con cuatro años sin reelección, por considerar que lo fundamental es la simultaneidad y que la proliferación de elecciones es un problema para la estabilidad. En cambio, estimó que la simplificación de los procesos electorales, la correspondencia de las mayorías y las minorías en el Gobierno y el Parlamento, hacen aconsejable que se mantenga;

Manifestó ser partidario de la desaparición de las gobernaciones, salvo para alguna región extrema, y de la elección directa de los Consejeros Regionales, facultando a éstos para elegir al jefe del gobierno regional.

Propuso flexibilizar el régimen presidencial, con medidas como las siguientes:

a) Limitar las facultades del Presidente de la República, entregando parte de ellas a un Primer Ministro o un Ministro del Interior reforzado, compatible con el régimen presidencial, que tenga algún tipo de confianza de la Cámara de Diputados, la que como Cámara política por excelencia la otorgaría o negaría por simple mayoría;

b) Profesionalizar la Administración Pública, reforzando el servicio civil;

c) Fortalecer los municipios y las regiones;

d) Nombrar los Generales, Almirantes y embajadores por el Senado;

e) Poner fin a la intervención electoral;

f) Reglamentar las interpelaciones parlamentarias y las Comisiones Investigadoras;

g) Establecer la compatibilidad entre el cargo parlamentario y el de Ministro, como en Brasil y Bolivia, designando un parlamentario suplente, y

Por último se mostró contrario a modificar el sistema de iniciativa del Presidente de la República en materia económica¹¹.

¹¹ En el artículo "Hacia el Parlamentarismo", publicado *En Foro Expansiva*, N° 004, de 8 de julio de 2004, los señores Jorge Burgos Varela e Ignacio Walker Prieto, además de aclarar que no existen sistemas electorales democráticos o anti-democráticos y que en Chile nunca ha existido una forma de gobierno parlamentaria, sostienen que el sistema electoral binominal tiene al menos tres problemas: el primero, es un vicio de origen y consiste en consignar que, hoy por hoy, se tiene la suficiente evidencia como para afirmar que fue inicialmente consignado para subsidiar a la derecha, frente a los, seguramente, se

En la tercera audiencia, celebrada el 25 de agosto de 2008, la Comisión recibió al ex Presidente de la República, señor Patricio Aylwin Azócar, y al Ministro del Tribunal Constitucional, señor Raúl Bertelsen Repetto.

El ex Presidente de la República, señor **PATRICIO AYLWIN AZÓCAR**, en lo sustancial:

Recordó haber apoyado al interior del “Grupo de los 24” el establecimiento en el país de un régimen semipresidencial, parecido al francés, pero que luego de haber desempeñado la presidencia de República cambió de opinión. Sostuvo que en un régimen presidencial la figura del Presidente de la República se robustece en el cargo y logra estar en mejores condiciones que un cuerpo colegiado, como el Parlamento, para interpretar en determinados momentos, el sentir de la nación;

No obstante lo anterior, considera que la Constitución actual es excesivamente presidencialista y que se puede lograr un equilibrio mayor, sin necesidad de establecer un régimen parlamentario. Admite la posibilidad de reducir las iniciativas presidenciales y ampliar las parlamentarias para lograr un mayor equilibrio de poderes;

Hizo notar que en el Reino Unido el Jefe del Estado es un Rey que no depende de la soberanía popular, la que se expresa, vía Parlamento, en la generación del Primer Ministro; en tanto, en Chile, el Presidente de la República es fruto del sufragio universal y no cree que sea mejor reemplazar a éste por una mayoría parlamentaria que elija al Poder Ejecutivo;

Sostuvo no saber si la apatía política de la juventud es atribuible al tipo de régimen político y que estima que la gente no confía en que el régimen político le vaya a arreglar su situación; advierte cierta desconfianza en la política, más respecto del Congreso que del Presidente de la

anticipaba como una avalancha electoral de la Concertación; el segundo, se refiere a la posibilidad, al menos teórica, de que con un tercio más uno de los votos se puede elegir la mitad del Parlamento; y, el tercero, el que, por un lado, provoca la representación parlamentaria de partidos que, habiendo alcanzado más de un 5% de la votación, carecen de presencia parlamentaria (Partido Comunista), con lo que se introduce un incentivo perverso que alienta la existencia de una o más fuerzas de tipo extraparlamentaria. Y, por el otro, el germen de una inadecuada competitividad, con la consiguiente alienación político-electoral (apatía y desencanto), en la medida en que una alianza electoral puede llevar a un candidato real y otro ficticio, lo que, en la práctica, elimina la necesaria competencia electoral.

Sostienen, además, que una forma de gobierno parlamentaria, con un Jefe de Estado distinto de un Jefe de Gobierno, en base a un sistema de representación proporcional -al interior de una estructura multipartidista-, es lo más conveniente y deseable para Chile.

República. No cree, además, que el régimen presidencial ponga en peligro la estabilidad del régimen democrático;

Opinó que el período presidencial de cuatro años es adecuado y que uno de seis años, en los tiempos actuales, puede ser excesivo, y que si se modificara, la nueva duración del mandato debería ser paralela a la de los mandatos parlamentarios;

Desestimó la posibilidad de reemplazar el Congreso bicameral por uno unicameral, por cuanto considera que el actual permite una democracia participativa con más posibilidad de conjugar visiones distintas, lo que, muchas veces, enriquece los proyectos, y

Por último, señaló no estar a favor del federalismo; no obstante que es partidario de robustecer los gobiernos regionales, pero sin elección popular de los Intendentes, porque eso equivaldría a convertir al país en un Estado federal. Preciso que la unidad del Estado, en un país tan extenso, con problemas tan diversos, es buena. Se declaró partidario de un gobierno regional dirigido por un representante del Presidente de la República y un cuerpo colegiado de generación democrática que configure el gobierno regional.

El profesor **RAÚL BERTELSEN REPETTO**, en lo sustancial:

Señaló que el parlamentarismo tiene sus virtudes, tales como solucionar conflictos graves con el Ejecutivo, pero en aras de un realismo político lo racional es mantener y perfeccionar el sistema actual. Consideró que no es viable un sistema parlamentario ni semipresidencial, como el francés; sin perjuicio de lo cual reconoce que el semipresidencialismo tiene la ventaja de permitir al Presidente de la República concentrarse en los asuntos propiamente de gobierno, mientras que el Premier se concentra en la política interna. Con todo, advierte del inconveniente que se presenta cuando el Presidente de la República es acompañado de un Primer Ministro nominado por una mayoría de oposición;

Propuso como variante y apoyado en la Constitución de 1980, nombrar un Jefe de Gobierno, de confianza del Presidente de la República, como ocurrió en Chile, en el siglo 19, con el caso del Ministro Portales, lo que, en la actualidad, sería posible atendido lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 33 de la Constitución Política, que faculta al Presidente de la República para nombrar un Ministro que coordine las relaciones con los otros Ministros y con el Congreso Nacional. En tal caso, el Presidente puede

descargar en él el peso de las labores más administrativas y podrá cambiarlo cuando lo estime conveniente;

En cuanto a innovaciones constitucionales, señaló que la tendencia actual en Europa y en América es hacia una efectiva descentralización política, y se manifestó partidario de discutir el tema, sin renunciar a una posible elección directa del Intendente, sin perjuicio de considerar que una fragmentación excesiva de las Regiones puede conspirar contra una descentralización efectiva del país;

Se mostró partidario de establecer un cierto grado de iniciativa popular, como medio eficaz de permitir que los ciudadanos vean que sus iniciativas tienen un cauce o vía de expresión;

No estimó conveniente reducir la iniciativa del Presidente de la República en materias económicas, pero sí las admite en el caso de las urgencias;

Se declaró partidario de mantener el Parlamento bicameral, porque está arraigado en nuestra tradición, lo que es un factor de legitimidad;

Señaló no ser partidario de la reelección presidencial, por los abusos de poder que se pueden producir, ni tampoco de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, por estimarla un gran salto al vacío;

Finalmente, sostuvo que las democracias pueden lograr grandes consensos sin cambiar el régimen político.

En la cuarta audiencia, celebrada el 1º de septiembre de 2008, la Comisión escuchó al Presidente del Partido por la Democracia (PPD), señor Pepe Auth Stewart, y al dirigente del Partido Radical Socialdemócrata, señor Julio Ahumada Álvarez.

El señor **PEPE AUTH STEWART**, en lo sustancial, sostuvo:

Que el consenso de su partido es favorable al estudio asumido por la Comisión, aunque no es un tema formalmente discutido. Comparte la afirmación de que el actual régimen es el de un presidencialismo exacerbado, y respecto de temas específicos opinó lo siguiente:

Que el Parlamento bicameral es una rémora del pasado y que no conoce países donde existan dos Cámaras con funciones tan similares y modo de generarse tan iguales, como en nuestro país. Precisó que en derecho comparado, se registran casos en los que el Senado tiene representación territorial y la Cámara de Diputados es la cámara política. En nuestro país, señaló, los mismos electores eligen Diputados y Senadores en la misma Región.

En cuanto a la duración del mandato presidencial, estimó que la gente opina dependiendo la calidad de quien ejerce la presidencia. Agregó que cuatro años del siglo XXI son más que seis u ocho de principios del siglo XX; por tanto, se declaró firme partidario del período de cuatro años. Lo fundamental es la simultaneidad de elección parlamentaria y presidencial, de manera de permitir que los Presidentes tengan mayorías parlamentarias que los sustenten, que se comprometan con un programa de gobierno y no sólo con una función, lo que le da más legitimidad ciudadana y electoral a la elección parlamentaria;

En lo concerniente a las urgencias, afirmó que éste es un aspecto del exacerbado presidencialismo chileno, que le quita protagonismo al Parlamento y le resta posibilidad de participar en el proceso de maduración de las leyes frente a la ciudadanía y de la realidad nacional, lo cual hace que envejezca o se impermeabilice respecto al cambio social con mucha rapidez, a cambio de garantizar la estabilidad del régimen;

En lo que se refiere al sistema electoral, señaló que éste y régimen político son parte de una misma estructura en el que éste favorece el orden por sobre los cambios que la sociedad puede demandar desde el Parlamento. Sostuvo que los partidos políticos, factores de cambio, juegan un rol infinitamente pequeño en el marco de los dos grandes ejes en que es posible que se articulen dentro del actual régimen presidencial;

No estimó correcto que las regiones sean dirigidas por quienes nombra el Presidente de la República, ya que en momentos de tensión con la Región la posición que gana es la de quien nombra a la autoridad; por ello, estima que junto al nominado debiera existir un representante de la Región elegido por la ciudadanía. Así se constituiría un gobierno regional elegido democráticamente por los habitantes de la Región y un prefecto que represente al Estado central en temas de seguridad y otros, como ocurre en Francia y Suecia. Destacó que Chile es el único país latinoamericano que no elige las autoridades regionales. Cree que una modificación en este aspecto, suavizaría el carácter exacerbado de nuestro presidencialismo;

En cuanto al establecimiento de un régimen semipresidencial, señaló que no es la solución, ya que, a su parecer, hay un

conjunto de reformas políticas que de no acometerse en el corto o mediano plazo harán que el sistema político se deteriore, quedando abierto al caudillismo y a la aparición de fuerzas políticas extra-sistema. Para evitarlo, es necesario, a su parecer, incorporar al mercado laboral a toda la ciudadanía, dado que hay 2,5 millones de ciudadanos mayores de 18 años que no están convocados a participar en las elecciones. Estima que uno de los recursos es admitir la iniciativa popular de ley, como también extender el plebiscito a todo nivel. Afirmó que, aproximadamente, el 50% de la población mayor de 18 años no vota y que el 40% de la ciudadanía no se siente representada;

Acerca del servicio civil, sostuvo que su desarrollo no niega la necesidad de que quien gane las elecciones sea el que gobierne, sin perjuicio de profesionalizar dicho servicio, y

Respecto de las facultades del Congreso Nacional, manifestó ser partidario de reforzar las de fiscalización que competen a la Cámara de Diputados, tanto vía las Comisiones investigadoras como de las Comisiones de acusación, de ampliar la iniciativa legal parlamentaria, de permitir al Congreso Nacional definir las urgencia, y de desplazar poder a los Gobiernos Regionales.

El señor **JULIO AHUMADA ÁLVAREZ**, en lo sustancial, declaró que sus opiniones las emite a título personal:

Específicamente, manifestó ser partidario de un régimen semipresidencial, en el cual el Presidente de la República sea el Jefe de Estado y el Primer Ministro el Jefe de Gobierno;

A propósito de reformas institucionales, manifestó que uno de los errores más grandes de la Concertación ha sido el haber reducido de 10 mil a menos de 2 mil los cargos públicos que puede nombrar el Poder Ejecutivo; ya que el 80% de la gente que se nombra vía la Alta Dirección Pública es de derecha;

Agregó que una de las reformas que debe hacerse es devolver al Poder Legislativo las atribuciones que tenía antes del Gobierno Militar; sin perjuicio, de considerar lógico que los Parlamentarios no tengan iniciativa en materia de gasto público;

En la quinta audiencia, celebrada el 8 de septiembre de 2008, la Comisión recibió a los señores: Carlos Larraín Peña, Presidente del

Partido Renovación Nacional (RN); Patricio Zapata Larraín, Vicepresidente del Partido Demócrata Cristiano (PDC); Manuel Hernández Vidal, miembro del Comité Político del Partido Comunista, y Pablo Monje Reyes, decano de la Universidad ARCIS, quienes expusieron, en lo sustancial, lo siguiente:

El señor **CARLOS LARRAÍN PEÑA**, en lo sustancial, sostuvo:

Que el presidencialismo es un tema no tratado por el Partido, pero que, personalmente, considera que no debiera dársele un enfoque tan institucional: Ejecutivo versus Parlamento. Señaló que, a su parecer, la posición del Parlamento está muy disminuida y que parte de la solución es mejorar el trabajo parlamentario y darle una consideración institucional a la Oposición, a la manera del "Shadow cabinet" o "gabinete en las sombras", que es el que hace un seguimiento al instalado oficialmente;

Hizo notar que en la Constitución no hay ninguna mención a la Oposición y estimó necesario contar con un gabinete como el señalado, oficialmente reconocido y remunerado por el Estado. No obstante, se inclinó por un sistema presidencial, con los equilibrios necesarios para que exista un control de la acción del gobierno, reforzando para ello al Parlamento;

En lo concerniente al trabajo parlamentario, cree que es conveniente que el Parlamento tenga una "back office", que de más profundidad a su trabajo, con profesionales que apoyen la labor legislativa y de fiscalización;

Opinó que el rol del Parlamento en la discusión del Presupuesto de la Nación es mínimo y señaló que en el Parlamento Británico la Comisión encargada de analizar el presupuesto cuenta con 106 auditores trabajando para ella, quienes se encargan del seguimiento y estudio del presupuesto público;

En cuanto a reforzar el rol de los partidos políticos, reconoció no ser gran admirador de los partidos porque tienen serias limitantes y el sistema binominal ha funcionado bien, sin perjuicio de los ajustes que se le puedan introducir, mediante compensaciones a los que no tienen representación parlamentaria¹².

¹² En el documento "RN para unir a Chile. Informe Comisión electoral de Renovación Nacional", octubre de 2006, entregado a la Comisión por el señor Carlos Larraín Peña, se da cuenta del estudio hecho por la referida Comisión Electoral, en cumplimiento del mandato que le entregó la Comisión Política Ampliada de Renovación Nacional, tomado el 19 de junio de 2006, para estudiar posibles perfeccionamiento al sistema binominal; una fórmula de elección democrática de intendentes y consejeros de los gobiernos

El señor **PATRICIO ZAPATA LARRAÍN**, en lo sustancial, sostuvo:

Que el Partido Demócrata Cristiano (PDC) heredó de la Falange Nacional una cierta ambigüedad respecto del régimen político chileno, la que se manifestaba en una cierta admiración genérica por el régimen portaliano; pero, al mismo tiempo, se comprometía con ciertas libertades políticas. En la práctica, como partido conservador católico, trabajó en favor de los fueros del Parlamento; luego, durante la vigencia de la Constitución de 1925, contribuyó a fortalecer el régimen presidencial, posición de la cual resultaron las reformas de 1970, que dieron origen al Tribunal Constitucional y establecieron la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias económicas.

Recordó que al constituirse el "Grupo de los 24", entre los años 80 y 90, en consideración al presidencialismo excesivo del texto constitucional preparado por la "Comisión Ortúzar", juristas tales como Silva

regionales, y los mecanismos para dar mayor transparencia e impedir el intervencionismo del Gobierno en las elecciones populares.

A propósito del estudio del sistema electoral, el documento concluye que el sistema actual es proporcional y perfectamente democrático. Pese a ello, puede ser sujeto a revisión como todo sistema, sobre la base de las virtudes y defectos que le son propios. No existe sistema electoral perfecto. A mayor abundamiento, el carácter democrático del sistema chileno ha sido reconocido a nivel internacional, tal como consta del estudio periódico de la Fundación Adenauer que el año 2006 pone a Chile en el primer lugar del contacto de "calidad institucional y eficiencia política."

Respecto de la intervención electoral por parte del Gobierno, sostiene que ella es completamente contraria a los intereses de Chile como república democrática y vulnera el derecho de todo ciudadano a que se le garantice participar en igualdad de condiciones en la carrera para acceder a los cargos públicos y a la libertad de los ciudadanos de elegir a quiénes serán sus representantes, sin distorsiones que alteren la competencia.

A propósito del perfeccionamiento de la democracia a nivel parlamentario, regional y municipal, la Comisión Electoral de RN propone, entre otras medidas, aumentar la cantidad de escaños que la Cámara de Diputados en un número variable que operaría si una o más agrupaciones políticas reúnen una votación relevante sin obtener un número igual o superior a dos Diputados. Para estos efectos se consideraría como relevante una votación de, a lo menos, un 7% de los votos válidamente emitidos en el plano nacional. En caso que se den los supuestos anteriores, se conformaría la Cámara: (1) con los 120 Diputados elegidos con el método binominal; (2) se asignarían uno o dos nuevos cupos a cada agrupación política que se encontrare en dicha situación, dependiendo de si alguno de sus candidatos resultó electo bajo el sistema binominal, hasta completar el número de dos; y (3) se distribuirían 10 nuevos cupos entre todas las agrupaciones políticas, sin excluir la referida el en número anterior, utilizando el método D'Hondt aplicado sobre la votación nacional obtenida por cada una.

Una segunda fórmula consistiría en ampliar el tamaño de la Cámara de Diputados en 20 cupos, de los cuales serían repartidos en base proporcional utilizando el método D'Hondt sobre la votación nominal obtenida por cada agrupación política, en el mismo sentido indicado en el punto anterior, excluyéndose aquellas agrupaciones que hayan obtenido una votación inferior al 5% de la votación nominal.

Por último, respecto de la democracia regional propone: elección directa de Consejeros Regionales y del Presidente del Consejo Regional; eliminación del cargo de Gobernador en provincias capital de Región; aumentar las facultades de fiscalización de los Consejeros Regionales, y en pro de la democracia comunal propone: sistema de elección única entre alcaldes y Concejales; limitar la reelección de los Alcaldes y ratificar que las normas sobre el Estado empresario se aplican a los Municipios.

Bascuñán, Francisco Cumplido y Oscar Godoy, entre otros, se manifiestan, favorables a un régimen semipresidencial;

Señaló que en el Quinto Congreso Nacional del PDC, reunido entre julio del 2006 y octubre del 2007, se aprobó ponencias favorables al establecimiento de un Congreso Unicameral y de un régimen semipresidencial. Hizo referencia al acápite 126 del informe del referido Congreso, en el que se señala que el "perfeccionamiento y la profundización de la democracia chilena requieren mejores instituciones, mayor participación y descentralización del poder. Postulamos más y mejor democracia. En este contexto creemos necesario abordar un conjunto de cambios y reformas constitucionales que hacen indispensable una nueva constitución.";

Sostuvo que uno de los problemas es que se intente resolver simultáneamente el problema de los partidos políticos, del Parlamento y el de la estabilidad de las instituciones. Afirmó que es un error pensar que un sistema parlamentario podría dar más poder al Parlamentario, ya que en tal caso, de hecho, son más débiles, debido a que las posibilidades de comportamiento más autónomo son más difíciles.¹³

El señor **MANUEL HERNÁNDEZ VIDAL**, en lo sustancial, expresó:

Que el tema del régimen político el Partido Comunista lo está estudiando, sin llegar aún a conclusiones definitivas. Sostuvo que la Constitución requiere cambios para que sus instituciones sean el resultado de un debate nacional en el que todos los sectores puedan contrastar sus puntos de vista. Objeta que ella no reconozca el derecho de los dirigentes sociales a asumir funciones de representación popular; para lo cual el sistema electoral es una traba, por la vía de restringir su participación en el Parlamento;

¹³ En documento "Partido Demócrata Cristiano. V Congreso Nacional Julio 2006/Octubre 2007. IV. Hacer de Chile un país con más y mejor democracia", entregado a la Comisión por el señor Zapata Larraín, se expresa preocupación por los "síntomas de agotamiento del sistema político" para responder a las grandes transformaciones que ha experimentado la sociedad chilena en las últimas décadas. La escasa participación electoral de los jóvenes, la marginación de sectores de chilenos de la representación política como consecuencia del sistema electoral, el desprestigio de las instituciones democráticas, la farandulización de la política evidencian una crisis de representatividad que plantea la necesidad urgente de emprender reformas profundas en nuestro sistema democrático para hacerlo más eficaz y acorde a las nuevas realidades (párrafo 121).

Más adelante, se postula, como medidas para erradicar la corrupción: a) reformar el control financiero y auditorías de la Contraloría General de la República; b) creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas que se encargue del control de gestión, para evaluar el avance de leyes y programas gubernamentales, dependiente del Congreso Nacional (párrafo 124); y "Nos manifestamos partidarios de un régimen semi presidencial." (párrafo 135).

Sostuvo que su partido tiene una posición crítica respecto al presidencialismo exacerbado, porque disminuye su estatura frente a la sociedad. Agregó que los concejos municipales no tienen representatividad en la toma de decisiones ni permiten una mayor participación ciudadana;

Demandó una Asamblea Constituyente para un debate en serio y de gran proyección;

Afirmó que la Constitución debe transparentarse, por ejemplo, mediante la institución del plebiscito para materias de trascendencia, y

Señaló que hay una minoría política que por la vía del veto de los altos quórum sigue apoyando el sostenimiento de una Constitución ilegítima a pesar de las reformas que se le han introducido.

El señor **PABLO MONJE REYES**, en lo sustancial, sostuvo:

Que la Constitución viene de la dictadura, lo que explica el presidencialismo y que los cuestionamientos que se le formulan se justifican porque no tuvo un origen democrático, con plebiscitos de dudosa configuración, respondiendo a la lógica protectora de la iniciativa privada como motor de la sociedad, lo que ha generado una sociedad con una gran desigualdad en la distribución de la riqueza. Por ello, estima que hay grupos políticos que creen que un proceso de igualdad es parte de la modernización de la sociedad. Se pregunta cómo pueden debatir todas las fuerzas políticas y sociales acerca de una constitución que sea expresión de nuestra sociedad con libertad, igualdad y fraternidad, principios que han movido la modernidad por 300 años;

Afirmó que el Parlamento, al tener disminuida su capacidad de lograr la igualdad política, excluye del sistema político a los que quieren influir en política. Agregó que los comunistas quieren profundizar la democracia, en la medida que ella soluciona los problemas comunes de la gente.

En la sexta audiencia, celebrada el 22 de septiembre de 2008, la Comisión recibió al abogado de la Cámara de Diputados y Doctor en Derecho © por la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Hernán Almendras Carrasco; al Secretario General de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Claudio Alvarado Rojas; al

Consejero Superior de la misma Universidad, señor Diego Shalper; al Secretario Ejecutivo de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, señor Álvaro Roberto García Olave; a los Consejeros Nacionales de CONADI, señores Zenón Alarcón Rodríguez, por el pueblo aymará, y por el pueblo pascuense, señor Rafael Tuki Repano.

El señor **ROBERTO GARCÍA OLAVE**, en lo sustancial, sostuvo:

Que la modernización del régimen político chileno es necesaria para el fortalecimiento de la democracia, lo que pasa no solamente por el fortalecimiento del Parlamento, sino que es necesario hacerlo con participación de la ciudadanía;

Propuso reforzar las instituciones sociales, tales como sindicatos, federaciones de estudiantes, entre otras;

Consideró que la personalización del poder no es un fenómeno privativo del Ejecutivo, sino también del Parlamento, en el cual priman las fuerzas mayoritarias y, al no existir referéndums, concentran el poder, lo que deslegitima el sistema porque la base de la representación es espuria y no refleja la realidad política del país;

Aseveró que se confunde el ejercicio del derecho de petición y movilización con el caos y la anarquía, lo cual origina una excesiva represión; por ello, sostuvo que hay que abrir espacios de participación que hagan la democracia más extensiva, dado que la clase política es monolítica y resistente a los cambios;

Acotó que si bien el sistema constitucional tiende al presidencialismo, las otras instituciones tienden a la sobre representación, porque no dan espacio a los ciudadanos en el ámbito político para participar en la toma de decisiones. Así, estimó necesario llegar a la formación de una Asamblea Constituyente en la que sea posible profundizar el sistema democrático, y

Precisó que la participación cívica debe ser promovida desde la escuela, permitiendo que la educación cumpla un rol central en la sociedad.¹⁴

¹⁴ En documento escrito entregado a la Comisión, el señor Roberto García Olave, dirigente de la Federación Estudiante de Chile (FECH), sostiene, en lo fundamental, que el sistema político chileno adolece no sólo de concentración de facultades en el Presidente de la República sino también de la más absoluta falta de participación ciudadana en las grandes decisiones del Estado; por lo tanto, el debate no

El señor **HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO**,
en lo sustancial, expuso:

“Que la Constitución de 1925, con una aspiración puesta en el desarrollo del régimen presidencial norteamericano buscó la consolidación de un régimen presidencial, que años más tarde, en la Constitución de 1980, encontraría su máxima expresión en un hiperpresidencialismo o cesarismo presidencial pensado para la prolongación de un régimen autocrático. En este escenario ya no cabe la “Tria Política” de la separación de poderes o el sistema de checks and balances. El Presidente de la República aparte de ejercer el Poder Ejecutivo es el gran colegislador: tiene incluso facultades que ni el propio Presidente de los Estados Unidos ha logrado; facultades exclusivas en materia de iniciativa legal, veto suspensivo parcial; habilitación legislativa mediante los decretos con fuerza de ley, poderes extraordinarios o de crisis, en tanto que el Parlamento, ve fuertemente disminuida su gravitación en la tramitación legislativa y en la discusión de los grandes problemas del país, desdibujando su presencia ante la opinión pública, provocando por consiguiente el traslado de la toma de decisiones políticas a los partidos, lo que ocasiona un cambio en las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. En este escenario, la Cámara de Diputados busca compensar la minusvalía legislativa con un reforzamiento del control del Gobierno;

Señaló que, así como se sostiene, como una verdad revelada, que el Parlamento está en crisis, también se habla de la crisis del control. Durante el siglo XIX, el Parlamento ejercía sobre el Gobierno, como poder independiente de éste, una labor fiscalizadora. Hoy, en el régimen parlamentario, se asiste a una práctica desaparición de la función fiscalizadora al resultar imposible que pueda controlarse a si misma y en el régimen presidencial o presidencialista, no sucede algo distinto, por cuanto también existe una mayoría que apoya al Gobierno, y está pronta a contrarrestar cualquier acción que vaya en desmedro de él. Ello conduce a que en la actualidad la función de control ha pasado del Parlamento a los partidos políticos, que se encargan de criticar la acción del Gobierno; al electorado

puede ni debe centrarse en la reforma de un solo órgano estatal sino que debe contemplar la reestructuración de la totalidad de los Poderes Públicos y el ingreso de la ciudadanía dentro del espectro decisional del Estado.

Propone el reforzamiento de instituciones sociales, motores de la participación y del desarrollo democrático, tales como sindicatos, federaciones de estudiantes y otras organizaciones ciudadanas; y estima que la personalización del poder es un fenómeno que no sólo es exclusivo de la Presidencia de la República, sino también del Congreso Nacional, en el que la representación popular se basa en las fuerzas mayoritarias, sin contemplarse el referéndum revocatorio del mandato entregado a representantes elegidos prescindiendo de los actores sociales.

mismo, que le corresponde renovar o revocar la confianza otorgada al Gobierno; a los medios de comunicación social, a los tribunales de justicia, y a la grupos de presión;

Precisó que la mayoría de la doctrina sostiene que el control es una tarea de la minoría o minorías, porque ella debe examinar la actuación del Gobierno y no debería ser una función de la mayoría parlamentaria, que no parece ser el agente político interesado en develar los errores del Gobierno;¹⁵

Agregó que si bien el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del Parlamento, existen mecanismos y órganos que se perfilan con una mayor nitidez, aunque la eficacia de estos instrumentos se ha visto disminuida por la coincidencia de un mismo partido o coalición de partidos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo. El mecanismo más importante de control es, sin duda, el procedimiento legislativo, en el cual la minoría-oposición política tiene un papel relevante toda vez que las iniciativas

¹⁵ En documento entregado a la Comisión, sostiene que las Constituciones de la casi totalidad de los países –con excepción de Francia, en donde este derecho se reconoce en una Ordenanza- atribuyen al Parlamento la facultad de nombrar Comisiones de investigación, que leyes especiales y los reglamentos de las Cámaras se encargan de complementar.

En nuestro país el primer antecedente de la función fiscalizadora se encuentra en la Constitución dictada en 1833, que otorgaba a la Comisión Conservadora la atribución de velar por los actos del Gobierno en cuanto a la obligada observancia de la Constitución y las leyes (artículo 58), la que se vio fortalecida por la reforma constitucional de 1874, al concedérsele la facultad de que, en representación del Congreso, ejerciera la supervigilancia que a éste pertenece, sobre todos los ramos de la administración pública. Durante el período 1891 y 1925, la fiscalización tendió fuertemente a perseguir responsabilidad política de los Ministros y a censurarlos, mediante preguntas dirigidas a los Ministros de Estado; interpelaciones o citaciones a los Ministros y las Comisiones parlamentarias, cuyo objetivo era investigar supuestas irregularidades que se advertían en la Administración Pública.

En relación con la eficacia (o ineficacia) de las investigaciones parlamentarias, si bien todo lo dicho anteriormente se puede entender en una sumatoria de ineficacia, para otros su relevancia o eficacia hay que medirla en el impacto que causa en la opinión pública y en la ciudadanía, porque más allá de buscar un cambio en la dirección política del Gobierno, se busca su desgaste, desprestigio y poner de relieve la necesidad de hacer variar la posición política de una parte del cuerpo político de la sociedad. El Parlamento se constituye así en el frente que permite apoyar o rechazar la actividad del Gobierno de influir en las decisiones del electorado.

La reforma constitucional y la ley de adecuaciones significan un avance muy importante en la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, pero creemos que ello aun no es bastante. Un punto no legislado es la facultad-imperio para citar a los particulares (no invitarlos graciosamente) e investigar la relación que éstos tengan con los funcionarios públicos cuya responsabilidad se investiga. Hace ya bastante que el profesor Cea Egaña formulaba interrogantes que hasta el día de hoy parecen no tener respuestas:

- ¿quedan los particulares excluidos de tal fiscalización?
- ¿y sus derechos fundamentales pueden ser invocados para impedirlos cuando se intente fiscalizarlos?
- ¿es la Cámara, la Comisión investigadora o la Magistratura quien decide si tal invocación es o no procedente en cada concreto?
- ¿es tan clara la separación de lo público y privado en este campo?
- ¿no hay situaciones de recíproca e inevitable incisión de lo particular y lo estatal?
- ¿puede argüirse, limpiamente, que un asunto se halla amparado - por el santuario de la intimidad para, de ese modo, escabullir la fiscalización parlamentaria?
- ¿cuándo, cómo y por quién se decide el trazo que separa lo legítimo, de un lado, de lo que es su contrario en esta complicada materia, de otro?

que recaen sobre materias reguladas por leyes orgánicas constitucionales o modificatorias de la Constitución exigen quórum especiales que un solo partido o coalición no tiene posibilidad de alcanzar; “controles financieros o económicos”, que inciden en la autorización y fiscalización del gasto de los recursos públicos; control sobre los nombramientos de determinados servidores públicos; comparecencia de los Ministros de Estado y de funcionarios de la Administración; y, por último, sin que constituya una enumeración exhaustiva, la ley N° 20.050, le otorgó reconocimiento constitucional a dos importantes instituciones: las “interpelaciones” y las Comisiones especiales investigadoras.

El señor **RAFAEL TUKI TEPANO**, en lo sustancial, señaló:

Que es importante modificar el régimen político para reducir las facultades del actual sistema presidencialista, para darle autonomía a las regiones, descentralizando el ejercicio del poder;

Que cuando el pueblo rapa nui exige autodeterminación y administración de sus recursos naturales y culturales, se teme que pueda independizarse o acercarse a la Polinesia, siguiendo el ejemplo del pueblo mapuche. Opinó que la Isla es un caso especial, que puede ser un ejemplo de descentralización y una transición a la autodeterminación de los pueblos originarios;

Que falta educación cívica para entregar herramientas a las nuevas generaciones dado que los sistemas de elecciones realmente no representan a sus pueblos.

El señor **CLAUDIO ALVARADO ROJAS**, en lo sustancial, declaró:

Que las reformas políticas han reducido los enclaves autoritarios, pero que falta un mayor equilibrio entre los órganos representativos, y agregó que el objetivo de la Comisión no tiene mucha sintonía con la sociedad, dado que las encuestas señalan que se desconfía de los políticos, en especial, de los partidos, de los parlamentarios y de las coaliciones políticas. Preciso que un sondeo latinoamericano hecho por la Pontificia Universidad Católica de Santiago, muestra que los chilenos dan una nota 4,5 a la Presidencia de la República; un 3,19 a los Diputados y un 3,46 a los partidos políticos. Agregó que sólo un 20,6% de los chilenos siente simpatía por un partido, versus más del 70% que siente antipatía. Ello muestra que existe

desconfianza respecto de la política y más aprecio por la figura presidencial, por lo cual estimó que el tema de la Comisión no aparece, a primera vista, como una demanda del pueblo;

Agregó que otro punto de apoyo para el objeto de la Comisión, es la historia. Afirmó que los historiadores sostienen que la estabilidad política se basa en las instituciones como la Presidencia de la República, la Judicatura y las Fuerzas Armadas. Consideró que la figura del Presidente de la República, de alguna forma, existe desde antes de 1810; lo que se explica en la figura de los Gobernadores coloniales y, posteriormente, en el Presidente de la Real Audiencia. Estimó, entonces, que el objetivo de la Comisión no se apoya ni en la historia ni en el sentir del pueblo y que su función respondería a una concepción ideológica;

Sostuvo que hay que dar espacios a la sociedad civil, lo que no pasa por derivar más facultades del Presidente de la República al Parlamento, y que, talvez, el camino sería el cambio del sistema binominal¹⁶

El señor **DIEGO SCHALPER SEPÚLVEDA**, en lo sustancial, afirmó:

Que entre los fines del Estado, el más importante, es la persecución del bien común; esto es, la constante promoción del desarrollo espiritual y material de la persona humana, lo cual no se agota en lo material. Piensa que el sistema político debe adaptarse a dichos requerimientos;

¹⁶ En documento entregado a la Comisión al término de sus exposiciones, los dirigentes de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica (FEUC) hacen presente que los Estados deben estructurarse conforme a sus fines; esto es, conforme al bien común, el bien del hombre en la sociedad. El bien común es la razón de ser de la autoridad política, exigiéndose así un compromiso por parte de los servidores públicos con él. Y el bien común no es otra cosa que la constante promoción del mayor desarrollo espiritual y material posible para las personas. Agregan que la persona humana no se agota en su dimensión material, y esto exige por parte de la autoridad una preocupación decidida tanto por el acceso al trabajo y a los bienes necesarios para la subsistencia digna, como también por el incentivo del cultivo espiritual y trascendente que da sentido a la vida. Así, es inevitable concluir que el sistema político debe siempre adaptarse a los que esos requerimientos exijan puntal y concretamente en nuestra sociedad. Agregan, más adelante, que no existe a priori ningún sistema de gobierno que sea la receta mágica y que para recomendar alguno se deben analizar cuidadosamente las circunstancias particulares e históricas que se presenten en una sociedad concreta y determinada, como Chile. Lo importante es, tener claridad en ciertos conceptos de fondo que orientan todo el actuar político. Precisan que es la autoridad política la encargada de conducir a la sociedad hacia el bien común y que esa autoridad es el Presidente de la República, sin perjuicio de que el Parlamento funcione activamente como instancia de discusión y ponderación reflexiva de representantes orientados por el bien común y no por los intereses particulares de los partidos. Concluyen en que más que estructuras se necesitan personas que tengan claridad sobre los imperativos, límites y desafíos que impone el bien del hombre en la sociedad y capacidad de decisión para orientar al país de acuerdo a esas pautas.

Precisó que la autoridad política debe conducir a la sociedad al bien común, mediante la coordinación y el desarrollo de cuerpos intermedios. Sostuvo que el órgano que debe tener la autoridad es el Presidente de la República, porque el esquema que más favorece el bien común es el de un Poder Ejecutivo con facultades que le permitan desarrollar esta labor de conducción y organización, que tenga también personas de su confianza y manejar la función administrativa;

Señaló que da la impresión que al mermar las facultades legislativas de una autoridad política para dirigirla al bien común es privarla de las potestades para dirigir a la sociedad al bien común, lo cual no obsta que el Parlamento sea la instancia reflexiva que se oriente por el bien de la sociedad y no por el interés de los partidos políticos.

Sostuvo que el Poder Ejecutivo no debe tener ingerencia en el nombramiento de los funcionarios llamados a controlarlo.

El señor **ZENÓN ALARCÓN RODRÍGUEZ**, en lo sustancial, manifestó:

Que el diseño del Estado es contrario a la cosmovisión de los pueblos indígenas; por ello, ningún régimen les ha sido favorable a la luz de los resultados, porque no les han devuelto los derechos a los pueblos indígenas. Agregó que para los pueblos indígenas hay choques de modelos, porque mientras ellos promueven lo colectivo, el Estado promueve lo individual; la acumulación versus la distribución. Los pueblos indígenas obtienen de la madre naturaleza lo que el pueblo necesita, mientras que el Estado es depredador. Por ello, la base social está en lucha para recuperar sus derechos;

Declaró que ellos quieren empezar a participar en los distintos poderes del Estado. Así, con la reciente aprobación del Convenio 169 y la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas, se establecen las bases internacionales necesarias. Sostuvo que los indígenas son el 10% de la población del país, no obstante lo cual no tiene representación en el Parlamento o en los Gobiernos regionales.

El señor **ALEXANDRO ÁLVAREZ**, en lo sustancial, señaló:

Que en el tema indígena hay posturas políticamente correctas cuando se habla de los pueblos indígenas separados del Estado, con destinos diferentes a los de la sociedad chilena, que los conservadores ven como una amenaza, lo que estimó falso, porque identificar el tema indígena pasa por reconocer que la historia chilena muestra que incluso bajo los gobiernos progresistas existió un designio estatal de homogeneización cultural e igualación;

Que el pueblo mapuche sigue existiendo, incluso resistiendo el violento embate de la dictadura que desproveía los elementos institucionales a través de la eliminación de las comunidades indígenas, concepto que se instala con la Pacificación. Hizo presente que los antropólogos señalan que los pueblos indígenas están integrados al Estado, lo que es funcional con el Convenio 169, pero que, sin embargo, no significa identidad. Con todo, afirmó que el hecho de que el pueblo mapuche tenga su propia identidad no pone en riesgo la unidad de la nación. Señaló que el pueblo mapuche debe ser concebido como actor político, que a nivel latinoamericano se manifiesta en términos de solidaridad con los pueblos indígenas del continente;

Expresó estar de acuerdo en moderar el presidencialismo con una participación pluralista en el Congreso, modificando el sistema binominal que discrimina contra los pueblos indígenas, con la posibilidad de que la elite política sea favorecido con el otorgamiento de puestos en el Parlamento a los pueblos indígenas, lo que, además, sería esencial para la paz social.

En la séptima audiencia, celebrada el 29 de septiembre de 2008, la Comisión recibió al Presidente del Partido Unión Demócrata Independiente (UDI), H. Senador don Juan Antonio Coloma Correa, y al Vicepresidente del Partido Socialista, señor Ricardo Solari Saavedra.

El señor **RICARDO SOLARI SAAVEDRA**, en lo sustancial, sostuvo:

Que el estudio del régimen político chileno es un tema crucial y pertinente en este momento, dado que se necesita ampliar la representación porque da legitimidad a las instituciones. Estimó que el régimen presidencial, en el caso de Chile, se relaciona con la histórica demanda de orden

social, base de la prosperidad y el progreso; en cambio, el parlamentarismo se asocia con gobiernos débiles y decadencia republicana;

Que en la situación actual se observa que el Presidente de la República no tiene la capacidad de resolver temas públicos por haber una suerte de empate político, con un efecto de bloqueo. A ello se agrega, por una parte, la falta de iniciativa parlamentaria en distintas materias, lo que reduce el dinamismo y la calidad del régimen democrático, y, por otra, la acción de órganos, no directamente derivados de la voluntad popular, como la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional, que toman decisiones por resoluciones fundadas en precisiones que pueden ser justificadas pero que no tienen la legitimidad del voto popular.¹⁷

Que la reforma constitucional de 2005 transforma la fiscalización en un atributo de la minoría, dentro de la cual la interpelación es una forma de comunicar el debate público al ciudadano; pero que por la imposibilidad de llamar a plebiscito o de recurrir a la iniciativa popular, produce una suerte de parlamentarismo que puede traer consecuencias negativas. A lo señalado suma los inconvenientes provocados por el sistema binominal al excluir a vastos sectores de la ciudadanía de la actividad democrática. Por ello, estimó que es necesario caminar hacia un régimen semipresidencial, que implica crear la figura del Primer Ministro, admitir la disolución de la o las Cámaras y el establecimiento de un Parlamento unicameral. Afirmó que los regímenes semipresidenciales o parlamentarios tienen mejores índices de desarrollo humano y calidad de vida¹⁸.

El H. Senador **JUAN ANTONIO COLOMA CORREA**, en lo sustancial, sostuvo:

Ser partidario del sistema presidencialista, dentro del cual admitió la conveniencia de resolver los problemas específicos siguientes;

Que estudios de FLACSO indican que en la región hay una pérdida de representatividad muy acelerada por la baja participación

¹⁸ En documento titulado "Presentación del Partido Socialista de Chile", entregado por el señor Ricardo Solari, se indica que: A juicio de los socialistas nuestro actual "presidencialismo reforzado", en primer término, rigidiza al extremo la relación entre la Presidencia y el Parlamento y no cuenta con instrumento para resolver situaciones como la pérdida de la mayoría de un gobierno en ejercicio. Además, la pérdida de la mayoría del actual Gobierno en ambas Cámaras del Congreso ha generado un conjunto de situaciones conflictivas que no encuentran en el presidencialismo el cauce institucional para resolverlos.

de los ciudadanos con derecho a votar, que en el caso de nuestro país llega al 50% del total:

a) Que respecto de la duración del período presidencial, cuatro años la estimó inconveniente para la ejecución de políticas de largo plazo, dado que en el primer año la preocupación es la de formar equipos y en los dos últimos se pasa a buscar al sucesor;

b) Que en lo referente a los contrapesos entre el Presidente de la República y el Parlamento, la simultaneidad de las elecciones provoca que el parlamentario es elegido por su cercanía personal con el Presidente, más bien que por sus proposiciones programáticas;

c) Señaló que se debe seguir avanzando en la profesionalización de la Administración Pública por la vía de proveer los cargos por concursos públicos controlados por la Alta Dirección Pública;

d) En cuanto al ámbito de las atribuciones exclusivas del Presidente de la República admitió la necesidad de estudiarlas; por ejemplo, las concernientes al funcionamiento de los servicios públicos que podrían ser excesivas;

e) Indicó que no comparte la idea de la elección de autoridades regionales, como los Intendentes, pero sí admite poner fin a la designación de Gobernadores;

f) En virtud del principio de la separación de Poderes, no compartió la idea de que los parlamentarios puedan ser Ministros de Estado;

g) Se declaró partidario del procedimiento de urgencias en la tramitación de la ley; no obstante que estima que de ellas se ha abusado, imponiéndolas por razones políticas y no conforme a las reales exigencias de la sociedad, y

h) Respecto del referéndum revocatorio no lo considera adecuado después de haber sido derogada la facultad del Presidente de la República para disolver el Parlamento.¹⁹

¹⁹ En documento "Vigencia y futuro del Presidencialismo en Chile", entregado por el H. Senador don Juan Antonio Coloma Correa, se señala, en lo sustancial, que "se hace necesario morigerar el actual poder del que dispone el Ejecutivo en nuestro sistema presidencial, aunque en ningún caso esto debe entenderse como un planteamiento de avanzar hacia un sistema semi presidencial ni menos uno parlamentario. Más adelante, señala respecto de la incidencia del sistema de partidos y del sistema electoral, que el presidencialismo enfrenta dificultades cuando convive, por ejemplo, con un sistema de partidos políticos de alta fragmentación, como en el caso de Brasil, pues la formación de los consensos legislativos se torna mucho más fácil. A su vez, los sistemas electorales altamente proporcionales favorecen la dispersión y

En la octava audiencia, celebrada el 29 de septiembre de 2008, la Comisión recibió al historiador don Alfredo Jocelyn-Holt Letelier, al cientista político don Genaro Arriagada Herrera, y al Encargado de Relaciones Internacionales del Consejo de Todas las Tierras, señor Aucán Huilcamán Paillama.

El señor **ALFREDO JOCELYN-HOLT LETELIER**, en lo sustancial, sostuvo:

Que es un error grave sostener que nuestra tradición política es preferentemente presidencialista y que tal régimen nunca se ha considerado inmutable. Aseveró que el parlamentarismo se extendió de 1860 a 1925, período histórico considerado el más excepcional por los considerables avances en materia territorial y la consolidación institucional, entre otras materias;

Afirmó que los excesos del presidencialismo han terminado mal, como lo muestran los casos de O'Higgins, Alessandri Palma y Pinochet. Explica que por ello se inclina por un régimen parlamentarista, optando por un sistema más representativo, pluralista, que pasa por modificar el sistema binominal, que permita a grupos minoritarios tener representación;

Cree que con un régimen parlamentarista fuerte habría mejores políticos, mientras que un presidencialismo de tal carácter trae, como consecuencia, un debilitamiento del Congreso.²⁰

fragmentación de los grupos políticos, y, por ende, dificultan la formación de coaliciones estables que apoyen la gestión de gobierno. A nuestro juicio, señala, el caso chileno no se ve afectado por estas situaciones, debido precisamente a una acertada combinación entre la forma de gobierno (presidencialismo) y el sistema electoral (binominal), donde éste cumple la función de estimular la formación de grandes coaliciones políticas y electorales que tienden a inclinarse hacia la moderación para lograr entendimientos legislativos.

Considera positivo moderar el poder presidencial, sin cambiar sus características centrales, restringiendo la iniciativa legal exclusiva del Presidente de la República; radicando en el Congreso Nacional la facultad de aceptar, rechazar o calificar la urgencia solicitada por el Ejecutivo; sometiendo a la Alta Dirección Pública al mayor número de servicios y agentes públicos; revisar las atribuciones del Senado en el nombramiento de cargos públicos relevantes con altos quórum (Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Banco Central y Consejo para la Transparencia); fortaleciendo las atribuciones del Congreso Nacional para la rendición de cuentas y evaluación del cumplimiento de objetivos en los distintos programas presupuestarios.

²⁰ En documento escrito entregado a la Comisión, el señor Alfredo Jocelyn-Holt Letelier señala para hacer factible el establecimiento de un régimen parlamentario se requerirían las condiciones siguientes:

- a) Concordar que el autoritarismo presidencialista no es un asunto que derive ni de la dictadura reciente ni de su "legado" constitucional administrado por los gobiernos de la Concertación;
- b) Admitir que la Constitución de 1980, puede ser reformada o derogada; pero, en uno u otro caso, hay que hacerse cargo de la trayectoria anterior bajo la Constitución de 1925;
- c) Que adoptar un régimen parlamentario implica restarse de todo el entramado institucional que viene rigiendo al Estado desde hace siete décadas; sin pensar que el propósito es apoderarse del aparato ejecutivo administrativo del país;

El señor **GENARO ARRIAGADA HERRERA**, en lo sustancial, sostuvo:

Que el cambio de régimen político debe ser gradual, dado que la experiencia de las Asambleas Constituyentes ha sido lamentable, como en Brasil y Ecuador, y que la atención debería centrarse en las siguientes áreas:

a) Sistema electoral: debiera reducirse el número de partidos y ordenar la voluntad popular en pocas expresiones, de manera que el sistema binominal sea reemplazado por uno proporcional, con un umbral del 5 o 7% del electorado, lo que reduciría a 4 ó 5 los partidos, privando de representación parlamentaria a los que obtuvieren un porcentaje menor;

Sostuvo que el sistema binominal, con una relación de 67 a 33% del electorado de apoyo, es antidemocrático, porque tienen igual representación las fuerzas con apoyos dispares; pero que, en la actualidad, los porcentajes de apoyo en la Alianza y la Concertación se han aproximado a una nivelación. Hizo hincapié que el sistema binominal le arrebató al pueblo el derecho a elegir y le deja sólo la posibilidad de ratificar, porque hay cupos seguros negociados por las directivas de los partidos que acuerdan los nombres de los parlamentarios;

Consideró que si no se quiere cambiar el sistema binominal, por los menos debería haber un número mayor de candidatos que los cargos a elegir para no distorsionar la voluntad popular y generar fenómenos de corrupción;

b) Partidos políticos: afirmó que para superar el desprestigio en que han caído es recomendable reducir su número e impedir su proliferación por la vía de la fragmentación. Hizo notar los peligros del transfuguismo o camiseta, como se dice en Brasil y Ecuador; para lo cual debiera castigarse con la pérdida del asiento en el Congreso a quien renuncia a un partido, con lo cual se evitaría la corrupción;

Agregó que los partidos políticos deben ser entidades abiertas a la participación ciudadana y que, lamentablemente, el sistema binominal impone la necesidad de controlar la base electoral, con lo que

d) Que hay que terminar con los acuerdos entre militares y civiles para mantener una "democracia presidencialista protegida";

e) Reforzar los partidos políticos y a sus cuadros de modo que la ciudadanía vuelva a reconocerlos como sujetos confiables;

f) Convencer a una sociedad civil débil que debe canalizar sus demandas vía conductos institucionales públicos autónomos del Estado.

Termina sosteniendo que no ve ánimo ni capacidad de los partidos y sus coaliciones para hacerse cargos de tales condiciones.

se tiende a no abrir sus registros a la incorporación de nuevos miembros para no perder el control de la nominación, con la consiguiente limitación en la cantidad de militantes;

Sostuvo que debe haber una nueva regulación pública para los partidos políticos, que contemple un financiamiento público para ellos y en la que, además, se establezca que el Servicio Electoral cumplirá funciones de Superintendencia que fiscalice el cumplimiento de tal normativa y, dado que ellos tienen el monopolio de las propuestas de candidatos al Parlamento, vele por la aplicación de un sistema de primarias que permita al pueblo ejercer su derecho. Además, señaló que en los partidos políticos debe imponerse orden y disciplina para evitar que éstos se transformen en verdades montoneras y que las Bancadas tengan poder de expresarse colectivamente sin que las órdenes vengan del Ejecutivo. Para este efecto, estimó que en el sistema parlamentario la disciplina es real, porque, quien la desconoce puede hacer caer el Gobierno; efecto que no se da en el presidencialismo;

Sostuvo, además, que sería partidario de un tránsito gradual a un sistema parlamentario, en el que un determinado número de miembros del Gabinete pudieran ser parlamentarios, conforme el respaldo de una mayoría parlamentaria y, eventualmente, un poder de disolución del Parlamento en el caso de Gobiernos minoritarios;

Se declaró partidario de establecer fórmulas que garanticen una mayor disciplina en el Parlamento, dejando en libertad a los parlamentarios para que sustenten sus posiciones en temas morales, como el aborto, por ejemplo. Colocó, como ejemplo, el caso del Speaker de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América que nombra a los jefes de las Comisiones más relevantes.

El señor **AUCÁN HUILCAMÁN PAILLAMA** en lo sustancial, sostuvo:

Que la negación de los pueblos indígenas y sus derechos se ha mantenido invariablemente desde el Reglamento Constitucional de 1811 hasta la actual Constitución, en la que no se hace referencia a los pueblos indígenas ni a sus derechos, lo que no ha sido enmendado por ninguna de las reformas que se le han introducido. Estas han apuntado más bien a la chilenización que al reconocimiento de los pueblos originarios como sujetos de derechos específicos, como ha ocurrido en Colombia, donde se les ha reconocido el derecho a estar representados con dos cupos en el Senado, con un mecanismo parecido al que se contempla en Chile para la integración de la

CONADI, donde votan los pueblos indígenas sin la condición de crear un partido político. En Nicaragua se han consagrado regímenes autonómicos en la costa Atlántica; lo mismo en Venezuela y Panamá, en tanto que en Argentina se ha reconocido su pre-existencia al Estado mismo;

Que en la Organización de Naciones Unidas se les ha reconocido a los pueblos indígenas, entre otros, el derecho a la libre determinación, del mismo modo como está reconocido en los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Culturales y Sociales de los ciudadanos. Por lo señalado, afirmó que al pueblo mapuche le corresponden dos opciones: tomar su propia ruta porque el Estado no ha buscado un nuevo mecanismo de relación u obtener que un nuevo sistema político le reconozca sus derechos de participación en la institucionalidad.²¹

En la novena audiencia, celebrada el 13 de octubre de 2008, se contó con la participación de la historiadora señora Sofía Correa Sutil; de la asesora jurídica de la Fundación Jaime Guzmán, señora Carolina Infante Dulcic; el Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile y Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional, señor Humberto Nogueira Alcalá, y el Director del Instituto Igualdad, señor Ernesto Águila Zapata.

La señora **SOFÍA CORREA SUTIL**, en lo sustancial, sostuvo:

Que para comprender y evaluar el parlamentarismo chileno hay que abandonar la periodificación tradicional que lo sitúa a partir de la Guerra Civil de 1891. Precisó que el único cambio relevante que sucede después de 1891 transcurre en el ámbito electoral, porque se puso fin a la violenta y fraudulenta intervención presidencial en las elecciones, de manera que desde 1891 la composición del Congreso deja de estar determinada por el Presidente de la República, con lo que se deja atrás un presidencialismo autoritario caracterizado por la concentración de atribuciones en quien

²¹ En documento entregado a la Comisión, el señor Huilcamán señala que las reformas constitucionales han subsanado los "enclaves autoritarios", pero han mantenido la negación de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, situación que, en vísperas del Bicentenario, debiera ser corregida, como ya lo han hecho otros países, entre ellos, Nicaragua, que ha aprobado el Estatuto de Autonomía de los Pueblos Indígenas; Panamá con la ley panameña sobre Autonomías del Pueblo Kuna; Colombia, con la representación directa en el Senado; con Venezuela, que en 10 artículos ha reconocido los derechos tangibles e intangibles a favor de los Pueblos Indígenas, lo mismo que Ecuador. Concluye afirmando que cualquier régimen político debe compatibilizar el derecho a la libre determinación y el autogobierno de los Pueblos Indígenas de Chile.

gobernaba permanentemente, con facultades extraordinarias, además de las que le otorgaba la Constitución;

Explicó que el cambio al parlamentarismo se sostuvo en la convicción que tenían los dirigentes políticos de la época en que la única manera de materializar el régimen representativo era el parlamentarismo y que su funcionamiento tenía que ser semejante a las prácticas europeas de la época;

Valoró el parlamentarismo con el propósito de descartar la mitificación histórica según la cual Chile progresa económica y políticamente cuando es gobernado por Presidentes que ejercen su cargo con autoridad, mitificación que se sustenta en una visión historiográfica terriblemente negativa del parlamentarismo que hubo en Chile entre 1860 y el golpe de Estado de septiembre de 1924. Acotó que durante ese período las libertades públicas, especialmente de prensa, de reunión y de asociación fueron irrestrictamente respetadas, lo mismo que durante toda la guerra contra Perú y Bolivia, período en el que la prensa fue activísima, incluso criticando fuertemente al Ejecutivo por la conducción de la guerra;

Agregó, después de citar múltiples ejemplos del desarrollo alcanzado por el país, que en el Congreso en ese período tuvo en sus manos la conducción política del país y los vínculos entre la ciudadanía y la Administración Central, constituyéndose en el canal de representación política por excelencia, donde se procesa y responde a las demandas sociales y locales;

Señaló que la elección indirecta del Presidente de la República obligaba a los partidos a tener un número significativo de dirigentes intermedios por departamentos y que los electores del Presidente debían ser muy confiables para que mantuvieran su voto posteriormente en la elección realizada en el Colegio Electoral;

Concluyó en que ha llegado el momento de tomar distancia de la crítica cerrada al parlamentarismo chileno y comenzar a mirar sus aportes al desarrollo político y el equilibrio que se lograba entre el Ejecutivo que administraba y el Congreso que representaba el sentir y las demandas de una pluralidad social extendida a los largo del país.²²

²² En documento entregado a la Comisión, la historiadora Correa Sutil hace una evaluación histórica del "Parlamentarismo" chileno, con el propósito de descartar la mitificación histórica según la cual Chile progresa económica y políticamente cuando es gobernado por Presidentes que ejercen su cargo con autoridad, mitificación cuyo sustento historiográfico está en la visión terriblemente negativa del "parlamentarismo" que el país tuvo entre la década de 1860 y el golpe de Estado de septiembre de 1924, en la que, después de referirse a las libertades públicas y al desarrollo económico, político y social que caracterizan al período, concluye sosteniendo que es hora de tomar distancia de la crítica cerrada a dicho sistema de gobierno y comenzar a mirar a sus aportes al desarrollo político del país y al equilibrio entre un Ejecutivo que administraba y un Congreso que representaba el sentir y las demandas de una pluralidad social extendida a lo largo del país.

La señora **CAROLINA INFANTE DULCIC**, señaló, en lo sustancial:

Que el debate sobre el presidencialismos toma mucha fuerza a partir de la década de los 80 cuando Juan Liz establece cuales son los peligros del mismo, planteando que es un sistema de gobierno que causa inestabilidad democrática en los países latinoamericanos;

Expresó que las críticas que se hacen al presidencialismo se pueden centrar en el argumento denominado gobierno dividido, como en el caso en que el partido político al cual pertenece el Presidente no tiene mayoría en el Congreso, lo que representa un peligro en el proceso político debido a la posible existencia de una parálisis institucional, en el sentido de que el partido con mayoría en el Congreso puede optar por una actitud obstruccionista hacia el Ejecutivo, o viceversa, sin que se logre llegar a consenso. En resumen, sostuvo que el presidencialismo por carecer de herramientas para resolver eventuales crisis políticas que pondrían en jaque la gobernabilidad del sistema y que, en último término, generarían la inestabilidad del régimen democrático;

Consideró que el caso chileno no se ha visto afectado por situaciones de conflicto, debido a una acertada combinación entre la forma de gobierno, el sistema de partidos políticos y el sistema electoral, donde se cumple la función de estimular la formación de grandes coaliciones políticas y electorales que tienden a inclinarse hacia la moderación, y que, necesariamente, colaboran en los acuerdos legislativo cuando se trata de proyectos de quórum especial;

Afirmó que el problema, en general, es que en los países latinoamericanos, donde Chile no es una excepción, ha primado una suerte de presidencialismo reforzado a lo que algunos han llamado el presidencialismo exacerbado, donde el Ejecutivo concentra un enorme poder en sus relaciones con el Congreso y rehúye sistemas de rendición cuentas horizontales. Estimó que dichas exacerbaciones se producen por la extensa iniciativa exclusiva de ley que tiene el Presidente de la República, lo mismo que en sus atribuciones para gobernar mediante decreto leyes, en el veto de que dispone para revocar ciertos acuerdo del Congreso en materias de ley, en las urgencias que puede hacer presente en el despacho parlamentario de la ley, mandando, prácticamente, unilateralmente, lo que desea en la agenda legislativa, y en sus atribuciones para declarar los estados de emergencia y en las escasas facultades de fiscalización y control con que cuenta el Parlamento respecto de los otros Poderes del Estado;

Consideró positivo moderar el poder presidencial sin cambiar las características centrales del presidencialismo. Estimó importante restringir el campo de la iniciativa exclusiva, señalando que, por ejemplo, se podría facultar al Congreso para determinar funciones y atribuciones de los servicios públicos, así como debiera permitirse que el Congreso califique la urgencia en la tramitación de la ley, ya sea aceptándola, calificándola o rechazándola;

Agregó que se debe avanzar en todo lo que se pueda en la Alta Dirección Pública, ampliando los servicios y agentes públicos involucrados en el sistema, y también debe promoverse una mayor rendición de cuentas en el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios, y, muy especialmente en los resultados e impactos logrados con su implementación. En este sentido, propuso fortalecer la Oficina de Presupuestos que existe en el Congreso para que evalúe, selectivamente, los resultados y el impacto de los programas gubernamentales, especialmente de los programas sociales. Estimó, además, que la evaluación de proyectos podría ser licitada a privados. De esa manera, el Congreso disminuiría la asimetría existente con el Ejecutivo en la discusión presupuestaria.²³

El señor **ERNESTO ÁGUILA ZAPATA**, sostuvo, en lo esencial:

Que se ha ido consolidando un sistema cada vez más excluyente que margina de la representación política a los jóvenes no inscritos en los registros electorales, a los chilenos que viven en el extranjero y a fuerzas políticas significativas pero que no pertenecen a las dos primeras mayorías. Precisó que el sistema electoral binominal, además de excluyente, produce una falta de competitividad entre las opciones políticas, generando una gran pérdida de atractivo entre las opciones en juego, con parlamentarios electos casi

²³ En documento escrito entregado al término de su intervención, la señora Infante Dulcic, precisa que se critica al presidencialismo por carecer de herramientas para resolver eventuales crisis políticas que pondrían en jaque la gobernabilidad del sistema y que, en último término, generaría la inestabilidad del régimen democrático. No obstante, diversos estudios rebaten tal idea, demostrando que las causas de la mayor fragilidad democrática en los países que han adoptado sistemas presidencialistas no provienen de la estructura presidencialista como tal sino de características propias de esos países. En un estudio que abarca 135 países, realizado entre 1950 y 1990, Adam Przeworski estableció que el crecimiento económico de esos países es una variable que incide en la probabilidad de la sobrevivencia democrática. Agrega que, a su juicio, la mayor ingobernabilidad que muestran las democracias en los sistemas presidencialistas proviene de los sistemas de partidos políticos o del sistema electoral, o bien de una combinación mal lograda de ambos sistemas. Sostiene que en el caso chileno, el sistema presidencial no se ve afectado por estas situaciones debido a una acertada combinación entre la forma de gobierno y el sistema electoral, donde éste último cumple la función de estimular la formación de grandes coaliciones políticas y electorales que tienden a inclinarse hacia la moderación para lograr entendimientos legislativos.

en el mismo momento de su nominación como candidatos y bloqueando el surgimiento de nuevas opciones políticas y liderazgos;

Que la combinación entre un sistema electoral binominal, que tiende a no resolver el tema de las mayorías y minorías al otorgar un virtual empate entre la representación de la mayoría y de la primera minoría, la falta de competitividad de las opciones políticas en juego, la exclusión de la representación política de amplios sectores, y todo ello unido a un sistema de altos quórum para legislar en determinadas materias, está conduciendo a un inmovilismo político y a una creciente pérdida de funcionalidad del sistema político para hacer valer la voluntad de la mayoría ciudadana. Todo ello, genera malestar creciente con las instituciones esenciales del sistema democrático, como son los partidos políticos y el Parlamento, incubando una crisis de legitimidad que puede tener insospechadas y riesgosas consecuencias para nuestro futuro democrático. Tras ello, se yergue el “presidencialismo reforzado” chileno, que rigidiza la relación entre la institución presidencial y el Parlamento, sin contar con instrumentos para resolver situaciones como la pérdida de la mayoría de un gobierno en ejercicio;

Que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia legislativa, sumada a la falta de iniciativa popular, reduce la calidad y dinamismo del sistema político, no obstante las reformas constitucionales que otorgaron nuevas atribuciones al Parlamento, fundamentalmente, para interpelar a los Ministros de Estado; para conformar Comisiones fiscalizadoras del Gobierno, se traspasó al Senado la decisión sobre la elección del nuevo Contralor General de la República y se otorgaron inéditas facultades al Tribunal Constitucional, con lo que se ha creado una peligrosa situación institucional que mantiene, por un lado, una institución presidencial poderosa y rígida; pero, por otro, se agrega poder y facultades al Parlamento y a instituciones que no emanan de la voluntad popular; pero que, sin embargo, son responsables de fiscalizar los actos administrativos del Gobierno y de revisar su constitucionalidad, lo que aumenta las probabilidades de una crisis política sin salida constitucional;

Que estrechamente vinculado al presidencialismo reforzado se encuentra el tema del centralismo de nuestra organización administrativa-territorial, que impide el avance del proceso de regionalización del país;

Que es necesario avanzar hacia un régimen semipresidencial, en el que el Presidente de la República y el Primer Ministro superen el impasse entre el Ejecutivo y el Parlamento a través de un mecanismo

como la censura parlamentaria del Gobierno y la disolución anticipada del Parlamento por parte del ejecutivo.²⁴

El señor **HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ**, en lo sustancial, sostuvo:

Que los presidencialismos con hegemonía presidencial favorecen las crisis, porque generan conductas de rigidez y de irresponsabilidad por parte de los actores políticos. Es un sistema donde el cúmulo de poder que controla puede generar una situación de bloqueo de poder no susceptible de ser superado, ni aún en un régimen equilibrado como el norteamericano, donde en la década de los 70 existió la búsqueda de un desbloqueo del sistema mediante la disolución del Parlamento y el llamado a una nueva elección de la Cámara de Representante; pero, en la que si perdía la elección el Presidente de la República se produciría una nueva elección presidencial;

Acotó que en Chile, en agosto de 1973 se pensó en la misma solución para el bloqueo institucional, pero, el régimen presidencial no lo permitía, como tampoco lo permiten los presidencialismos atenuados o parlamentarizados, como el uruguayo, el argentino y el peruano, en los que el Presidente de la República sigue siendo Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración. Agregó que la figura de los Ministros coordinadores no altera la política presidencial, porque, en definitiva, los Ministros sólo son ejecutores de la política presidencial;

Explicó que en esa perspectiva, en América Latina como en México, se ha empezado a discutir con fuerza el tema del cambio del tipo de gobierno, y una de las alternativas es el tipo de gobierno semipresidencial, el que, para la realidad y cultura chilena, presenta múltiples ventajas. Sostuvo que el Presidente de la República puede jugar el papel de árbitro del sistema político, lo que siempre posibilita la existencia de gobiernos mayoritarios, sustentados y respaldados por una mayoría parlamentaria;

²⁴ En documento entregado a la Comisión, el señor Águila, además de precisar las afirmaciones que hizo en su exposición, señala que "el régimen semi-presidencial se aviene mejor con nuestra tradición política que un régimen plenamente parlamentario, pues mantiene una figura política fuerte -el Presidente de la República- cuya legitimidad descansa directamente en la soberanía popular, y que permite evitar vaivenes políticos muy recurrentes como los que suelen darse en los regímenes parlamentarios. Además, de permitir con ello una mayor continuidad en las políticas de Estado. Sin embargo, continúa, es un sistema que recoge algunos aspectos positivos de los regímenes parlamentarios, como es separar las figuras de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, y de introducir los mecanismos necesarios para evitar las rigideces institucionales propias de las democracias presidencialistas, y así mantener, de manera permanente, gobiernos de mayoría.

Señaló que en ese tipo de gobierno, el Presidente de la República se elige por mayoría absoluta en un sistema de dos vueltas, en el que las elecciones parlamentarias se harían no con la primera vuelta sino con la segunda, lo que facilitaría la conformación de mayorías más o menos homogéneas;

Agregó que la idea es que el Presidente de la República pueda designar un Primer Ministro, una especie de jefe de Estado Mayor Civil de Gobierno, respaldado por una mayoría parlamentaria. Sostuvo que se trata de un sistema de pedagogía democrática de poder limitado, en el que ningún actor tiene todo el poder y donde cada uno sabe que tiene una cuota de poder limitado y controlado, tanto jurídica como políticamente; siempre con la posibilidad de desbloquear las situaciones de conflicto;

Precisó, que en el modelo planteado, no se pierde la figura del Presidente de la República, sino que se mantiene, con roles de moderación del sistema político y con la facultad eventual de disolver la Cámara de Diputados en un momento determinado, pero sólo una vez durante el período presidencial, en un intento de formar nuevas mayorías parlamentarias. Si ello no resulta, al Presidente de la República no le queda más por el resto del período que el de ser moderador del sistema, permitiendo que gobierne una mayoría parlamentaria con su líder como Primer Ministro. En tal caso, el Parlamento jugará dos roles fundamentales: uno, el de colegislador, y, el otro, el de sustento del Gobierno y de control del mismo, por la vía de las interpelaciones, de los votos de censura o de los votos de confianza. Así se genera un Parlamento con un poder político muy superior al actual y, por lo tanto, un Gobierno controlado permanentemente por la mayoría parlamentaria y, también, por las minorías parlamentarias, ya que éstas tienen la misma fuerza que la mayoría para formular interpelaciones, y ante una situación de cambio de mayoría pueden cambiar el Gobierno. Destacó que este sistema permite que las mayorías no se comporten demagógicamente;

Agregó que en tal sistema los partidos pasan a ser necesariamente programáticos y no pragmáticos, construyendo constantemente alternativas de Gobierno y tratando de persuadir a la opinión pública y a la sociedad de que su alternativa de Gobierno es mejor que la que se implementa en la actualidad. Así, su tarea central será la persuasión más que ganar elecciones simplemente por acumulación de poder;

Sostuvo que en un régimen semipresidencial el Parlamento debe ser unicameral, ya que la Cámara de Diputados es la única que desarrolla el control del Gobierno. Agregó que si se mantuviera el Senado sería sólo como colegislador, consultor o con poder para otorgar su acuerdo al Presidente de la República para el nombramiento de cargos en los órganos

autónomos, como el Banco Central, la Contraloría General de la República, y otros;

Afirmó que en todas las democracias modernas donde hay leyes de quórum calificado, éste tipo de votación se requiere para evitar que haya mayorías contingentes que puedan modificar legislaciones básicas dentro del sistema. Preciso que no se justifican las leyes orgánicas constitucionales con cuatro séptimo de los Diputados y Senadores en ejercicio. Por lo señalado, se declaró partidario de que esas leyes pasen a ser de mayoría absoluta y de racionalizar las materias que son de tal rango;

Señaló que en materias de urgencias hay que volver al sistema que existía en la Constitución de 1925, donde el Presidente de la República solicitada la urgencia y la Cámara respectiva la calificaba, según sus propias prioridades, como simple, suma o de discusión inmediata;

Sostuvo que un régimen semipresidencial no puede funcionar con el sistema binominal, porque éste no permite la representación de fuerzas más allá de las que están en los dos bloques que tienen mayor cantidad de votos; no permite una representación fidedigna de todos los sectores de la sociedad chilena, y piensa que esa situación no se puede mantener, puesto que, en el largo plazo, es insostenible;

Consideró importante mantener un servicio civil profesional, que supere una situación de ineficiencia y de incapacidad para procesar sistemas políticos y tareas de Gobierno modernas;

Afirmó que hay que producir una separación de la función de Gobierno Interior, en el que un Estado unitario debe mantener la línea de un Gobierno central. Piensa que el Intendente puede seguir siendo una instancia de gobierno Interior, pero no ejecutivo del Gobierno regional, es decir, de la administración superior de la Región. Afirmó que en tal sentido el Ejecutivo regional debe ser la expresión de la colectividad regional, en la medida en que ese organismo sea electo directamente por la ciudadanía regional. Así se avanzaría hacia un Estado unitario, con una descentralización política real, en la que los Gobiernos regionales serían realmente gobiernos, no meras instancias formales de decisiones del Gobierno central.²⁵

²⁵ El profesor Nogueira, don Humberto, puso a disposición de la Comisión dos informes "sobre perfeccionamiento del sistema constitucional, con especial énfasis en el tipo de gobierno", en los que, en lo sustancial, expone sobre las materias siguientes:

- 1.- El presidencialismo, sus ventajas y debilidades;
- 2.- Una alternativa viable: el semi presidencialismo;
- 3.- El estatuto constitucional del Presidente de la República;
- 4.- Distribución de funciones y atribuciones entre el Presidente de la República y el gobierno dirigido por el Primer Ministro;
- 5.- El gobierno y sus atribuciones;

En la décima audiencia, celebrada el 27 de octubre de 2008, la Comisión recibió al embajador de Ecuador en Chile, señor Francisco Borja Cevallos; el representante del Movimiento Asamblea Constituyente, señor Gustavo Ruz; el Dr. en Ciencia Política e Historiador de la Universidad Autónoma de México, señor Juan Carlos Gómez Leyton; el Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Asesor de la Fundación

6.- El sistema electoral para Congreso Nacional: elección del Parlamento por sistema proporcional personalizado; y

7.- Consideraciones finales sobre el tipo de gobierno semi presidencial.

Respecto de las ventajas del presidencialismo señala que este sistema da estabilidad al Ejecutivo y concentra la capacidad ejecutiva en un solo órgano unipersonal que goza de amplia independencia del Parlamento, maximizando la rapidez y la coherencia de las decisiones. Asimismo, en América Latina, el Presidente se constituye en el padre y guía moral del país; el que, en Chile, ha jugado un rol predominante en la construcción del Estado, ayudando a mantener la identidad, la continuidad y la integración de la sociedad.

Agrega que en este sistema el Presidente de la República puede cambiar discrecionalmente la orientación política de su gobierno, sin que nadie pueda impedirlo o contenerlo; pasando el Parlamento a jugar un rol debilitado que no permite contrapesar al Gobierno, generándose un régimen de hegemonía presidencial con rasgos más o menos autoritarios. Así, el sistema presidencialista facilita las conductas de rigidez y de irresponsabilidad de los actores políticos, no generando un medio adecuado para las tendencias al compromiso, la negociación y a la responsabilidad. En tales circunstancias, el bloqueo institucional no tiene solución, salvo la destitución presidencial por acusación constitucional, lo que requiere configurar las causales jurídico constitucionales y las mayorías calificadas necesarias, difíciles de alcanzar.

Más adelante, se refiere a los resguardos del presidencialismo latinoamericano respecto del Presidente de la República, mediante la duración limitada de su mandato, sin reelección inmediata, y la acusación constitucional en su contra. Más adelante, se refiere a los rasgos fundamentales de los diferentes tipos de presidencialismos democráticos.

Respecto del "presidencialismo puro" señala que se caracteriza por dar al Presidente de la República la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras e influencia en la designación de los miembros del Poder Judicial. En este tipo de presidencialismo, los Ministros de Estado son designados y removidos libremente por el Presidente de la República. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que pueden llegar por medio de la acusación constitucional a destituir al Presidente de la República y sus ministros, como es el caso de Chile.

El segundo tipo, es el del "presidencialismo parlamentario o atenuado", en el que el Parlamento hace contrapeso al Jefe del Estado, quien debe tener en consideración la composición del Parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental. El Parlamento está dotado de amplias facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpelaciones, remover ministros por los votos de censura o rechazo de las mociones de confianza. A su vez el Presidente de la República está limitado por la necesidad de la participación efectiva de los ministros en las decisiones del Ejecutivo. Este sería el régimen recogido por la Constitución uruguaya de 1967 y el de Costa Rica, de 1949, y de Venezuela, de 1999.

El tercer tipo, es el "presidencialismo atenuado", en el que se encuentran las características del presidencialismo puro; pero con limitaciones que pueden ser voluntarias o impuestas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en el Gobierno del país, como en el caso de Colombia y de México.

Por último, a propósito del régimen semipresidencial, cita a Duverger, señalando que a simple vista este régimen reúne más de régimen parlamentario que de régimen presidencial. En él, el Ejecutivo está dividido entre un Jefe de Estado y un Gabinete, que tiene a su cabeza un jefe de gobierno, el que, lo mismo que el Gabinete, son responsables políticamente frente al Parlamento; es decir, éste puede obligar al jefe de gobierno a dimitir por un voto de censura, conjuntamente con todos sus ministros. El Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo que le da una influencia sobre él. Entre los países que tienen este régimen de gobierno cita Francia, Finlandia, Portugal, a los que se agregan algunos países de Europa Oriental.

siglo XXI, señor Francisco Zúñiga Urbina; el Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Pablo Ruiz-Tagle Vial, y el Secretario Jefe de Comisiones de la Cámara de Diputados, señor Miguel Landeros Perkić.

El Embajador señor **FRANCISCO BORJA CEVALLOS**, en lo sustancial, expuso:

Que Ecuador recuperó su régimen democrático en 1979 y que desde ese momento han vivido un proceso de paulatino deterioro y desgaste de las instituciones democráticas. En ese mismo lapso han elegido ocho presidentes de la República, tres de los cuales, los que precedieron al actual, no pudieron terminar su período a causa de rebeliones populares que culminaron con soluciones al filo de la Constitución. Que las ocho elecciones presidenciales fueron ganadas por grupos o partidos políticos distintos y ningún partido ha podido ganar dos elecciones presidenciales desde 1979 a la fecha;

Aseveró que su país ha vivido en un clima de inestabilidad muy grave, sobre todo a partir de 1996, cuando asumió el Presidente Abdalá Bucaram, que fue uno de los que no pudo terminar su mandato, al igual que los dos siguientes: Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez;

Indicó que el gobierno del Presidente Rafael Correa es extraño, por su estabilidad y porque es el único Presidente que desde 1979 y que tras casi dos años de mandato, aún mantiene más del 60 por ciento de respaldo popular;

Expresó que la situación descrita hizo que a través de una consulta popular se creara una Asamblea Constituyente con la participación de cien asambleístas provinciales, veinticuatro nacionales y seis representantes de los ecuatorianos que han emigrado al extranjero;

Recordó que el proyecto de nueva Constitución fue sometido a referéndum el 28 de septiembre de 2008 y aprobado con el 63,9 por ciento;

Informó que la Asamblea Constituyente dictó diez mandatos, entre ellos el minero, que declaró caducadas el 80 por ciento de las concesiones, en razón de que habían sido otorgadas de manera irregular o porque las compañías que se las habían adjudicado no hicieron las inversiones que habían comprometido y a las que, por tanto, estaban obligadas. Agregó que también eliminó la tercerización, que es un sistema de contratación laboral que consiste en que una empresa contrata trabajadores para que se desempeñen en

otra empresa, por lo que se hace responsable en todos los ámbitos de esos trabajadores;

Señaló que se reconocen cinco funciones del Estado, en lugar de las tres tradicionales, a las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial se han añadido la Electoral y la de Participación Ciudadana y Control Social. Precisó que esta última entidad tendrá funciones muy importantes, que realizará a través de comisiones integradas por seis miembros: uno por cada una de las tres funciones tradicionales del Estado y tres representantes de las organizaciones sociales, que no sólo harán el seguimiento de las acciones del Gobierno, para prevenir la corrupción y en castigarla, sino también en la designación de ciertas autoridades, como el procurador del Estado, el Fiscal, el Contralor, el Defensor del Pueblo, a través de un proceso de mérito, oposición de antecedentes, controles e incluso de denuncia pública de los candidatos;

Afirmó que el pueblo puede pedir, por una ocasión, la revocatoria del mandato de cualquier autoridad luego del primer año de funciones y antes del último año; Eventualmente, podría ser revocada cualquier autoridad. Asimismo, explicó que al Presidente se le otorga el derecho a disolver la Asamblea Nacional por una ocasión, pero si la disuelve también pondrá su cargo a disposición del pueblo en las elecciones que se convocarán a continuación de esa decisión y por último,

Expresó que Ecuador se ha declarado como un Estado intercultural y plurinacional. Luego, en el artículo 1º se declara que los recursos naturales no renovables son patrimonio inalienable, irrevocable e imprescriptible del Estado. Se declara el quechua como idiomas oficiales de relación intercultural, que son los idiomas originarios más hablados. Añade que las demás lenguas aborígenes son consideradas idiomas ancestrales. El Estado promoverá su preservación.

El señor **GUSTAVO RUZ**, Representante del Movimiento Asamblea Constituyente, sostuvo, en lo sustancial, lo siguiente:

Que representa una agrupación de ciudadanos que por encima de cualquier diferencia ideológica, política o de extracción social, piensa que el marco constitucional que debemos acatar los chilenos es uno que debemos dárnoslos nosotros mismos;

Indicó que después de 18 años, desde el fin de la dictadura, ellos han tenido que actuar transversalmente como organizaciones sociales, apoyándose en las universidades, en académicos, sindicalistas, en

grupos étnicos y estudiantes, porque el Parlamento y los partidos políticos del sistema institucional no han hecho modificaciones sustanciales a la Constitución de 1980;

Dio a conocer que su propuesta apunta a un cambio de la Constitución Política del Estado y no a una nueva reforma. Opinó que la actual Constitución ha tenido más reformas que la de 1925 y 1833, y no ha alterado esencialmente su naturaleza autoritaria y plutocrática. Propuso que el cambio de la Constitución se haga vía asamblea constituyente, un órgano que represente genuinamente la voluntad soberana de los ciudadanos;

Manifestó que ellos no proponen un texto alternativo, que su afán esencial es más bien ético político y apunta a que lo que surja como Constitución, en reemplazo de la del 80, se base en las aspiraciones de la ciudadanía, de las distintas culturas de nuestro país;

Sostuvo que la generación de un nuevo orden constitucional debe ser el producto genuino del consenso nacional, que no le parece posible alcanzar en el marco del actual Parlamento. Agregó que no hay que esperar una crisis como la del 25, sino que en este espacio, donde por cierto hay situaciones de dominación social, política e ideológica, de ascenso de la conciencia democrática de la ciudadanía, se debe generar un instrumento para que los chilenos ejerzan su derecho a la autodeterminación;

Recordó que quince días antes del plebiscito de 1980, en el teatro Caupolicán, el ex presidente Frei Montalva, al oponerse a la propuesta de Constitución de la Junta Militar, planteó que cuando se llegara a la democracia una de las primeras acciones debía ser convocar a una Asamblea Constituyente que generara una nueva Constitución. Añade que el grupo de los 24, encabezado por el jurista Manuel Sanhueza, generó un nuevo texto constitucional totalmente ignorado a partir del 11 de marzo de 1990. Agregó que los ex Presidentes Lagos y Frei Ruiz-Tagle y el pre candidato presidencial de la Democracia Cristiana, Marcelo Trivelli, han reconocido la necesidad de una nueva Constitución;

Agregó que en un seminario realizado en la Universidad de Los Lagos, don Luis Fernando Luengo, miembro del Tribunal Electoral; el Padre Alfonso Baeza, presidente de Caritas Chile; el Padre José Aldunate, y el obispo luterano Helmut Frenz; todos estuvieron en la línea de generar una corriente de opinión que consensuara una nueva Constitución;

Estimó que la crisis económica actual está poniendo absolutamente en tela de juicio el modelo económico que sustenta la Constitución de 1980; modelo que, en aquella década, representaba la voluntad

de un sector social minoritario, que está siendo desautorizado por la Comunidad Europea y por los dos tercios de la humanidad, y

Expresó que la propuesta de su grupo, en síntesis, apunta a que el Parlamento, el Gobierno y los partidos políticos de todos los sectores, reconozcan en la ciudadanía organizada un rol esencial para la gestación de esta nueva Carta Fundamental.

El señor **PABLO RUIZ-TAGLE VIAL**, en lo sustancial, sostuvo:

Que las cuestiones del régimen presidencial que le parecen de interés son las del Gobierno Central, Regional y Local;

En cuanto al Gobierno Central, explicó que desde 1833 a la fecha se ha producido un refuerzo progresivo de las atribuciones del Presidente de la República, particularmente en materias políticas, legislativas y administrativas. Señaló que hablar de facultades constitucionales es un procedimiento un poco dudoso, porque con una sola facultad a veces uno puede sumar más poder que con facultades diferenciadas;

Sostuvo que ya la Carta de 1833 era criticada por el exceso de poder que radicaba en el Ejecutivo, el que ha sido reforzado en la reforma de 1925 y en la actual Carta Fundamental. Consideró que esto es curioso, porque algunas de las críticas que se le hizo al Presidente Allende en su período fue que se había extralimitado y usado excesivamente el poder presidencial;

Expresó que los poderes constitucionales del Poder Judicial se han mantenido iguales; sin embargo, hay un diseño nuevo en la Carta Constitucional, referido a todo este sistema tan complejo de justicia constitucional especializada. Precisó que caen bajo esta denominación el Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, para-judiciales constitucionales, algunos de los cuales existieron ciertamente antes de 1980, pero que hoy tienen grandes atribuciones políticas;

Señaló, además, que la Carta de 1980 tiene órganos autónomos, como lo es el Banco Central y el Consejo de Seguridad Nacional, que también tienen atribuciones que vienen a competir con las del Presidente, del Congreso Nacional y del Poder Judicial;

Señaló que es importante pensar en un nuevo equilibrio entre todos los órganos constitucionales; particularmente, en un equilibrio entre las atribuciones presidenciales, en materias legislativas, económicas y militares, que deberían ser compartidas de una manera más directa con el Congreso Nacional;

Le parece que a nivel de Gobierno Central es importante explorar la idea de nombrar ministros coordinadores, según el artículo 33, y revisar las incompatibilidades parlamentarias del artículo 59 para dar más flexibilidad al Gobierno en la organización de sus tareas;

Sugirió mantener el sistema bicameral, el que tiene su justificación, por una parte, con la representación regional y, por otra, con algunas tareas de nombramientos y de intervención en materias militares, y de nombramientos de embajadores. Destacó que el Senado, en la historia de Chile, ha sido el lugar de la gran decisión, de la gran negociación política y sostuvo que suprimirlo llevaría a un ocultamiento de esa negociación a otro lugar que no necesariamente sería la Cámara única;

También opinó que sería razonable entregar al Presidente la República la facultad de disolver el Congreso, por una vez, durante su mandato para llamar a elecciones parlamentarias anticipadas y revisar la extensión del mandato a cinco o seis años como un solo mandato o bien permitir la reelección por una sola vez por cuatro años;

Sostuvo que en el Poder Legislativo es muy importante balancear mejor la representatividad y la participación parlamentaria terminando con la exclusión política consolidada por la vía electoral, por efecto del sistema binominal;

También le pareció importante limitar las posibilidades de reelección parlamentaria, de manera de asegurar la renovación del Poder Legislativo. Al respecto, sugirió que los Senadores sean reelegidos por una sola vez, atendido que su mandato dura ocho años, y los Diputados hasta por un máximo de tres períodos sucesivos;

Propuso derogar la norma del artículo 23 de la Constitución que se usó para juzgar al senador Navarro, porque pone una barrera corporativista entre los parlamentarios y las organizaciones sociales;

Sugirió incluir formas de iniciativa popular en el proceso legislativo, y hacer un catastro de las organizaciones políticas que vienen a informar las leyes e incluir una política pro activa para buscar otros grupos que participen en este proceso como en el proceso fiscalizador;

Asimismo, planteó revisar la relación de las Fuerzas Armadas con el poder civil. Existen dos capítulos especiales para éstas en la Constitución: el de las Fuerzas Armadas y el del Consejo de Seguridad Nacional. Le parece que deberían tener sólo un inciso que dijera que las Fuerzas Armadas son parte de la Administración Pública;

Postuló revisar el sistema de control constitucional, ya que ha habido fallos del Tribunal Constitucional inspirados en doctrinas pontificias que son ideas confusas de lo que es la justicia constitucional. Las decisiones del Tribunal Constitucional tampoco concilian la idea de los miembros de éste entre sí ni sus decisiones con las de la Contraloría, del Tribunal Electoral o la Corte Suprema. Esto es un desorden necesario de superar;

Respecto de los órganos autónomos, opinó que el principio de responsabilidad política debe extenderse en su aplicación a los consejeros del Banco Central y a los ministros del Tribunal Constitucional quienes deben ser susceptibles de ser acusados constitucionalmente;

Consideró que las leyes orgánicas también deben ser revisadas. Alguna de estas leyes son leyes de amarre incompatibles con los principios del constitucionalismo;

Respecto del gobierno regional propuso la elección popular de los consejeros regionales. Opinó que el problema es cómo compatibilizar los intendentes y gobernadores elegidos por el Presidente de la República que se mantienen bajo su confianza. Sugirió que el consejo regional sea presidido por el intendente, pero que este intendente o gobernador queden sujetos a formas de revocación popular, sin perjuicio que el Presidente también pueda destituirlos si pierden su confianza;

Señaló que la verdad es que a los alcaldes, la Contraloría General de la República y la justicia electoral no se los controla y rara vez se los destituye. Sostuvo que hay alcaldes que se han reelegido hasta por cinco veces y más. Por eso, propuso limitar la reelección de los alcaldes hasta un máximo de tres períodos sucesivos y aumentar significativamente las atribuciones de los concejos comunales para que fiscalicen todo el sistema comunal;

Consideró que a nivel comunal también es importante revisar el sistema de referéndum o plebiscitos comunales y la figura de un Alcalde Mayor, de zonas metropolitanas, su relación con el gobierno regional y los demás alcaldes. Las materias de transporte, urbanismo,

educación, salud y medio ambiente, por lo menos, deberían quedar sujetas a éste;

Por último estimó que no hay que descuidar la reforma de la parte dogmática de la Constitución. Le parece urgente balancear los derechos económicos y sociales y, también, eliminar todas las referencias a la seguridad nacional que hay en nuestra carta constitucional.²⁶

El señor **JUAN CARLOS GÓMEZ LEYTON**, en lo sustancial, opinó:

Que un cambio como el que estudia esta Comisión históricamente ha generado conflicto social y político. Sostiene que todo cambio político puede provocar crisis políticas, como, a su vez, las crisis políticas pueden producir los cambios políticos institucionales que una sociedad requiere para evitar, justamente, una crisis mayor como podría ser la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas vigentes. Esta situación podría dar lugar a un cambio no sólo de régimen, sino también de todas las estructuras políticas existentes, o sea, de la forma de Estado, de régimen y de la forma de gobierno;

Aseveró que en la sociedad chilena hemos tenido este tipo de crisis en tres oportunidades. A saber, la crisis de la acefalía monárquica, 1810-1830, que, como todos sabemos, al término de ese lapso temporal emergió el Estado-Nación, la instalación de un régimen político autoritario excluyente con una forma de gobierno presidencialista. La segunda crisis política se registra en los años 1924-1932, donde el Estado adopta la forma nacional-desarrollista, nacional-populista, de compromiso o interventor. El Estado cambió, con un régimen político semidemocrático excluyente y con una forma de gobierno presidencialista acotado. La tercera crisis se produce en 1973, cuando tras la dictadura militar se conforma el actual Estado neoliberal, un régimen político democrático “protegido”, y un presidencialismo exacerbado;

Sostuvo que desde 1990 hasta el día de hoy este régimen político post-autoritario ha tenido cambios importantes pero no suficientes para lograr constituirse, por ejemplo, en una democracia plena. Sigue manteniendo serias deficiencias producto de la combinación de instituciones autoritarias y democráticas para lograr ser una democracia plena. Estima que de

²⁶ En documento escrito entregado a la Comisión, el profesor Ruiz-Tagle Vial, precisa sus observaciones sobre el sistema de Gobierno chileno, tanto a nivel central, regional y local, y las sugerencias que formula para buscar un nuevo equilibrio entre todos los órganos constitucionales, particular en cuanto a las atribuciones presidenciales, las que apoya con cuadros que permiten seguir su evolución normativa desde la Constitución Política de 1833, a la de 1925 y a la actual.

no mediar un cambio integral en las estructuras políticas establecidas, la democracia plena, ya sea en su versión liberal representativa o radical-social participativa, no tendrá posibilidad de instalarse en la sociedad chilena;

Señaló que es necesario impulsar un cambio radical en materia constitucional e institucional, destinado a establecer una estructura política integralmente democrática. Para tal efecto, la sociedad chilena requiere una nueva Constitución Política; por eso, estimó que modificar la forma de gobierno, el “presidencialismo exacerbado” actualmente existente, no cambia nada si no se cambia la estructura política integral;

Agregó que, por régimen político, entiende al conjunto de normas, reglas y elementos de orden ideológico, institucionales, históricos, sociológicos que concurren a dotar de gobierno a una formación social dada en un período de tiempo determinado. Señaló que esta definición tiene la virtud de no ser normativa -tampoco se trata de un tipo ideal weberiano- sino operativa, o sea, puede ser descompuesta y analizada en cada uno de sus componentes específicos. Indica que en esa dirección posee cuatro componentes esenciales. A saber: el principio de legitimidad, la estructura de las instituciones, el sistema de partidos, y el rol del Estado;

Expresó que esta definición de régimen político es útil para estudiar cualquier tipo de régimen político, sea éste democrático o no democrático. Por ejemplo, el actual régimen político posee un conjunto de normas y reglas que responden claramente a una orientación ideológica autoritaria con elementos democráticos limitados. Ello explica, por ejemplo, el sistema binominal, las restricciones parlamentarias, etcétera;

Que la concepción histórica y sociológica predominante en los autores de la Constitución de 1980 es que la sociedad chilena ha tenido una tendencia a tener un Estado y gobierno fuertes y ordenados, o sea, la concepción portaliana, ampliamente aceptada por la mayoría de los sectores políticos nacionales. Esta tendencia sociológica en la sociedad chilena ha sido, fundamentalmente, hacia el autoritarismo, centralismo y concentración del poder;

En cuanto a la interrogante de cómo se cambia este régimen político, explicó que hay cuatro formas clásicas para cambiarlo por medio de una revolución política y social: a) por un golpe de Estado; b) por medio de un proceso de revisión parcial, c) una reforma política a cargo del poder constituyente derivado, es decir, los parlamentarios, y, d) por una reforma integral de la Constitución Política del Estado, por medio de una Asamblea Nacional Constituyente;

Sostuvo que de estas cuatro formas la más utilizada en Chile ha sido la reforma parcial por medio del poder constituyente derivado, ya sea del Ejecutivo con el acuerdo parlamentario. Opinó que también el recurso de la violencia política ha sido habitual, ya sea a través del golpe de Estado o la guerra civil. Incluso, alguien podría señalar la revolución de independencia, la revolución de 1891 o la revolución silenciosa. Pero nunca ha sido utilizada la forma tal vez más democrática que existe para hacer una Constitución Política, que es convocar a una Asamblea Constituyente;

Afirmó que somos la única sociedad latinoamericana que en toda su historia política nunca ha tenido la experiencia política y democrática de ejercer el poder constituyente de forma directa como lo han hecho, por ejemplo actualmente, la sociedad ecuatoriana, la sociedad boliviana, la venezolana, entre otras;

Opinó que para que se logre obtener una estructura política ampliamente democrática habría que convocar a una instancia como la ya nombrada, es decir, una asamblea constituyente, que sea pluralista, democrática e incluyente, que sea la expresión efectiva del poder constituyente de una sociedad. Indicó que ese poder es soberano para hacer y deshacer lo existente, y no puede estar sujeto a ningún poder constituido ni limitado por los poderes fácticos ni de veto. El poder constituyente se trata de un poder subversivo y fundante;

Aseveró que la larga tradición impositiva de las cartas constitucionales ha marcado un elemento distintivo en la historia política de Chile: la escasa legitimidad inicial de ellas. Todas han debido ser legitimadas a través de distintos mecanismos, con posterioridad a su aprobación, en plebiscitos de dudosa "legitimidad" también, para producir su institucionalidad y su duración en el tiempo. Su continuidad en el tiempo se explica, fundamentalmente, por la combinación y articulación de las instituciones autoritarias con las democráticas. Las tres Constituciones -1833, 1925 y 1980- son híbridos políticos que han apostado más a la estabilidad política que a la profundización democrática. De allí, se podría sostener, categóricamente, que la sociedad chilena carece de una tradición democrática plena;

En cuanto al Poder Legislativo, opinó que si bien se genera democráticamente, por elecciones populares, abiertas, informadas, plurales, etcétera, siempre ha generado una forma de representación por delegación y no por mandato que, desde su perspectiva, es mucho más democrática y establece una relación entre los representados y los representantes mucho más estrecha y directa. Por mandato, supone que el representante obedece a lo que los representados quieren o demandan o exigen o plantean, es decir, se trata de la fórmula de "mandar obedeciendo". Estimó

que, actualmente, los representantes hacen lo que ellos estimen y consideran conveniente y adecuado, de acuerdo con sus pensamientos, ideas, doctrinas, ideologías, intereses, etcétera. Consideró que cambiar la forma de representación, o sea, pasar de la delegación al mandato, sería un cambio “revolucionario”, lo cual, sin lugar a dudas, llevaría a modificar todas las estructuras políticas de la sociedad chilena.²⁷

El Profesor **FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA**, en lo sustancial, sostuvo:

Que éste no es un debate nuevo, pues antes de la Comisión homónima de ésta, la de los 90, se gestó en el Grupo de Estudios Constitucionales, donde hubo una Subcomisión de Régimen Político, la del Grupo de los 24, presidida por el profesor Jorge Mario Quinzio, en la que se elaboró un informe vinculado a una opción semi presidencial;

Recordó que en los años 90 este estudio se residenció, básicamente, desde el punto de vista académico, en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica. En la actualidad, hay un escenario distinto, donde la discusión sobre el cambio de régimen político viene vinculada a ciertas discusiones en torno a si es lógico después de un período largo seguir reformando la Constitución o avanzar hacia un nuevo texto constitucional;

Hizo presente que se ha planteado el tema de la Asamblea Constituyente con cierto fetichismo, y afirmó que este tema es una cuestión de procedimiento respecto de cómo se recurre a un mecanismo de gestación democrática del texto constitucional. Considera que lo gravitante no es sólo la cuestión relativa al procedimiento, sino al contenido de una

²⁷ En documento escrito entregado a la Comisión, el Dr. Juan Carlos Gómez Leyton, desarrolla las observaciones antes reseñadas y precisa que, no obstante las diversas modificaciones aprobadas a la Constitución de 1980, ninguna de ellas ha afectado el capítulo IV, relativo al Gobierno, y señala que el presidencialismo exacerbado que tiene nuestro país alcanza niveles poco vistos en el mundo, ya que el Presidente de la República nombra todos los cargos relevantes y es el único impulsor de la agenda legislativa; además, no permite reacomodos entre las fuerzas políticas, ya que se gobierna con la mayoría que se obtuvo en la primera vuelta electoral, y cuando el Gobierno está en crisis afecta la figura presidencial y, por tanto, todo el sistema, e impide el diálogo rápido ante las demandas sociales y económicas. Las posibilidades de análisis de la Comisión, las considera centradas en las medidas siguientes:

- a) La pertinencia de un Primer Ministro como Jefe de Gobierno, dejando a la Presidencia la Jefatura del Estado;
- b) Revisar el monopolio de las urgencias legislativas y el sistema de las iniciativas o atribuciones parlamentarias, y
- c) Estudiar un sistema de reemplazo de los parlamentarios para compatibilizarlos con cargos en el Poder Ejecutivo.

Constitución Política que, de algún modo, purgue definitivamente con los defectos de origen que tiene la Constitución tanto autoritaria como capitalista;

Agregó que las constituciones en Chile -quizás, la única excepción se dé en la liberal de 1828- han tenido como antecedente un golpe de fuerza, un golpe de mano, denominado hecho revolucionario. Desde la revolución política de 1810 en adelante -la revolución de independencia respecto del orden monárquico colonial- las constituciones han sido precedidas por un hecho de fuerza y, por tanto, a la apelación fáctica de un constituyente originario. Afirmó que la Constitución longeva de 1833, que nació de la mano de una infracción a la Constitución liberal de 1828, toda vez que se había establecido un plazo de espera de ocho años para que fuera reformada; indicó que lo mismo ocurrió en la Constitución de 1925. Señaló que el Presidente Alessandri, con mucho talento político, designó una comisión de forma y una subcomisión de reforma política. Esa Constitución se presentó a sí misma como una reforma a la anterior, aunque no utilizó para su modificación los procedimientos establecidos en la de 1833;

Aseveró que la más desnuda de las constituciones originarias y revolucionarias es la de 1980. Ésta nació de un hecho jurídicamente revolucionario que es, en definitiva, lo que mal denominamos golpe de Estado. Allí, hay claramente un intento de un poder constituyente originario de refundar autoritariamente el capitalismo con toda la radicalidad que ese intento representó históricamente y que trasunta evidentemente el texto constitucional;

Sostuvo que régimen político es un término muy propio del institucionismo francés (precisó que su antecesor en la palabra citaba en su exposición a Duverger), que engloba no sólo la forma de gobierno, sino el sistema de partidos, el sistema electoral y las ideologías del sistema de dominación política. Imagina que el rol de esta Comisión más bien se circunscribe a las formas de gobierno y, por lo tanto, a las relaciones interorgánicas entre Gobierno y Parlamento, y la proyección de ésta en la distribución política y territorial del poder en el Estado;

Estimó que la primera fórmula es fortalecer el presidencialismo exacerbado que tenemos, muy en la línea portaliana, permitiendo la reelección del Presidente de la República o creando la figura del Consejo de Ministros y la de una jefatura del Consejo de Ministros;

Señaló que una segunda fórmula es el presidencialismo atenuado, mediante la racionalización del derecho de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia legislativa;

Expresó que un tercer ámbito de materias que se pueden abordar es restringir las atribuciones legislativas del Gobierno, pero, al mismo tiempo, confiriéndole a los Ministros de Estado y al Consejo de Ministros iniciativas legislativas;

Acotó que un cuarto punto que puede ser abordado es la modificación de los nombramientos de exclusiva confianza del Presidente de la República;

Expresó que un quinto tema para abordar es el gobierno del Poder Judicial, que es una cuestión muy delicada, asignándole el gobierno del Poder Judicial a un Consejo General del Poder Judicial, integrado por los poderes con legitimidad democrática;

Señaló que en sexto lugar se debiera estudiar una reforma a la forma de gobierno, que diga relación con el presidencialismo atenuado revisando la relación de las autonomías constitucionales con el Gobierno y el Congreso Nacional y, en particular, desarrollar mecanismos de responsabilidad social y política de dichas autonomías;

En séptimo lugar, consideró que hay que profundizar el proceso de regionalización, mediante la elección directa de los consejos regionales como en la separación funcional y orgánica del poder ejecutivo regional del rol del intendente. Lo propio hay que hacer a nivel provincial;

Sostuvo que la tercera opción es el régimen semipresidencial, que supone un ejecutivo dual, es decir, separando las jefaturas de Estado y de gobierno. Afirmó que es una fórmula que tiene dos modelos: el francés de la V República y el austríaco, que han funcionado históricamente en sentidos distintos. El modelo francés es más próximo al presidencial clásico y el modelo austriaco es más próximo al régimen parlamentario;

En cuanto al denominado régimen parlamentario racionalizado, recordó que esta tesis fue sostenida por Juan Linz en los años 90, en los trabajos que realizó el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica, y por Arturo Valenzuela. Una fórmula de parlamentarismo racionalizado, como la alemana, con mecanismos de enfriamiento y de fortalecimiento de la relación fiduciaria entre el Gobierno y el Parlamento.²⁸

²⁸ Al término de su exposición el profesor Zúñiga entregó un documento titulado “Modificación del Régimen Presidencialista”, en el que aporta diversos antecedentes (I) sobre el alcance de las diversas modificaciones que se han introducido a la Constitución de 1980, a propósito de los cuales afirma que ellas “no han modificado de un modo profundo el viejo régimen político presidencialista”; de manera que así las cosas, una de las tareas de futuro consiste en modificar dicho régimen para establecer un tipo de gobierno que permita un reequilibrio entre los órganos representativos (Presidente de la República y

Congreso Nacional), equilibrio que es inexistente e inviable en el marco del régimen presidencialista exacerbado que rige en la actualidad.

Enseguida, entrega diversas notas acerca del hiperpresidencialismo, que bastan, a su parecer, para comprender cabalmente que el eje central en que descansa el sistema político, la conducción externa e interna del Estado, la marcha de la Administración Pública, la función legislativa y la función de los órganos autónomos, es el Gobierno: el Presidente de la República (II).

A continuación da razones para una modificación del presidencialismo exacerbado (III). Entre ellas, señala que “la fortaleza institucional del presidencialismo” tiene, como contracara, debilidades que son evidentes y que, sin los resguardos normativos e institucionales y en situaciones políticas críticas puede sobrevenir el colapso total del sistema político. Tales debilidades simplemente ponen en evidencia que la fortaleza institucional del presidencialismo coexiste con una profunda debilidad política que puede conducir a dos situaciones extremas y que descomponen el régimen político: la emergencia de presidencialismos autoritarios y populistas o bien el bloqueo de poderes de presidencialismos minoritarios. También de la mano de la debilidad política del presidencialismo viene la irresponsabilidad de los partidos políticos y liderazgos, al no tener responsabilidad alguna en la conformación del Gobierno, precisamente por no haber lazos de cooperación Parlamento-Gobierno. La simultaneidad de elecciones políticas (presidenciales y parlamentarias), por períodos comunes, y con fórmula electoral mayoritaria-balotaje, no evitan el presidencialismo minoritario. Concluye esta parte de sus reflexiones, señalando que “la personalización del poder, la pérdida de legitimidad subjetiva, son motivos suficientes para revisar y analizar opciones a una posible cambio –total o parcial- del régimen presidencialista chileno.”.

Finalmente, plantea las tres opciones para una modificación del régimen presidencialista chileno:

a) Primera: una democratización del presidencialismo o presidencialismo “temperado”, en el que, en lo sustancial, se atenúa la concentración exacerbada de potestades de los presidencialismos puros, mediante el establecimiento de un Consejo de Gobierno o Consejo de Ministros, o la creación de la figura del Jefe de Gabinete, una especie de Primer Ministro que asume la responsabilidad de la conducción del gobierno. Así, se produce una especie de distribución “intra órgano”, dentro del Poder Ejecutivo, de las potestades que acumula el Presidente de la República;

b) Segunda: un régimen semi presidencial: cuya característica esencial es que distribuye las potestades propias del Poder ejecutivo en dos ejes distintos: el Presidente de la República, Jefe de Estado, elegidos por votación directa, sufragio universal y mandato rígido, y el Primer Ministro, que se elige a partir de la mayoría parlamentaria, y

c) Tercera: un régimen parlamentario racionalizado, la opción más radical, en contraste con nuestra historia constitucional, en el que el reparto competencial favorece al Congreso Nacional o Parlamento. El “estatuto del poder”, tiene como eje al Parlamento y el Gobierno tiene una relación fiduciaria con el Parlamento (la Cámara Baja usualmente), ya que, se forma y depende a partir de las mayorías parlamentarias y, en caso de conflicto de poderes, prevalece el Parlamento, en cuanto órgano representativo del pueblo.

Termina planteando las “Implicancias prácticas de las opciones de reforma al régimen presidencialista en Chile (V), y enumera, aunque no taxativamente, las materias a discutir, según sea la opción:

En el presidencialismo “atenuado”:

- a) la creación de un Consejo de Ministros;
- b) la racionalización del “derecho de iniciativa exclusiva” del Presidente de la República;
- c) conferir atribuciones legislativas restringidas a los Ministros de Estado;
- d) modificación de los nombramientos de exclusiva confianza del Presidente de la República;
- e) reestructurar el gobierno del Poder Judicial;
- f) redefinir el rol de las Autonomías Constitucionales, y
- g) profundización del proceso de “regionalización”.

El régimen semipresidencial:

- a) separación de la Jefatura del Estado y de la Jefatura del Gobierno;
- b) rediseño de la función de jefatura del Estado y de Gobierno;
- c) atribuciones del Jefe de Gobierno;
- d) establecimiento de un nuevo sistema de elecciones;
- e) establecimiento de atribuciones al Presidente de la República para arbitrar conflictos entre Gobierno y Congreso Nacional, y
- f) modificación de atribuciones del Congreso Nacional.

Por último, sostiene que en cualquiera de las opciones que se adopten debe atenderse dos cuestiones capitales: responsabilidad política de los Ministros de Estado y Consejo de Ministros (incluido el Presidente o Jefe de Gobierno), y responsabilidad política indirecta de los

El señor **MIGUEL LANDEROS PERKIC**, en lo sustancial sostuvo:

Que la composición del Congreso Nacional, en cuanto al origen que tienen los Diputados y Senadores, los dos son territoriales, en circunstancias de que en nuestra historia constitucional, por lo menos los diputados, representaban a los ciudadanos; así, por cada 25 mil ciudadanos -y fracción de 15 mil- había un Diputado. En cambio, el Senado tenía una representación que era territorial; representaba, en número variable, de acuerdo con la ley de elecciones de la época, a las provincias de Chile;

Agregó que esto ha provocado que cada una de la Cámaras manda en un territorio más grande, excepto en dos regiones, la de Magallanes y la de Aysén, donde el distrito electoral del diputado es similar a la circunscripción del senador. Sostiene, entonces, que hemos tenido una suerte de integrantes de cada una de las ramas del Congreso Nacional que obedecen al mismo principio de representación. En consecuencia, opina que hoy el Senado está influyendo mucho sobre la Cámara de Diputados respecto de una serie de decisiones que deberían ser autónomas de la Corporación;

En segundo lugar, señaló, que en materia de iniciativa exclusiva, Chile tiene un sistema legislativo imperfecto, que no viene de la Constitución de 1980, sino de la de 1925; pero más grave todavía, de la reforma constitucional aprobada el 23 de enero de 1970, que restringió aún más las facultades legislativas del Congreso Nacional;

Recordó que en el inicio de la Constitución de 1925 los Diputados y Senadores no tenían las limitaciones que hoy tienen en materia de la iniciativa legislativa. Lo que sucedió fue que durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva se aprobó una reforma que limitó iniciativas en materia de gastos, entre otras;

Citando al profesor Silva Bascuñán, expresó que el Congreso Nacional no es sinónimo de Poder Legislativo. En tal sentido, precisó que es el Congreso Nacional el que legisla y el Presidente de la República quien legisla. Afirmó que el 85 por ciento de los proyectos de ley que se aprueban en el Congreso Nacional son de iniciativa del Presidente de la República. Agregó que, incluso, hay materias que ni siquiera son de su iniciativa exclusiva, sino que también son de iniciativa de los parlamentarios, que, en verdad, no han abordado con bastante profundidad el rol que les compete;

partidos del sistema político ante la ciudadanía en orden a formar coaliciones estables que le den sostén al Gobierno.

Manifestó que un tercer punto corresponde a las facultades que se han perdido de la Constitución de 1925- De éstas, dos le parecen gravitantes: una de ellas es que el Congreso Nacional aprobaba la cuenta de la inversión de los recursos, es decir, que el Ejecutivo ejecuta el presupuesto y el Congreso Nacional, en ejercicio posterior, aprueba si hubo buena o mala inversión de los fondos que el Ejecutivo tuvo a disposición en la Ley de Presupuestos. La segunda facultad que se perdió es la calificación de las urgencias, que es un tema, en realidad, bastante menor. Hoy la urgencia tiene muy poca importancia, porque el Ejecutivo ha abusado de la incorporación de las urgencias y ello ha provocado que en una tabla legislativa haya cuatro o cinco proyectos con suma urgencia;

Recordó que fue el propio Congreso Nacional quien, en la reforma constitucional de 2005, no quiso modificar el régimen de las urgencias, de modo que fueran las Cámaras las que calificaran. El único plazo es el de treinta días establecido en la Constitución., y el desarrollo de las urgencias lo hace, básicamente, la ley Orgánica Constitucional, en cuanto a los plazos. Señaló que viene una modificación muy tímida en la Ley Orgánica, que lo que hace es básicamente aumentar un par de días los plazos de la discusión inmediata y de la suma urgencia;

Opinó que un tema adicional es la asimetría que las Cámaras están adquiriendo en el proceso legislativo. Acotó que éste es un aspecto que tiene dos elementos. El primero es que tenemos una Constitución que está hecha para gobernar con una sola Cámara. Siempre se dice que una de las facultades que tenía el Congreso Nacional en el sistema parlamentario era obstruir la tarea del Ejecutivo. Pero en el caso nuestro es al revés, pues el Presidente de la República, teniendo la mayoría en una de las Cámaras, perfectamente puede evitar aquello que no le guste y que haya sancionado el Congreso Nacional;

Expresó que en nuestro sistema no hay veto, sino observaciones del Presidente de la República. Como ésta es una mala copia, en este caso, del sistema presidencialista norteamericano, lo lógico sería que la iniciativa de ley sea del Congreso Nacional y que el Presidente de la República no tenga iniciativa, sino que requiera de los parlamentarios para iniciar la tramitación de un proyecto de ley;

Sostuvo que en el caso chileno el Presidente de la República tiene la llave de entrada, cual es la iniciativa exclusiva, y la cerradura de salida, que es el veto, tema que debiera ser modificado en uno u otro sentido;

Consideró que hay un marcado desequilibrio entre las Cámaras, por cuanto cada día la propia Cámara de Diputados concede al

Senado mayores atribuciones en una serie de materias, pero no le resta ninguna. Todos los nombramientos hoy los hace el Senado; en el caso del Consejo de la Transparencia lo hace el Presidente de la República, con acuerdo del Senado; en el caso del Tribunal Constitucional, después de un largo debate en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia se logró que los Diputados propusieran dos nombres para ser nombrados por el Senado;

Señaló que en el caso del Consejo de la Transparencia y del Ministerio Público, la Cámara no puede remover; sólo puede ejercer la acción ante la Corte Suprema. Indicó que hay un retardo para establecer cuál es el procedimiento que tendrán los ciudadanos para recurrir ante la Cámara de Diputados, a fin de ejercer acciones contra el Fiscal Nacional o Regional;

Estimó que se han entregado al Senado una serie de atribuciones de nombramientos, que le parecen bien, pero que a cambio debiera restársele facultades legislativas o restringirle aquellas que está ejerciendo de facto y que dicen relación con la más sensible de las que competen a la Cámara: fiscalizar los actos del Gobierno;

Sostuvo que la Cámara puede hacer tres cosas: primero, adoptar acuerdos u observaciones que se comuniquen al Presidente de la República, y dentro de ellas, una subcategoría, cual es solicitar determinados antecedentes. La única utilidad que tiene es pedir los antecedentes que la ley declare como secreto o reservado, a petición de un Diputado que cuente con el voto favorable del tercio de los Diputados presentes en la Sala. En segundo lugar, puede crear Comisiones Investigadoras y, tercero, citar a los ministros de Estado para que respondan las preguntas que se les formulen sobre determinadas materias, procedimiento al que se ha llamado impropriamente interpelación. De los tres mecanismos, el que más ha utilizado el Senado es el de sugerir observaciones al Presidente de la República;

Señaló que esto no es nuevo en el sistema político chileno, pues ya había sucedido en los años 50 y 60, pero no con reclamos de la Cámara, sino del Ejecutivo. La última observación la hizo la Cámara a través de su entonces Presidente Diputado señor Juan Bustos, quien envió una larga nota a su homólogo del Senado;

Sobre el particular, afirmó que en la Constitución Política de 1980 se establecía una norma muy buena, que impedía al Senado tratar ese tipo de temas en sesiones especiales, destinar parte de las sesiones ordinarias a ese fin e, incluso, abocarse a cuestiones que no fueran propias de las materias de su competencia. Esa norma, que estaba en el artículo 63 de la Carta

Fundamental, fue suprimida en la reforma de 1989, a sugerencia de algunos ex senadores que plantearon que dejaba truncas las atribuciones del Senado;

Afirmó que hoy tenemos una suerte de parlamentarismo. Para fundamentar esa afirmación citó a Eugenio Tironi, quien se ha referido al parlamentarismo de facto;

Hizo presente que las modificaciones introducidas a la Constitución Política en 2005 establecieron algunos elementos nuevos: el primero, es la obligatoriedad de los ministros de asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado que sean acordadas por ambas. El segundo, es la interpelación de la Cámara de Diputados, a través de preguntas que se les formulen a los Secretarios de Estado y, el tercero tiene que ver con una situación que está ocurriendo de facto, cual es el que cada día se hace más necesaria la presencia de los ministros de Estado en la Sala de sesiones de la Cámara y del Senado para aprobar las iniciativas legislativas;

Sostuvo que hay que ver cómo van a evolucionar las acusaciones constitucionales en el evento de que la mayoría parlamentaria no sea del mismo signo del Gobierno, lo que hoy ya está sucediendo. Indicó que en el modelo vigente en la Constitución Política, dichas acusaciones dejan a los Ministros de Estado a merced del Congreso Nacional. Por lo tanto, piensa que el raciocinio de que la acusación constitucional es un proceso jurídico-político no es efectivo o es muy relativo;

Agregó que lo único jurídico de la causal que se invoca, porque no requiere probarse, es que el sujeto de la acusación haya faltado a alguno de los elementos que establece la Constitución Política como constitutivo de la falta, sea incurrir en un delito o en algo absolutamente poco determinado, como faltar a la Constitución y a las leyes;

Expresó que en los últimos casos se ha visto que ello ni siquiera ha ocurrido por un hecho propio de algún Ministro de Estado, sino por la gestión de su Ministerio, de manera que mañana podría cambiar el signo del Gobierno y si no hay solución real ante un problema planteado, como, por ejemplo, el caso de las subvenciones escolares, el Ministro de un determinado signo de Gobierno podría perder su cargo por esa misma causal si en el Congreso Nacional hubiera una mayoría distinta a la que gobierna, con la agravante de que no sólo pierde su cargo, sino que, además, queda imposibilitado para ejercer derechos políticos durante cinco años.

La undécima audiencia, celebrada el 3 de noviembre de 2008, contó con la participación del Director de Programas Legislativos del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Sebastián Soto Velasco, y el Sociólogo y Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, señor Manuel Antonio Garretón Merino.

El señor **SEBASTIÁN SOTO VELASCO**, en lo sustancial, sostuvo:

Que las políticas públicas tienden a ser más específicas y las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo son menores. Opinó que se tiende a concentrar el poder en torno al Ejecutivo. Piensa que lo que debiera evitarse es la concentración del poder en una autoridad. Por ello, vale revisar la relación entre Ejecutivo y Legislativo y la descentralización;

Consideró que el sistema de pesos y contrapesos es fundamental, para lo cual muestra un cuadro elaborado por el Banco Interamericano del Desarrollo y por la Universidad de Harvard, que califica a Chile entre las legislaturas más constructivas. No obstante, hay un indicio de sobrepeso por el poder ejecutivo en todos los ámbitos;

En cuanto a cómo lograr el contrapeso, explicó que lo primero es ver el tema de las urgencias, respecto a lo cual cree que hay mucho mito, porque éstas no son exigibles y sólo permiten fijar la agenda del debate. Añadió que la otra modalidad, para controlar las urgencias, es que las fije la mayoría en el Congreso;

Señaló que existe la posibilidad de aplicar un régimen mixto, cual es la calificación de las urgencias, en la cual la mayoría dispone. Por tanto, el tema se restringe a quien debe fijar la agenda. A este respecto señala que el Instituto Libertad y Desarrollo cree que debe ser el Presidente de la República quien tenga la posibilidad de fijar esta agenda, porque da a éste la posibilidad de discutir un tema y lograr que se vote;

Opinó que si quitamos al Presidente la posibilidad de poner en la agenda los temas que son parte de su programa estamos postergando a todos los que lo eligieron. Añade que eso no significa que éste tenga un monopolio, que en la realidad no existe. Así, en la actualidad, el 47% de los proyectos se inician en mensaje y, el año pasado, un 71% de los proyectos y un 33% de las leyes publicadas tenían su origen en moción. Añade que el Presidente estará evaluado por su capacidad de llevar a cabo su programa;

Reiteró que existe el sistema mixto, que no le agrada por no permitir que el Ejecutivo lleve a cabo su programa;

Indicó que una posibilidad es modificar el Reglamento para evitar la discusión inmediata, que impide la presentación de indicaciones y el segundo informe. En el Senado en cambio sólo se discute en general, luego se fija un plazo de indicaciones, y luego se discute en particular, sin hacer diferencias entre las distintas urgencias;

Criticó el uso, con fines electorales, de las urgencias, como en el caso de los proyectos de ley sobre subcontratación y pueblos indígenas. Señala que eso se evita aumentando los plazos de las urgencias en los períodos pre-eleccionarios;

En lo que se refiere a iniciativa exclusiva, afirma que Frei Montalva y muchos Presidentes previos al 73, promovían la limitación a la iniciativa, porque se valoraba que una sola mano dirigiera la política económica. Citó la teoría que trata la política como un mercado, en la cual los políticos transan regulaciones a cambio de votos y donaciones, una forma de mirar que no es particularmente peyorativa, dado que en Estados Unidos es algo extendido esta forma de ver el tema, en la busca de la captura del legislador. Para evitar que los grupos de interés tengan mayores beneficios por el cambio de bienes, la iniciativa exclusiva evita esa captura;

Citó a José Pablo Arellano (2006) en cuanto a que la iniciativa exclusiva es el principal factor que explica el éxito fiscal del Presidente de la República. Además, cree que evita la captura y coincide que la iniciativa del Presidente es muy amplia; no obstante advierte que nadie se pone de acuerdo en cuáles materias hay que efectuar una restricción;

En cuanto a fortalecer las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, recuerda las facultades del Congreso de los Estados Unidos que en cada ley crea mecanismos para la rendición de cuentas. Indica que lo mismo vale para el seguimiento de las leyes (ex post) y para fortalecer las capacidades investigadoras (por ejemplo un menor número de diputados por Comisión investigadora). Asimismo, estima que hay que analizar cuánto cuesta sancionar a la autoridad o servicio que no envíe la información adecuada. Finalmente, piensa que la Contraloría General de la República debería cada vez más ir dependiendo de lo que señale el Congreso, en particular la Cámara de Diputado;

En el tema de la tramitación de la ley de presupuestos, sostuvo que la aprobación de la misma permite la fiscalización. Cita al profesor de la Universidad de Salamanca, señor Manuel Alcántara, quien

tiene un análisis de cómo sirve esta ley para facilitar la fiscalización, concluyendo que Chile está bastante abajo en este análisis y cree que la Comisión Mixta de Presupuestos tiene pocas capacidades para controlar, porque no tiene medios para chequear los datos que le dan;

Sostuvo que hay interpretaciones legislativas que restringen las capacidades del Congreso, por ejemplo que no se puede eliminar un gasto sino reducirlo a mil pesos; también que no se pueda bajar un gasto y subir otro. Recordó un fallo del Tribunal Constitucional que dice que la ley de Presupuestos se puede modificar por decreto (sentencia rol 254);

Estimó que es importante que el Congreso cuente con un sistema de asesoría legislativa, y señaló que personalmente trabajó con un Senador en Estados Unidos, que tenía 30 personas contratadas para su servicio legislativo;

Estimó que es humanamente imposible representar y fiscalizar al mismo tiempo; por ello piensa que se requiere apoyo legislativo a través de staffers de confianza, con un mecanismo para evitar la contratación de activistas. Hace presente que hay dos propuestas para Chile, una de ella de la Comisión Blanco y otra más reciente de Salvador Valdés, sobre formas de elaborar un sistema de asesoría legislativa eficiente. Asevera que cualquier reforma del sistema será inútil si no se fortalece la labor de asesoría de los legisladores;

Precisó que la calificación de urgencias por las mayorías no es adecuada, porque, por un mal uso electoral, se trasladará la discusión a si se califica o no la urgencia y porque sigue vigente la duda de fondo en cuanto a que un régimen donde la mayoría define la agenda, impedirá a éste poner en ejecución sus programas y, añade, que la realidad muestra que los parlamentarios pueden discutir sus temas normalmente en la actualidad, y por ello no cree que haya que modificar la Constitución, aunque sí tal vez se deba modificar el Reglamento y la Ley Orgánica del Congreso Nacional;

Cree que los proyectos de ley se demoran mucho en su tramitación, en todos los congresos, porque normalmente faltan los acuerdos necesarios. En cuanto a la duración del período presidencial, cree que si éste se modificó el año 2005, es necesario darle una oportunidad, por lo menos de una década, para ver como función, y por último.

Sostuvo que un tema central es el sistema binominal o las ineficiencias de las comisiones investigadoras, cuya eficiencia pasa por tratar de imponer lo puntos de vista de las conclusiones, y que para lo cual no se requiere que sean vinculantes las mismas.

El señor **MANUEL ANTONIO GARRETÓN MERINO**, en lo sustancial, expuso:

Que su preocupación menor es el mejoramiento de las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, porque no se van a mejorar nunca si no hay una transformación del sistema. Cree que se habla de la forma de Gobierno o sistema de Gobierno, cuando se ve el tema de las relaciones entre los dos Poderes. Piensa que el régimen político responde a la pregunta de cómo se canalizan las demandas sociales;

Indicó que la forma de Gobierno adquirió importancia por los análisis que hizo la oposición sobre la Constitución de 1980. Así, el Grupo de Estudios Constitucionales propuso un régimen semipresidencial;

Precisó que dicha propuesta provino de la idea de que el sistema presidencial no tiene salvaguardas para las crisis políticas, como era el sistema chileno hasta el año 1973, que no tenía, por ejemplo, segunda vuelta. Opinó que en ese caso es evidente que este tema tuvo o pudo haber tenido un rol coadyuvante o superador de la crisis si hubiera existido, porque el Presidente hubiera estado obligado a tener una nueva coalición política. Éste era Jefe de Gobierno y de la coalición. Recalcó que la crisis tuvo causas complejas pero que este aspecto podría haber dado una salida.

Aseveró que Chile es el único país del mundo que no ha tenido un momento en que su población defina un proyecto de país. Sí reconoce que existió inmediatamente después de la independencia. Por ello cree que cualquier cambio será de parche mientras no haya una discusión global del sistema de Gobierno. Aclaró que no defiende el sistema de una asamblea constituyente, y no se pronuncia sobre los mecanismos. Recuerda que en Brasil se discutió todo, si había o no monarquía, lo cual dio legitimidad a la decisión tomada;

En cuanto a la descentralización, hizo ver que es un tema relacionado, donde las alternativas son federalismo o Estado unitario, así como parlamentarismo y presidencialismo. No tiene conocimiento de regímenes presidenciales exitosos con sistemas unitarios. Señaló que en Estados Unidos el sistema Federal da el contrapeso al sistema presidencial. Opina que el sistema presidencial derivará en presidencialismo si no tiene un sistema federal. Dice que es una relación que hay que tener presente para buscar descentralización en un sistema presidencial. Así, si optamos por un estado unitario cree que hay que buscar ir más allá del presidencialismo. Cree que en Chile se optará por Estado

unitario, caso en el cual estima que es inevitable pensar que el Congreso no es sólo el lugar donde se hacen las leyes, es el lugar por esencia de la democracia, del debate político y del debate ciudadano. El problema es que podemos mejorar las relaciones entre los poderes pero no le estamos dando la función al Congreso, de ser el lugar del debate de que es lo que quiere ser el país a partir de un marco constitucional aprobado. Opinó que tanto no es así en el sistema actual, que la chilena fue de las pocas transiciones democráticas que hizo una reforma tributaria y llevó a que el Congreso la votara obligatoriamente;

Señaló que en Sudáfrica la Comisión que vio el tema de las violaciones de los derechos humanos rendía cuenta al Parlamento. En cambio las veces que ha habido un conflicto importante en este país se genera una comisión al margen del Parlamento que prácticamente obliga a los parlamentarios a votar por lo que se llama democracia de consenso, que a su juicio no lo es, porque el consenso consiste en un acuerdo en lo fundamental y no en pequeños proyectos. Sostuvo que un acuerdo sobre la Constitución no ha sido objeto de debate, como tampoco el tema de los derechos humanos y la administración del Estado. Sostuvo que lo fundamental es que el Parlamento sea el lugar para ello, para lo cual hay que cambiar la relación con el Ejecutivo, y sabiendo que acá no habrá régimen parlamentario hay que pensar en un régimen presidencial corregido o semi parlamentario. Por ello piensa en la figura del primer ministro, que tiene la ventaja que es un reflejo más inmediato de la voluntad popular y actúa como fusible;

También señaló que hay que institucionalizar a nivel del Parlamento los consejos nacionales, que no deben ser elegidos a dedo, que tiene que tener por lo menos un elemento vinculante con el Parlamento y el tercer punto es la descentralización, que tiene que discutirse el régimen de gobiernos regionales, y una figura de Intendente y Gobernador semi elegido por el presidente y por el Parlamento;

Sostuvo que en los temas de participación ciudadana, hay que buscar más participación, para lo cual la inscripción automática y el voto obligatorio son necesarios. Le impresiona la falta de consistencia cuando se analizan estos temas;

Opinó que es más democrático el sistema electoral proporcional, que amplía la clase política;

Afirmó que cambiar la Constitución requiere voluntad y opinó que la fórmula que se utilice para ello es secundaria, porque basta un artículo transitorio que fije un mecanismo. Por ejemplo, que las Cámaras nombren una comisión constituyente que reciba las proposiciones de todo el mundo y las procese. Dice que la actual Constitución es heredera de una

dictadura y que el país no la ha discutido. Además, estima que los que elaboren la nueva Constitución no podrán ser elegidos en la siguiente elección.²⁹

En la duodécima audiencia, efectuada el 10 de diciembre de 2008, la Comisión recibió al ex Presidente de la República, actual Senador, señor **EDUARDO FREI RUIZ TAGLE**, quien, en lo sustancial, formuló diversas proposiciones para el perfeccionamiento de la Carta Fundamental, de manera que se pueda construir, entre todos los chilenos, la Constitución del Bicentenario. Básicamente, formuló doce proposiciones centrales:

1ª) Establecer un nuevo equilibrio de poderes entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, permitiendo que los parlamentarios puedan ser nombrados Ministros de Estado, de manera de usar los talentos disponibles en el Congreso para las tareas políticas y terminar con las separaciones tajantes entre dos Poderes que el país necesita que trabajen más estrechamente.

Con tal propósito, propone, además:

a) Mantener el sistema bicameral, pero revisando los distritos y circunscripciones existentes y reforzando las atribuciones del Senado, disponiendo, por ejemplo, que a ésta Cámara le correspondería aprobar la designación de los embajadores;

b) Extender el período presidencial a cinco o seis años, sin reelección, o, alternatively, mantenerlo en cuatro años, pero con posibilidades de reelección inmediata y por una sola vez;

c) Facultar al Presidente de la República para disolver las Cámaras y llamar a elecciones por una sola vez durante su mandato;

²⁹ En documento escrito entregado al conocimiento de la Comisión, el señor Garretón Merino señala “que el problema que más afecta en estos momentos no es *cuál* es el régimen que estima el ideal o más factible para Chile, sino el tener *un régimen político auténticamente democrático*, que sea adoptado por el pueblo chileno mediante una manifestación de voluntad transparente, democrática, libre y de amplio apoyo popular”. Más adelante agrega: que no quiere contaminar su calidad de integrante del Comité de iniciativa por una Asamblea Constituyente con “mi propio proyecto de régimen político en el futuro. Esto será discutido –y espero estar allí para plantear mi posición- en la Asamblea Constituyente a la que aspiramos”. En seguida, se refiere a los hechos sobre los cuales no cabe duda que en Chile están plenamente presentes:

- a) El origen, texto y contexto de la Constitución no son legítimos, fueron siempre cuestionados por todos los sectores democráticos;
- b) La Constitución no contempla un mecanismo –plebiscito u otros- de consulta a la ciudadanía;
- c) Toda reforma constitucional en materias esenciales requiere de dos tercios de los votos parlamentarios, lo que exige la voluntad de los partidos formados por quienes integraron la dictadura 1973-1990, y
- d) Esos partidos han manifestado reiteradamente no estar disponibles para cualquier modificación sobre los aspectos esenciales de la Carta de 1990.”.

d) Reforzar las capacidades del Congreso para asegurar la calidad técnica de nuestras leyes. Para ello considera conveniente incorporar más y mejores profesionales que asesoren al Parlamento en la elaboración de los proyectos de ley, y estén capacitados para evaluar políticas públicas vinculadas a iniciativas legislativas y experiencias de fiscalización;

e) Modificar las atribuciones legislativas del Presidente de la República, tanto en su iniciativa como en el procedimiento de las urgencias, particularmente en materias económicas y presupuestarias, y

f) Reestructurar Ministerios, como el de Planificación, para que pase a ser un Ministerio coordinador de Políticas sociales que colabore y se coordine con el Ministerio de Hacienda.

2ª) Asegurar más transparencia y una política activa que promueva la iniciativa popular y la participación e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo, para lograr un mayor equilibrio entre los principios de la democracia representativa y la participación ciudadana. Para ello, propone derogar el artículo 23 de la Constitución, en el que responde, a su juicio, a una concepción corporativista y conservadora arcaica, porque separa la política, de la actividad gremial y de las organizaciones sociales.

Complementó lo anterior con las proporciones siguientes:

a) Ampliar la iniciativa legislativa permitiendo que los parlamentarios actúen de acuerdo con los intereses de la ciudadanía en un momento de gran desconfianza popular hacia la clase política. Para ello, la reforma a nivel orgánico supone modificar los sujetos y requisitos que pueden proponer leyes y de modo derivado introducir cambios en la ley orgánica y en los reglamentos de las Cámaras del Congreso Nacional.

b) Ampliar los derechos y la cooperación ciudadana en el proceso legislativo. Para ello, admite la intervención más activa del pueblo en las Comisiones Parlamentarias que tramitan un proyecto de ley, lo que supone que debe asegurarse el acceso ciudadano a las formas de fiscalización parlamentaria.

c) Acordar en forma pública, entre Gobierno y Oposición, un calendario de o un sistema permanente de interpelaciones programadas con los Ministros de Estado y otras Autoridades Públicas para que den cuenta de sus tareas frente al Congreso, y

d) Reformar la Constitución para establecer las elecciones primarias obligatorias para cargos de elección popular: Presidente de

la República, Parlamentarios, Alcaldes, Concejales y Delegados de Asambleas Regionales.

3ª) Relativa al Gobierno Regional, Alcalde Mayor y Gobierno Local. En este plano propone, principalmente:

a) Dar poder político y económico a las Regiones, creando los Alcaldes Mayores en las áreas metropolitanas densamente pobladas, tales como Santiago, Valparaíso y Concepción, y reorganizar el gobierno local. A su juicio es el proyecto más ambicioso para el Bicentenario, que compromete acciones y recursos públicos y privados, porque se propone igualar sustancialmente las condiciones de vida de los chilenos en todo el territorio nacional.

b) Elección de Asamblea Regional, órgano colegiado elegido en votación directa con un sistema proporcional semejante al de los Concejales comunales y de acuerdo a la población y al número de provincias o comunas de cada región. El Intendente, siendo funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, quedaría sujeto a una forma de revocación popular que podría obligar al Presidente de la República que lo designa a destituirlo si luego de reunido un número de ciudadanos de la Región se pide un plebiscito y en él triunfa la opción favorable a la revocación del cargo.

c) Otorgar a las Asambleas Regionales atribuciones políticas para resolver sus propias materias, que pueden implicar celebrar sesiones en forma similar al Congreso Nacional, intervenir en el nombramiento de los funcionarios regionales, crear o fusionar municipalidades, autorizar presupuestos y el uso total de los recursos públicos regionales, crear un plan de desarrollo regional, dar cuenta del estado agrícola, industrial y económico de la región, recoger y publicar estadísticas, y amplias atribuciones en materias de salud, transporte, medio ambiente, educación, cultura y deportes a nivel regional.

d) En cuanto al Gobierno local propone control, fiscalización y primarias obligatorias para cargos de elección popular, especialmente, a los candidatos a Alcaldes, incluidos los Concejales.

4ª) Voto voluntario e inscripción automática, como una forma de hacer frente a los problemas de apatía y debilidad de la democracia. Hace notar que la transición democrática está todavía inconclusa en Chile y, por eso, no debe sorprender que los jóvenes y muchas personas se declaren apáticos de la política; porque nuestro sistema constitucional enfatiza de manera desequilibrada la representación política y desincentiva la

participación. Por otra parte, diversos grupos ciudadanos hacen valer sus demandas y las expresan con formas de desobediencia civil, lo que, a su juicio, representa un serio desafío al sistema político chileno que ve con desconfianza la participación ciudadana.

Entre las medidas que propone para enfrentar este problema, sugiere ampliar el personal y el horario de atención en el Registro electoral, abrir oficinas en Municipalidades, el Registro Civil, crear un acceso por web, y asignar y crear nuevas mesas junto con traer máquinas de votación.

5ª) Sostiene que la apertura del país al mundo globalizado implica una nueva concepción de la nacionalidad, derivada del creciente fenómeno de la migración regional y una ciudadanía amplia e igualitaria, que permita el ejercicio del derecho de sufragio de los chilenos en el extranjero para suprimir la discriminación entre chilenos de primera y segunda categoría.

6ª) Establecer una igualdad efectiva de independientes y partidos políticos. Con este propósito se debe revisar la ventaja que tienen los ciudadanos candidatos de partidos vis a vis los independientes en cuanto a la inscripción de sus candidaturas, acceso a franja de televisión, financiamiento y designación de reemplazantes en caso de muerte. Sostiene que los partidos políticos no deben designar discrecionalmente a reemplazantes en caso de muerte; debiéndose en tales casos llamarse a una elección complementaria.

7ª) Nueva concepción de los derechos fundamentales, que reforzaría la protección, promoción y garantía de los derechos sociales y económicos, tales como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad social, a la sindicalización, que terminaría con la concepción que sólo ve en la protección de la propiedad el único fin del sistema de derechos de nuestra Carta Fundamental. Se incorporaría, además, la idea que la pobreza extrema es contraria a los derechos humanos.

8ª) Terminar con la exclusión y reformar el sistema electoral, particularmente en lo que se refiere a las elecciones parlamentarias porque con el sistema binominal impropio que existe en Chile se ha producido la exclusión de la izquierda extraparlamentaria y de cualquier nueva fuerza política que busque representar la diversidad del país.

9ª) Terminar el bloqueo legislativo de las minorías y las leyes orgánicas, lo que significaría restablecer el principio de la mayoría a nivel legislativo, terminando con el sistema de quórum legislativos que iguala la mayoría con la minoría en su poder. Además se revisaría el contenido y

expansión de las más de 20 leyes orgánicas constitucionales, como se ha hecho con la LOCE, por cuanto son precisamente las materias de estas leyes las que requieren una revisión acuciosa por el Congreso Nacional para impregnarlas de manera decisiva de los principios democráticos, republicanos y modernos propios del sistema político chileno que el país requiere en este momento de su historia.

10ª) Nuevas Fuerzas Armadas y una nueva concepción de la seguridad, que deje atrás las referencias a la seguridad nacional para dar lugar a las de seguridad exterior e interior, más la de seguridad ciudadana. A ello se agregaría la revisión de la necesidad de mantener en la Constitución el Consejo de Seguridad Nacional y un capítulo de las Fuerzas Armadas. En este ámbito de materias, sugiere fusionar los Ministerios Políticos (Interior y Secretaría General de la Presidencia, en un nuevo Ministerio de Seguridad, que asumiría la tarea de coordinación política del gobierno y la relación con el Congreso y su agenda legislativa.

11ª) Reforzar los principios de control y responsabilidad constitucional, extendiéndolos a los ministros del Tribunal Constitucional y a los Consejeros del Banco Central, a quienes no se les puede acusar constitucionalmente, lo que resulta aberrante en un sistema republicano donde no debe existir poder sin que exista al mismo tiempo como contrapartida un control y una responsabilidad subsiguiente, y

12ª) Seguir el proceso de reforma gradual de la Constitución descartando la posibilidad de una Asamblea Constituyente, ya que en las diversas fuerzas políticas hay conciencia de la necesidad de hacer una reforma profunda, que se concrete en una Constitución del Bicentenario ³⁰.

En la décimo-tercera audiencia, celebrada el 15 de diciembre de 2008, la Comisión recibió al ex Senador, don Sergio Diez Urzúa, miembro de la Comisión Política del Partido Renovación Nacional, y al Director del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, señor Carlos Hunneus Madge.

El ex Senador don **SERGIO DIEZ URZÚA**, en lo sustancial:

³⁰ El ex Presidente de la República y actual Senador, señor Eduardo Frei Ruiz-Tagle entregó a la Comisión un documento titulado “La Constitución del Bicentenario”, que ha servido de base a esta reseña; sin perjuicio de quedar a disposición de los señores Diputados en la Secretaría de la Comisión.

Recordó haber participado en la elaboración de la Constitución de 1980, donde, por primera vez, se contempla una serie de obligaciones del Estado, tales como la de cuidar el patrimonio ambiental, lo que demuestra, a su juicio, el concepto moderno de Estado que ella consagró, en una época en que no hablaba de la protección del medio ambiente. Lo mismo ocurrió con las atribuciones que se le reconocieron a los tribunales en materia de derechos de las personas, incorporando los derechos de tercera generación y el recurso de protección;

Indicó que las reformas de la Constitución la han legitimado por consenso, especialmente la del año 2005; proceso que debe continuar usando el poder constituyente derivado del Congreso Nacional, sin perjuicio de hacer notar que para los años difíciles en lo económico que podrían venir, se requiere solidez constitucional;

Se declaró presidencialista, porque el presidencialismo responde mejor a la sensibilidad del país y porque el Presidente de la República es un factor de estabilidad en Chile;

En cuanto a la idea de un Primer Ministro, sostuvo que sería recomendable probar el artículo 33 de la Constitución, de forma que se vea cómo opera en la práctica, ensayando primero con la figura del Ministro Coordinador, lo que facilitaría el cambio a Primer Ministro;

Aseveró ser partidario de la inscripción automática y el voto voluntario, ya que ello facilita el voto. Además, sostuvo que se debe perfeccionar la ley de partidos políticos para darle más democracia interna, y más participación a los jóvenes, comprendido un poder decisorio respecto a las candidaturas parlamentarias. Añadió que los partidos deberían tener contralorías políticas para que adquieran seriedad;

Estimó que el Congreso Nacional no puede tener iniciativa en materias económicas y que con la interpelación a los Ministros, agregada en la reforma de 2005, no se busca su sanción sino sólo la transparencia. Al respecto, sostuvo que la acusación constitucional es diferente y que la sanción debe ser diferente, según sea una infracción administrativa o una situación delictual. Esta genera inhabilidad constitucional, que debiera aplicarse sólo cuando hay mala fe;

Sostuvo que las Comisiones investigadoras deben ser perfeccionadas, para que tengan más facultades e incorporar al Congreso los avances de la ciencia y la tecnología para que esté en condiciones de juzgar con conocimiento de causa, con buena asesoría científica, financiera y presupuestaria. Incluso, sostiene que los parlamentarios debieran dedicarse

exclusivamente al estudio y despacho de la ley de Presupuesto cuando ello corresponda constitucionalmente;

Señaló que no es partidario de que los parlamentarios puedan ser Ministros de Estado, ya que puede prestarse para excesos y afectar su independencia. Precisó que si se aplicara, debiera serlo sólo respecto de un número reducido de parlamentarios, para no dar un manejo extra al Presidente de la República sobre las mayorías en el Congreso;

Finalmente, se declaró partidario de transferir atribuciones y recursos a las Regiones, en las que hay inteligencia cesante que puede ser usada en la participación pública.

El señor **CARLOS HUNNEUS MADGE**, en lo sustancial, sostuvo:

Que las instituciones son más que lo que establecen las normas, porque son prácticas que asumen las personas y son éstas las que con su conducta le dan validez; por ello, piensa que es necesario revisar la realidad constitucional con un acercamiento entre el derecho y la ciencia política³¹.

³¹ Al término de su exposición, el señor Carlos Hunneus Madge entregó a la Comisión su exposición escrita, cuyo contenido se pasa a reseñar, y un documento titulado “La opinión pública ante el Sistema Político en Chile. Barómetro CERC. 1986-2008”.

Su exposición escrita la divide en los 5 temas siguientes:

1) Necesidad de una Constitución de consenso. Postula una nueva Carta Fundamental, que sustituya la actual, surgida de conflictos y divisiones vividas por el país, por lo que buscó constituir una “democracia protegida y autoritaria”. La Constitución debe estar por encima de las divisiones entre sectores del país y ser una institución que una a los chilenos, como es la de Alemania, de 1949, o la España, de 1978. Sostiene que la Constitución de 1980 no interpreta a los chilenos, lo que prueba con una encuesta del 2006, en la sólo un 21% respondió que en ella han prevalecido las ideas de todos los chilenos. Por lo señalado, dice respaldar plenamente la sólida propuesta del Senador Frei Ruiz-Tagle.

2) Una Constitución basada en la confianza y no en la desconfianza. Ella debe basarse en bienes que favorezcan el desarrollo político y no que lo perjudiquen. La de 1980, preparada para un sector del país, se basa en la desconfianza, expresada en normas que limitan la acción parlamentaria, como las leyes orgánicas, entregándole un poder de veto a la minoría en la reforma de las instituciones. Afirma que hay que combatir la desconfianza, no mantenerla o asumirla como un hecho inevitable, y que la Constitución debe dar ejemplos de esa voluntad. Tarea que deben asumir los políticos; no obstante que son los personajes que generan el menor grado de confianza en la sociedad, con un 13%.

3) Debate sobre el sistema político entre dos opciones excluyentes: el presidencialismo o el parlamentarismo, es una falsa opción. Hay distintos parlamentarismos –el alemán, con Presidente elegido en forma indirecta, con un poderoso Canciller que sólo puede ser derribado con un voto de censura constructivo, distinto del británico; y hay distintos tipos de presidencialismos, con Presidentes fuertes y débiles. Hay una tendencia generalizada hacia una cierta presidencialización de su política, incluso en los parlamentarismos y viceversa, sin que en ninguna de las dos formas de gobierno se esté planteando su reemplazo.

A los partidarios de establecer un Primer Ministro o Jefe de Gobierno le sugiere analizar las experiencias de Perú y Argentina, que demuestran cuán difícil es para éste tener un poder decisorio propio, cuando tiene un Presidente elegido por el pueblo. El presidencialismo no cambia su manera de

Afirmó ser partidario de que Chile tenga una Constitución de consenso y opina que la actual no lo es, según lo revelan las encuestas;

Sostuvo que la Constitución debe mirar hacia el futuro, razón por la cual debe salir de ella todo lo referente a las Fuerzas Armadas; la que, además, debe basarse en la confianza y no en la desconfianza, que daña a las instituciones y a las elites políticas;

Estimó que debe evitarse la discusión entre presidencialismo y parlamentarismo, porque hay distintos modelos de cada uno y el presidencialismo chileno ha sido bastante dinámico, como lo demuestran las presidencias distintas de los años noventa, aunque cree que hay que incentivar que los parlamentarios puedan ser ministros, ya que, a su juicio, éstos viven fuera de la política, son tecnócratas y no saben que el que tiene los votos es el pueblo. Es así como cree que si los Ministros hicieran trabajo distrital no habrían aprobado una “tontera” como el Transantiago;

Sostuvo que el nudo gordiano es que el presidencialismo no sabe integrar a los partidos políticos, prueba de ello es que los Presidentes de la República suspenden su militancia;

funcionar con la existencia del Presidente del Consejo de Ministros y el Jefe de Gabinete en Perú y Argentina, respectivamente, y tampoco produce mayor eficacia en la gestión de los gobiernos.

4) Reemplazo del sistema electoral binominal por uno proporcional corregido para evitar la proliferación de los partidos, pero sin barreras que impidan el surgimiento de nuevos partidos. Afirma que el binominal es un caso único en el mundo, establecido con fines político-electorales de quienes apoyaban al régimen militar; sistema hoy defendido no sólo por la derecha sino también por personeros de la Concertación, por estimar que su eliminación dañaría la gobernabilidad de la democracia.

Estima que los efectos negativos del binominalismo son:

a) contradice un elemento fundamental del sistema electoral: la competencia, porque impide a los partidos hacerlo en forma directa e individual, por el alto umbral impuesto para obtener un escaño: 33,4%;

b) el esfuerzo por obtener el escaño se pone en derrotar al candidato del Partido amigo y no en derrotar al adversario. Es la antítesis del sistema mayoritario, en que la competencia es contra todos los candidatos y sale elegido el que tiene la primera mayoría.

c) los partidos evitan los perjuicios suspendiendo la competencia, designando a parlamentarios de una manera que daña la soberanía popular. Como no hay una genuina competencia, en muchos distritos los ciudadanos tienen bajo interés por votar porque está definido de antemano el resultado de la elección, e, incluso, el elector puede encontrarse sin un postulante de su partido, y

d) la competencia restringida favorece a los candidatos incumbentes y castiga a los nuevos postulantes. En las elecciones del 2001, el 80% de los Diputados fue a la reelección, y en las del 2005, el 79%. De ellos, el 81% resultó electo en ambas elecciones. Esto impide la renovación de los parlamentarios y explica el lento aumento de mujeres en el Congreso.

5) Inscripción automática y voto obligatorio. Partidario de esta opción. Sostiene que es una irritante desigualdad que exista la inscripción automática para el servicio militar y los jóvenes no la tengan para ser ciudadanos. Los argumentos en su contra se basan, nuevamente, en la cultura de la desconfianza. Chile tiene un grave problema de representación, con los jóvenes que no se inscriben y la ciudadanía es crítica de los políticos. Chile requiere estímulos para incrementar la participación política y no para debilitarla. Sin elecciones no hay democracia, y la participación de los jóvenes la fortalece.

Afirmó no ser contrario a la figura del Primer Ministro, recomendando, al respecto, revisar la práctica latinoamericana en Perú y Argentina. Agregó que en Francia no hay semipresidencialismo, porque frente a un Presidente de la República elegido por el pueblo, el Primer Ministro tiene un margen de maniobrabilidad autónoma muy reducido, a menos que el Presidente se lo permita;

Expresó ser partidario de volver al sistema proporcional, porque refleja más la realidad histórica, mientras que el sistema binominal provoca efectos negativos, ya que distorsiona la representación y fuerza alianzas, distorsiona la competencia electoral, como se da al interior de la Concertación en que existen tres partidos contra uno, lo que condena a la Democracia Cristiana dentro de la Concertación;

Se declaró partidario de la inscripción automática y voto obligatorio, con sanciones efectivas a quien no vota; sosteniendo, además, que los argumentos en contra se basan en la desconfianza. Aseveró que el voto voluntario disminuye la participación y que en cambio, el obligatorio la aumenta. Por otra parte, el voto voluntario aumenta la desigualdad política, porque favorece a quienes tienen interés en lo político, Esto es, a quienes tienen más educación y mejores condiciones económicas;

Agregó que el sistema actual aumenta la importancia del dinero en la política, porque habiendo apatía se requiere mayor cantidad de recursos para motivar a los electores, con lo cual se favorece una nueva desigualdad respecto al candidato sin acceso a estos recursos. Informó que encuestas realizadas por el CERC apuntan a que los no inscritos tienen menos interés en la política y opinó que el voto obligatorio no alteraría la distribución de poder y mejoraría la calidad de la democracia;

Estimó que el problema del presidencialismo es que el Ejecutivo gobierna sin los partidos políticos, y sostuvo ser partidario de los Parlamentarios Ministros;

Declaró no entender que el Congreso Nacional no tenga una planta profesional grande, ya que considera imprescindible fortalecer su funcionamiento. Al respecto, estima que el Senado es muy fuerte y la Cámara de Diputados muy débil;

Afirmó que el período presidencial de cuatro años es muy breve y que lleva al activismo político; por ello, cree que debe admitirse la reelección, porque el sistema no debe basarse en que la reelección puede dar lugar a abusos de poder.

En la décimo-cuarta audiencia, celebrada el 23 de diciembre de 2008, la Comisión recibió al embajador de Chile en Canadá y ex Diputado don **EUGENIO ORTEGA RIQUELME**, quien, en lo sustancial, sostuvo:

Que se inscribe por el cambio a un sistema semipresidencial, ya que un sistema parlamentario requiere condiciones culturales y conductas partidarias diferentes a las que son propias de la tradición chilena;

Cree que la figura del Presidente de la República tiene legitimidad, pero sin el poder que tiene actualmente;

Que el sistema electoral binominal es absurdo, que no existe en otra parte del mundo, por lo que opta por un sistema proporcional, en el que el multipartidismo exacerbado, como el que hubo en Chile en el pasado, y su amenaza de inestabilidad, se podría limitar con una regla del 5% como piso, como la contempla el sistema alemán;

Respecto de la inestabilidad del sistema semipresidencial, con un Primer Ministro con mayoría parlamentaria, hace presente que el sistema alemán admite el cambio de gobierno cuando la oposición gana un voto de confianza positivo; esto es, muestra que tiene una mayoría parlamentaria que le permite formar un Gobierno de reemplazo, lo que garantiza siempre Gobiernos de mayoría;

Destacó el sistema electoral de doble entrada, con un sistema de representación minoritario uninominal de lista nacional que permite el ingreso al Parlamento de personas que se requieren en la vida parlamentaria y que no entran en las listas que los partidos políticos estructuran. A ello se sumaría el sistema de representación territorial, por distrito, como el sistema que se busca en Canadá. Agregó que en las listas nacionales pueden ir dirigentes gremiales, estudiantiles o científicos que no necesariamente caen en la lógica de la representación territorial;

Sostuvo que en el sistema semi presidencial, si no hay posibilidad de conformar un Gobierno de mayoría, el Presidente de la República tiene la facultad de disolver la Cámara política, dando lugar a nuevas elecciones parlamentarias;

Reiteró su opinión favorable a un sistema semipresidencial multipartidario, con doble entrada, porque posibilitaría

coaliciones mayoritarias que permitan cambios de Gobierno mediante un voto de confianza positivo;

Estimó que los problemas que se le presentan al presidencialismo exacerbado derivan del sistema de partidos políticos y de un régimen electoral que no propicia la participación ciudadana;

Respecto de las urgencias legislativas, sostuvo que ellas dan mucho poder al Ejecutivo; asimismo, estimó exagerados los quórum de aprobación de las leyes, porque rigidizan el sistema, y no cree que la iniciativa popular sería un gran cambio;

En cuanto a los Consejos Regionales (CORE), estimó que el Intendente debiera ser elegido en votación popular, como ocurre en muchos países con los Gobernadores. Sostiene que cada Región debe tener su identidad. No visualiza un Intendente nombrado por el Presidente de la República y un CORE elegido, que tendría más legitimidad que el Intendente. No obstante, estima que deberían tomarse medidas para que el CORE no se transformara en la plataforma para llegar al Congreso;

Le pareció relevante que exista una Cámara política, sin terminar con el Senado, redefiniendo su rol porque un Senado fuerte sólo se da en el caso de los Estados Unidos.

V.- DEBATE INTERNO SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO Y PROPUESTAS DE CAMBIOS EN TEMAS CONSIDERADOS RELEVANTES.

Frente a la realidad política constitucional existente en nuestro país, en el seno de la Comisión se debatió sobre las posibilidades reales de introducir cambios substanciales a nuestro régimen de Gobierno. En esa línea se concluyó que tres son las posibilidades para adoptar un sistema más adecuado que el actual:

a) Mantener el tipo de gobierno presidencial, despojándolo de los elementos que concentran el poder en manos del Presidente

de la República, reequilibrándolo con los del Congreso, pero sin alterar las bases del régimen presidencial, sino por el contrario fortalecerlo;

b) Reemplazar el régimen presidencial por uno parlamentario, y

c) Reformar el actual sistema, manteniendo la figura del Presidente de la República en el marco de un tipo de gobierno semipresidencial, manteniendo la figura de la figura del Presidente de la República con la inclusión de un Jefe de Gobierno con mayoría para la materia.

La Comisión estimó que por la naturaleza, importancia y significado que tendría un debate respecto de tan profunda alteración de nuestro sistema de Gobierno vigente, resulta más constructivo referirse a los enfoques macros mas las reformas claves.

En la línea señalada, se privilegió no hacer propuestas normativas específicas sino que, por el contrario centrar el análisis en grupos de materias de diversa índole que importen en si mismos cambios que apunten a mejorar el sistema político, a crear un régimen de Gobierno más equilibrado entre el Presidente de la República y el Congreso y a modernizar la actividad política y los partidos políticos, propendiendo a la mayor participación de los ciudadanos en el más pleno y libre ejercicio de sus derechos constitucionales.

Empero, con el propósito de avanzar hacia una línea definida de cambios, se optó en definitiva por someter a votación los tres criterios señalados precedentemente.

Durante el debate habido sobre este particular se sostuvieron los siguientes argumentos:

El Diputado señor Saffirio expresó que el debate sobre el sistema de gobierno más apropiado para el país tiene un retraso de más de veinte años. Piensa que en la discusión de este asunto hay mucho desconocimiento e incluso la idea misma de cambio de sistema político no está en duda, pues lo que realmente se pretende es determinar la forma de gobierno, pues nadie está pensando cambiar el sistema republicano por una monárquico u otra figura similar.

Piensa que si bien el debate es legítimo, se da muy presionado por otras cuestiones ajenas a la idea central de un cambio de gobierno, porque en la práctica el sistema existente muestra demasiadas falencias y existen dudas si podrá responder frente crisis políticas futuras.

Plantea que a su entender la Constitución vigente tiene problemas severos que no aseguran el establecimiento de un régimen estable y eficaz, pero al mismo tiempo los cambios no necesariamente implican darle más poder al Parlamento, sino analizar el conjunto de elementos que conforman el sistema institucional chileno y que conlleva a tener un sistema de partidos políticos fuertes y democráticos, con financiamiento público y controles adecuados, como ocurre en las democracias más desarrolladas.

Opina que existe un decálogo democrático que hace que para que una sociedad pueda ser considerada como tal no sólo exista una estructura de poder institucional adecuada, sino también una pluralidad de fuentes de información, que se evite la concentración de la propiedad y particularmente de los medios de comunicación, la carencia de poderes fácticos que realzan lobbys extensos en todo el espectro político, y evitar que grupos sociales enquistados en tales medios se dediquen constantemente a denostar la política con una clara intención de desestabilizar el sistema democrático para evitar el control y la regulación.

Cree que en todo este conjunto de ideas y situaciones el sistema de gobierno que se elija no es la cuestión más relevante, porque existen otros aspectos, como la determinación si debe o no existir un sistema unicameral, que juegan un rol tanto o más relevante en la construcción de la sociedad pluralista, participativa y democrática que quiere para nuestro país.

El Diputado señor Valenzuela estimó que el debate en torno al sistema de gobierno no debe darse tanto desde una perspectiva tan académica sino, por el contrario, más política y programática. Hay tres posturas claras que se han expresado en la Comisión por las diversas personas que han sido escuchadas y que apuntan a cambios que van desde el reemplazo total del actual régimen a uno que fortalece el presidencialismo. A su entender, nuestro sistema político requiere cambios sustanciales, pero reconoce que esta no es la oportunidad para debatirlos todos, por ello prefiere introducir cambios no importante en número pero significativo.

En ese orden de cosas, dice ser partidario de introducir la figura de un Jefe de Gobierno distinto de Jefe de Estado, al estilo francés. Reconoce también la naturaleza pluripartidista de nuestra sociedad y aboga por el establecimiento de un sistema electoral proporcional.

Del mismo modo, se muestra partidario de establecer un federalismo moderado que signifique la elección de intendentes y consejeros, de manera de consolidar la mayor importancia que en materia de asignación de recursos se ha venido dando en beneficio de las regiones del país, complementándolo con la distribución de poder político.

En cuanto a temas más institucionales, se manifiesta partidario de la incorporación de plebiscitos vinculantes, el fortalecimiento de los partidos políticos, de manera que estos puedan ser organizaciones más participativas, con financiamiento público y con control disciplinario sobre sus militantes, pero con mayor democracia interna mediante la incorporación del sistema de primarias para la elección de sus candidatos y un riguroso control por parte de un organismo independiente que podría ser una Superintendencia de Partidos o nuevas atribuciones del Servicio Electoral.

El Diputado señor **Alinco** manifestó que su opinión se ha forjado en la práctica de los hechos, pues carece de la formación de cientista político que poseen otros oradores y especialistas escuchados por la Comisión. De esa perspectiva, reconoce que el sistema político está haciendo crisis y todos los sectores están mostrando las dificultades existentes. Piensa que aunque la necesidad de introducir cambios es un hecho conocido por todos, nadie quiere enfrentar el tema e introducir las reformas modernizadoras que requiere la política nacional para responder a las crecientes demandas de la sociedad.

Opinó que el actual sistema otorga demasiado poderes a las autoridades ejecutivas, en las que incluye a los alcaldes en el plano comunal, con entes fiscalizadores como esta Cámara y los concejos que en la práctica no tienen poder real. Afirma que los legisladores carecen de los instrumentos necesarios, legales y materiales, para propiciar los cambios y remediar las injusticias que son evidentes en nuestra sociedad y en que no todos tienen los mismos derechos.

Estima que deben efectuarse cambios profundos no sólo en el sistema político, sino también en lo económico y social y ello implica terminar con una constitución impuesta por una dictadura y donde reconoce la existencia del mal de todos los males que nos aquejan y que redundan en la falta de participación y carencia real de democracia.

Dice ser partidario de consultar a la ciudadanía cuál es el sistema de gobierno que necesita el país antes de entrar a determinarlo ellos mismos. Precisa que este tema hoy tiene un valor inusitado y le llama la atención que no sea un tema prioritario en la discusión política, incluso de los actuales candidatos a la Presidencia.

El Diputado **Enríquez-Ominami** sostuvo que el trabajo de la Comisión está bastante acotado al tema específico del sistema de gobierno, aunque el título de la Comisión de refiera a una cuestión más amplia y que apunta a cuestiones más de fondo en la forma en que se organiza la sociedad chilena y a las desigualdades que son fácilmente constatables.

Señaló ser partidario de un sistema semipresidencial al estilo del modelo francés que reconozca la pluralidad y multipartidismo de la sociedad chilena mediante el establecimiento de un sistema electoral proporcionar.

Reconoce que la actual Carta Constitucional tiene un origen no democrático, cuestión nada novedosa en la historia chilena, pero que siendo realista es poco plausible que sea cambiada brutalmente para dar paso a un gobierno parlamentario, muy desprestigiado en nuestra historia política. En ese escenario, desde el punto de vista de la forma de gobierno, parece más razonable explorar la posibilidad de introducir enmiendas que apunte a un sistema semipresidencial.

El Diputado señor **Eluchans** concordó con muchas de las aseveraciones expresadas tanto por algunos diputados, partidarios de una modificación moderada al actual sistema, como por diversos expositores escuchados en las audiencias sostenidas por la comisión.

Plantea ser partidario del establecimiento de un sistema presidencial, atenuando la concentración de poderes de que goza el Jefe de Estado, pero sin que éste pierda su calidad de Jefe de Gobierno. Estima positivo moderar el poder presidencial, sin cambiar los aspectos centrales del presidencialismo, pero restringiendo algunas atribuciones que hoy tiene y que son excesivas. Concluyó señalando que un elemento muy importante a considerar en esta propuesta es avanzar decididamente en el proceso de profesionalización de la burocracia estatal y de exigir mayor rendición de cuentas propias de un régimen de gobierno más eficaz y moderno.

Votación del Régimen de Gobierno que se estima más adecuado.

Con el propósito de concordar propuestas y central la discusión en aspectos específicos que deberían mejorarse en nuestro sistema de Gobierno, la Comisión resolvió pronunciarse por la mejor alternativa que se estima necesaria para nuestro país.

Los diputados señores René Alinco, Marco Enríquez-Ominami, Alejandro Sule y Estaban Valenzuela, fueron partidarios de adoptar un sistema semipresidencial, con la inclusión de la figura independiente de Jefe de Gobierno, como punto central de los cambios, electo por la mayoría parlamentaria del Congreso.

Los diputados señores Edmundo Eluchans y Eduardo Saffirio, fueron partidarios de mantener el actual sistema presidencialista, introduciéndole cambios que atenúen la concentración de poderes de que goza el Jefe de Estado, pero sin que éste pierda su calidad de Jefe de Gobierno.

POSICIONES CONSIDERADAS RELEVANTES RESPECTO DE LAS CUALES LA COMISIÓN ACORDÓ EFECTUAR UN PRONUNCIAMIENTO.

Durante el trabajo realizado por la Comisión se recogieron diversas propuestas de la más diversa índole y que la Comisión ponderó en relación a la mayor o menor incidencia que ellas tenían en la estructuración o perfeccionamiento de nuestro régimen de gobierno.

Del mismo modo, se desecharon aquellas sugerencias que sólo se referían a cambios normativos, concentrándose las opiniones de los integrantes de la Comisión de los temas que se consideraron más relevantes y que dicen relación con las siguientes materias:

- a) Establecer la compatibilidad de los cargos parlamentarios con los Ministros de Estado;
- b) Reforzar la figura de Ministro Coordinador del Gabinete;
- c) Modificar el sistema electoral;
- d) Modificar estatuto de los partidos políticos;
- e) Establecer la elección de Intendentes y de Consejeros Regionales.
- f) Reforzar el Servicio Civil o alta Dirección Pública;
- g) Reforzar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y la asesoría parlamentaria;
- h) Incorporar la Iniciativa popular y perfeccionar el procedimiento legislativo;

- i) Determinar la composición del Congreso entre unicameral o bicameral.
- j) Fijar la duración del período presidencial y posibilidad de reelección;
- k) Regular la existencia de un Consejo General del Poder Judicial para que asuma el gobierno de dicho Poder.

*** * ***

ANÁLISIS PORMENORIZADO DE CADA UNA DE LAS PROPUESTAS Y SÍNTESIS DE LAS OPINIONES DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN.

A) COMPATIBILIDAD DE LOS CARGOS PARLAMENTARIOS CON LOS DE MINISTROS DE ESTADO.

Esta propuesta implica modificar el actual régimen constitucional que estable que los cargos de Diputado y Senador son incompatibles con el de Ministro de Estado, salvo en caso de guerra exterior en que una misma persona puede desempeñar ambos empleos.

Nuestro sistema constitucional ha mantenido casi inalterable esta fórmula de incompatibilidad de los cargos desde la Constitución de 1925.

El Diputado señor Valenzuela opinó que esta posibilidad de que los parlamentarios ocupen cargos de Ministros de Estado permitiría una mejor relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como también facilitaría los compromisos políticos. Precisó que la idea es que el parlamentario que ocupa un cargo de Ministro, deje de ser parlamentario, mientras ocupe tal posición, pero que luego pueda ejercer nuevamente el cargo al dejar de ser Ministro.

Para el Diputado señor Eluchans, en cambio, la posibilidad en estudio incrementa el poder del Ejecutivo. En todo caso, agregó,

es un tema que habría que estudiar más en profundidad, sobre todo en los detalles de cómo operaría esta institución.

En definitiva expresó su opinión contraria a esta proposición, señalando que debe mantenerse la incompatibilidad que establece actualmente la Constitución. Expresó que no le parece adecuado que los parlamentarios puedan apartarse temporalmente sus cargos, dejando a un reemplazante, para luego reasumir al momento de abandonar el cargo ministerial. Agregó que tampoco cree que sea conveniente que se ejerzan en forma simultánea ambos cargos, lo que es propio de los regímenes parlamentarios. Sostuvo que cualquiera de estas dos fórmulas permitiría, en definitiva, hacer más débil todavía la posición del Congreso Nacional frente a la del Presidente de la República. Concluyó señalando que la actual norma constitucional y la interpretación que de ella se ha hecho últimamente permite sostener que es incuestionable que un parlamentario puede abandonar su cargo para asumir un ministerio y que eso le parece suficiente.

El Diputado señor Chahuán opinó que el sistema podría generar una interacción más activa entre ambos Poderes. Hace presente que un sistema similar ha dado buenos resultados en países como Brasil y Costa Rica, aunque reconoce que también hay casos de malas experiencias. Se manifestó a favor de tal posibilidad.

El Diputado señor Enríquez-Ominami estimó que tal posibilidad puede ser positiva, en el sentido de que permitirá que personas con un perfil más técnico y de alto nivel, no interesados en la política tradicional, se interesen en ser parlamentarios. Además, estima que hará que se reduzcan los niveles de demagogia y se actúe con mayor responsabilidad y se termine con una pugna entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que da una suma cero. En todo caso, advierte que habrá que tener cuidado con los incentivos perversos, en el sentido de que el Ejecutivo pueda capturar a figuras conflictivas ofreciéndole cargos de Ministros de Estado.

Manifestó que la compatibilidad de cargos es esencial para hacer más fluidas las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento. Permite, a su vez, otorgar mayores niveles de especificación al parlamento y en caso de que los ministros sean electos democráticamente, como sucede en el Reino Unido, da mayor legitimidad a las decisiones del Ejecutivo.

Consideró que se trata de una situación temporal, que permita al Ministro recuperar su cargo de parlamentario, lo que podría ser un incentivo perverso para que el Ejecutivo saque de la escena parlamentaria a alguien conflictivo, cosa que sería más difícil si la consecuencia fuera la de perder el puesto de parlamentario.

Hizo presente que en Francia era posible acumular los cargos y luego se optó que perdiera su puesto de parlamentario.

El Diputado señor Sule opinó que no sería lógico que el Gobierno nombrara como Ministro a un parlamentario de oposición. Estimó que lo pertinente es que el parlamentario conserve su cargo en el evento de ser designado Ministro de Estado, porque se trata de un cargo de confianza exclusiva, lo cual supone el riesgo de perder el puesto en poco tiempo.

La Comisión acordó acoger la alternativa de que la opción de ser Ministro signifique una renuncia sin retorno al cargo de parlamentario a su escaño, como ocurre en la actualidad. La propuesta fue sancionada por tres votos a favor; dos en contra, de los Diputados Chahuán y Valenzuela, quienes se inclinaron por que el reemplazo del Diputado sea temporal mientras dure el cargo de Ministro de Estado. Se abstuvo el Diputado señor Eluchans.

B) REFORZAMIENTO DE LA FIGURA DE MINISTRO COORDINADOR DEL GABINETE.

La Carta Fundamental establece en el inciso final del artículo 33 la posibilidad de que el Presidente de la República pueda encomendar a uno a más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las Relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

Dicha disposición ha sido utilizada ocasionalmente para atender diversas situaciones relacionadas con problemas ambientales o de orden institucional. Del mismo modo, las relaciones con el Congreso Nacional han sido ejercidas desde 1990 a la fecha por el Ministro Secretario General de la Presidencia.

El Diputado señor Sule planteó en este punto, derechamente la creación del Cargo Primer Ministro, el establecimiento de un voto de confianza constructivo y la disolución de la Cámara política por una vez. Precisó que habría que analizar más en detalle el modo en que esto podría concretarse. Pero, a simple vista, este elemento es el más importante para avanzar hacia el semipresidencialismo.

Su propuesta plantea que el Poder Ejecutivo se integre por el Presidente de la República y un Jefe de Gobierno, que tenga la facultad de coordinar las acciones del Ejecutivo y que las articule con el legislativo e impulse la construcción de coaliciones legislativas y, desde luego, de gobiernos con estabilidad para el desarrollo nacional. El Jefe de Gobierno actuaría como un contrapeso y jefe de una mayoría alterna cuando el partido del presidente pierda el soporte parlamentario y no logre articular una coalición legislativa de mayoría; pero también, logrará que la marcha del gobierno siga y se mantenga estable, a pesar de los cambios políticos.

Para el citado parlamentario, la incorporación de una figura de Jefe Gobierno, garantiza la cohesión entre el Presidente de la República y la mayoría legislativa, ya sea de un partido o de una coalición de partidos; garantiza una estrecha cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, un mayor control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo; y, en el extremo, es decir, ante la pérdida del soporte social y político del Presidente y su partido, faculta al Congreso a buscar una mayoría estable ajena al Presidente, que pueda desarrollar una alternativa del gobierno dentro del mismo periodo presidencial y que implica, por cierto, el relevo del Jefe del Gobierno afín al Presidente, para nombrar a un Jefe de Gobierno que articule a la nueva mayoría parlamentaria.

Señaló, además, que habría que determinar si se elige por propuesta del Presidente de la República o si lo nombra el propio Parlamento.

En cuanto al voto de confianza constructivo, precisó que es el mejor mecanismo, si se quiere introducir el elemento parlamentario, en orden a que el Primer Ministro tenga que contar con la confianza del Poder Legislativo. Se basa en que sólo se puede cambiar al Primer Ministro, por una vez, en la mayoría de los sistemas, si se tiene claro antes quién será su sucesor. A su juicio, esto sería un incentivo a ser más prudente, puesto que es fácil votar a un Jefe de Gobierno, pero muy difícil ponerse de acuerdo respecto a quién lo reemplaza.

Finalmente, en lo tocante a la disolución de la Cámara política, sostuvo que esta es una herramienta del Régimen

Parlamentario que puede introducirse con cierta lógica en un Régimen Semipresidencial. Opinó que cuando un Presidente se vea expuesto a mayorías divididas y confrontacionales; cuando cambian las lealtades, para evitar el inmovilismo, se puede disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones. Estimó que habría que analizar más en detalle sus efectos. Dijo ver, en principio, dos razones favorables y una desfavorable a estos cambios. Por un lado, se incentiva a una mayor lealtad con el gobierno, “si no lo apoyamos, podemos perder el escaño”; sin embargo, ¿qué pasa si se activa una especie de confabulación antipresidencial? o sea, si se transmite a la opinión pública que el problema no es el Parlamento sino el gobierno, lo que podría conducir a un completo inmovilismo, donde se tiene que negociar permanentemente con el Congreso y al final se cuenta con una herramienta que no se puede utilizar.

Para el Diputado señor Burgos, esta es una figura que se encuentra a medio camino entre el presidencialismo clásico y el parlamentarismo. Cree que desde el punto de vista del objetivo de la estabilidad política y de la necesaria legitimidad democrática que debe tener el sistema político, es deseable y aconsejable una forma de gobierno parlamentaria y no una mezcla de ambas, como podría desprenderse de esta norma de la Constitución. A su juicio, nunca ha existido una forma de gobierno parlamentaria en Chile. Contrariamente a lo que suele pensarse, en nuestro país nunca ha existido una forma de gobierno parlamentaria. Este punto –afirma-, más que una “aclaración preliminar”, requiere de un cierto desarrollo.

Precisó que en Chile, casi todos hemos sido formados con un grave prejuicio en relación al supuesto “parlamentarismo” que habría existido entre 1891 y 1920. En efecto, señaló que desde los manuales de Educación Media hasta los trabajos seminales de Alberto Edwards y, en la misma línea anterior, de Gonzalo Vial, nos han querido hacer ver que el parlamentarismo habría “fracasado” estrepitosamente en Chile, en circunstancias de que nunca ha existido ni se le ha intentado siquiera. Afirmó que, incluso, historiadores que reivindicaban el período parlamentario, sin adjetivos calificativos y con gran rigor ‘historiográfico’ como Julio Heise o René Millar, carecen de rigor al calificar de “parlamentarismo” a la forma de gobierno que prevaleció entre 1891 y 1920.

Recordó que la forma de gobierno presidencial, que es la que ha regido de manera invariable en Chile bajo la Constitución de 1833, 1925 y 1980, se caracteriza, en lo fundamental, por la elección directa del Jefe de Estado -el Presidente de la República que, a su vez, es el Jefe de Gobierno-, por un período fijo de tiempo. Bajo una forma de gobierno parlamentaria, en cambio, el Jefe de Gobierno, que es distinto del Jefe de Estado, es elegido por

una mayoría parlamentaria y permanece en esa posición mientras cuente con ella. Pues bien, apunta que los gobiernos de Jorge Montt, Federico Errázuriz Echaurren, Germán Riesco, Pedro Montt, Ramón Barros Luco y Juan Luis Sanfuentes, es decir, los que rigieron en el período comprendido entre 1891 y 1920, fueron elegidos por votación directa -por parte de electores, como la que hasta hoy existe en Estados Unidos, y que también se considera directa-, confundiendo en la calidad de Jefe de Estado la condición tanto de Presidente de la República como la de Jefe de Gobierno, por períodos fijos de mandato. Como si lo anterior no fuera suficiente, el Presidente de la República carecía de la facultad para disolver el Parlamento, lo que es típico de una forma parlamentaria de gobierno. En cuanto a la razón de esta confusión, precisa que la razón es muy sencilla: a la Constitución de 1833 -que, dicho sea de paso, si bien establecía claramente una forma de gobierno presidencial, atribuía al Congreso Nacional facultades y prerrogativas no despreciables-, se añadieron con el tiempo, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, ciertas prácticas parlamentarias como el voto de censura, las interpelaciones parlamentarias y otras que sí pueden considerarse como propias de una forma de gobierno parlamentaria. De estos mecanismos se usó y abusó, dando lugar a las rotativas ministeriales que permanecieron como uno de los grandes lastres del llamado “período parlamentario”.

Estimó que no puede desconocerse, sin embargo, que a lo largo de todo ese período rigió en pleno la Constitución de 1833, sin perjuicio de algunas reformas importantes entre 1870 y 1880 que, en todo caso, no variaron en absoluto el carácter presidencialista de la misma. Lo anterior, bajo un esquema de transferencia ordenada y perfecta del poder político, con plena vigencia del estado de derecho y de las libertades públicas, en un nivel que pocos países latinoamericanos, y no todos los europeos, conocieron durante ese tiempo. Afirmó que al llamado “período parlamentario” puede acusársele de cualquier cosa, menos de haber carecido de estabilidad política.

Sostuvo que tampoco puede olvidarse que muchas de esas reformas y prácticas, entre las que destaca la reforma electoral de 1874 - que establece el sufragio universal y pone fin al voto censitario establecido en la propia Constitución de 1833- tuvieron una motivación y una lógica libertaria y democrática. Es decir, se trataba de desmontar o desarticular el “autoritarismo presidencial” que imperó, especialmente, bajo los decenios de José Joaquín Prieto, Manuel Bulnes y Manuel Montt.

En síntesis, expresó que no hubo una forma de gobierno parlamentaria entre 1891 y 1920, por lo que mal puede decirse que el parlamentarismo haya “fracasado” en Chile. La verdad es que nunca se le ha intentado. Lo que sí tuvimos en ese período fue una especie de engendro que

llamaremos “presidencialismo desvirtuado”, en la medida que, a la vigencia de la Constitución de 1833, se le sumaron estas prácticas parlamentarias consistentes con el ideario liberal que tendió a predominar en esa época.

Estimó que una forma de gobierno parlamentaria, con un Jefe de Estado distinto de un Jefe de Gobierno, en base a un sistema de representación proporcional -al interior de una estructura multipartidista- como lo expresa en los puntos siguientes, es lo más conveniente y deseable para Chile.

Opinó que no existiendo formas de gobierno, sistemas de partidos o fórmulas electorales ideales -menos aún consideradas en abstracto- es del caso que, a la luz de nuestra propia evolución histórica sometida a examen crítico y despojada de prejuicios y mitos, un tipo de combinación entre parlamentarismo, multipartidismo y representación proporcional aparece como lo más conveniente y aconsejable para un país como Chile. Esto, desde el punto de vista de la estabilidad política y de la indispensable legitimidad de que debe estar revestido un sistema democrático.

Para el Diputado señor Chahuán, la idea de que se lleve a la práctica la figura del Ministro Coordinador le parece correcta, pero, considera que debe estar dotado de facultades y herramientas para que, efectivamente, pueda cumplir esa función. Estima que para que esto funcione es necesario fortalecer a este Ministro Coordinador, y puede ser una transición o paso previo a una reforma que implique la creación del cargo de Primer Ministro.

El Diputado señor Valenzuela, opinó que a su entender de alguna forma el rol de coordinador lo cumple el Ministro del Interior, que viene a ser una suerte de “primus inter pares”. Cree que la figura de un Ministro Coordinador es un paso positivo, pero dijo preferir una fórmula más sustantiva, cual es la creación de la figura de un Primer Ministro, el que debería contar, para ejercer el cargo, con mayoría en el Parlamento, lo cual obligaría a entender que la política implica asumir compromisos. Sostuvo que, en virtud del régimen parlamentario, a los disidentes no se les considera como “díscolos” y se toma en serio a las minorías, las cuales adquieren más relevancia desde el ángulo programático, generando compromisos que producen mayor estabilidad.

El Diputado señor Enríquez-Ominami señaló tener una opinión coincidente en orden a que la solución de fondo es la creación del cargo de Primer Ministro, con un mandato a largo plazo que pueda efectuar más cambios que un Gobierno que depende de las encuestas. No obstante, propuso fortalecer la figura del Ministro Coordinador contemplada en el artículo 33 de la Constitución, pero sólo como una solución no definitiva que permita avanzar en forma paulatina a la creación del cargo de Primer Ministro, dentro del marco de un semipresidencialismo abierto.

El Diputado Eluchans valoró la existencia de la norma constitucional contenida en el inciso tercero del artículo 33, que con distintos grados de intensidad ha sido en alguna forma aplicada en Chile. Sin embargo, agregó que dicha disposición debe entenderse en su recto sentido, esto es, que el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. Señaló que de ninguna manera puede entenderse que lo que la Constitución está posibilitando con esa norma es que se establezca en nuestro régimen institucional la figura de un Jefe de Gobierno. Ello no se aviene con nuestro sistema presidencial, ni con las normas constitucionales que regulan la materia, ni con nuestra historia política. Opinó que sin un cambio radical de nuestra Constitución, adoptado de manera clara y expresa, es imposible que una adecuada interpretación de la actual norma nos pueda llevar a la conclusión de que ello está permitido.

En la Comisión no hubo consenso para establecer medidas concretas para fortalecer esta figura constitucional. No obstante se valora la mantención de la figura del Ministro coordinador, fortalecida, y se estima necesario que se estudien a futuro las reformas necesarias para crear la figura de un Primer Ministro que requiera el voto de confianza del Parlamento.

C) MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

La Constitución Política de la República establece que existirá un Sistema Electoral público, cuya organización y funcionamiento estará determinado en una ley orgánica constitucional. Dicha ley regula la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos en los procesos electorales. También compete a esa ley el fijar un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

En nuestro país, dentro de su Sistema Electoral, considera diversas formas de elección de sus autoridades.

El Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo, los diputados y senadores lo son mediante sufragio universal directo en relación a los distritos electorales o circunscripciones senatoriales que fija la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios. Finalmente, los alcaldes y concejales son elegidos por sufragio universal conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Para la elección de autoridades de cuerpos colegiados, nuestro ordenamiento considera dos sistemas; uno binominal mayoritario, que se emplea para la elección de diputados y senadores y, otro proporcional, que se utiliza para la elección de concejales.

Las demás autoridades son designadas por diversos órganos o son electas en forma indirecta.

El Diputado señor Eluchans dijo ser un defensor del sistema binominal, al cual considera legítimo y democrático. Aseveró que dicho sistema garantiza estabilidad. No obstante, reconoció que podría perfeccionarse mediante el aumento del número de candidatos por lista, democratizando los partidos políticos, para evitar el manejo cupular de éstos en la designación de los candidatos, limitando las reelecciones, democratizando el proceso de elección de los candidatos, y facilitando las candidaturas independientes.

Opinó que el sistema vigente debe mantenerse con correcciones. Funda su opinión especialmente en 3 razones:

i) Que el actual sistema ha demostrado ser útil y conveniente puesto que le ha dado estabilidad a nuestro régimen político;

ii) Que es tan democrático como cualquiera otro, ya que todos ellos tienen virtudes y defectos y su nivel de representatividad, medido en el tiempo, es muy similar, y

iii) Que, a pesar de lo que se dice – en forma majadera a veces – el sistema no es excluyente.

Para graficar este último aspecto, mencionó el caso de senadores y diputados que han sido elegidos como independientes, superando la cantidad de votos obtenidos por las listas de las principales

coaliciones y, también, el caso del PRSD que con menos votos que el PC tiene 3 senadores y 7 diputados.

Respecto a las reformas que podrían introducirse a nuestro sistema electoral, propuso limitar las reelecciones de los cargos parlamentarios, recordando que existen diversos proyectos de reforma constitucional que buscan tal objetivo. Agregó que además podría modificarse la ley permitiendo que las listas de candidatos puedan llevar un número igual a 2 ó 3 veces el número de cargos a elegir. Dijo que en la actualidad, las listas de candidatos pueden llevar como máximo el mismo número de cargos por llenar, lo que significa dos candidatos por lista. Esta modificación permitiría -a su entender- una mayor cantidad de alianzas dentro de una lista y, además, que el electorado tenga una más amplia variedad de opciones entre las que puede elegir, lo que le parece un aspecto central en la propuesta que formuló.

El diputado señor Burgos entiende que un sistema de representación proporcional, dentro de una estructura multipartidista que desde siempre ha sido característica en Chile, es un requisito esencial de nuestro sistema democrático.

Señaló que deben efectuarse dos aclaraciones preliminares:

Primero, no existen -a su juicio- sistemas electorales democráticos o antidemocráticos. Tan democrático puede ser un sistema uninominal como uno plurinominal y, con esta misma lógica, uno electoral binominal. Asimismo, tan democrático puede ser un régimen electoral mayoritario que uno de representación proporcional. Son múltiples los ejemplos de democracias que adoptan cualquiera de estas formas electorales, incluida la democracia chilena, que cuenta, para el caso de diputados y senadores, con un sistema electoral binominal.

Opina que el punto, pues, con respecto a la fórmula binominal que nos rige, no es que sea “anti-democrática”, sino que carece de la necesaria legitimidad y presenta distorsiones y problemas no despreciables, aspectos que serán abordados más adelante. A fin de cuentas, técnicamente hablando, ésta es de representación proporcional con método D’Hondt. Se trata de un procedimiento “sui generis”, podríamos decir, porque efectivamente se eligen dos diputados y dos senadores por distrito y circunscripción, respectivamente, que sólo pasa a ser mayoritario cuando una de las listas en competencia dobla a la que le sigue en número de votos. Tampoco, por otra

parte, es correcto hablar de sistema binominal, dado que éste, en sí mismo, es un método de representación proporcional.

Cree que para ser consistentes con el rigor expuesto, considera necesario desdramatizar esta práctica electoral y despojar a la discusión de los prejuicios ideológicos y políticos que también existen en torno a éste.

Hecho aquello, precisa que el sistema electoral binominal tiene al menos tres problemas: el primero, es un vicio de origen y consiste en consignar que, hoy por hoy, tenemos la suficiente evidencia como para afirmar que fue inicialmente consignado para subsidiar a la derecha (trabajos de Carlos Marín y otros). Originalmente adoptado en la Constitución de 1980, al menos en lo que al Senado se refiere, la Ley Orgánica que lo estableció no sólo recogió la idea de las comisiones legislativas de moderar el sistema de partidos, sino que, más exactamente, de lo que se trataba era de subsidiar a la derecha hasta el punto de que los mismos distritos fueron dibujados en base a los resultados del plebiscito de 1988, para favorecer a algunos y perjudicar a otros.

Es más, sostiene que inicialmente se consideró la idea de propender hacia un sistema bipartidista propiamente tal, en el que, de acuerdo al proyecto original, se prohibían los pactos electorales (esta norma se modificó después, permitiendo los pactos y salvando la estructura multipartidista, lo que una vez más nos habla de su longevidad y también de su legitimidad, en la medida en que recoge la rica e histórica diversidad de la sociedad chilena).

En su concepción el sistema binominal tiene, pues, un vicio de origen concebido inicialmente para subsidiar a la derecha, frente a lo que, seguramente, se anticipaba como una avalancha electoral de la Concertación.

Planteó que el segundo problema se refiere a la posibilidad, al menos teórica, de que con un tercio más uno de los votos se puede elegir a la mitad del Parlamento. Si bien es cierto que las cuatro elecciones parlamentarias de 1989, 1993, 1997 y 2001 demuestran que el porcentaje de votos obtenido por los partidos corresponde, más o menos, al porcentaje de escaños, ello es más cierto en la Cámara de Diputados que en el Senado. En efecto, en la elección de 1993, por ejemplo, se dio un empate exacto de un 50% en el Senado, en su número de escaños, a pesar de que la Concertación obtuvo un 55,48 % y la derecha, un 37,32%. También se repartieron por igual el número de escaños en la elección senatorial de 2001, aunque en esa oportunidad con un resultado electoral mucho más estrecho.

Expresó que, en forma creciente, especialmente en el Senado, se está enfrentado a una lógica de “democracia empatada”, lo que recientemente ha llevado al propio partido Renovación Nacional a proponer la sustitución de los senadores designados por 10 senadores nacionales o, alternativamente, siete circunscripciones trinominales, fundamentando dicha propuesta precisamente en la necesidad de “desempatar” el sistema.

En tercer lugar, apuntó a que de la práctica binominal –y vicio que dice afecta la legitimidad de su ejercicio-, se observan dos cosas. Por un lado, la nula representación parlamentaria de partidos que, habiendo alcanzado más de un 5% de la votación, carecen de presencia parlamentaria (típicamente, el caso del Partido Comunista), con lo que se introduce un incentivo perverso que alienta la existencia de una o más fuerzas de tipo extra parlamentario. Y por el otro, el germen de una inadecuada competitividad, con la consiguiente alienación político-electoral (apatía y desencanto), en la medida en que una alianza electoral puede llevar a un candidato real y otro ficticio, lo que, en la práctica, elimina la necesaria competencia electoral.

Sostuvo que en la pasada elección senatorial de diciembre de 2001, en que RN y la UDI descubren e implementan en cinco circunscripciones el expediente de las “cartas marcadas” o “sandías caladas” -lo que, por lo demás, responde perfectamente a una lógica de comportamiento racional de los actores- es la demostración más reciente de este último vicio. Si ese expediente se convirtiera en práctica generalizada, tanto en términos de elecciones de senadores como de diputados, llegando a su entender a la situación de que las elecciones parlamentarias se transformarían en una farsa o mascarada siendo, en definitiva, las directivas de los partidos las que eligen a los parlamentarios. Acompañar a la “democracia empatada” con una lógica de “democracia ratificatoria” es simplemente dañino para el sistema, atendiendo a la legitimidad del mismo.

Manifestó que, sin pretender demonizar el método binominal, y a la vez procurar desdramatizar lo mucho que se ha dicho sobre él, tiene muy presente los trabajos de Manuel Antonio Garretón y de Tomás Moulián, en relación a la democracia comprendida en el período 1932-1973, según los cuales la fuente de legitimidad de dicha democracia habría residido en su elevada representatividad.

En efecto, precisó que estos autores señalan que el sistema fue tempranamente representativo y tardíamente participativo (cabe recordar que el sufragio universal sólo se establece como tal en la reforma constitucional de 1970, que recién en 1949 se instituye el voto femenino, mientras que en 1957 se pone fin a la centenaria práctica del cohecho, a través de

la cédula única). Sin embargo, sus serias deficiencias de participación habrían sido más que compensadas por su muy elevada representatividad, hasta el punto que Arturo Valenzuela argumenta que, ya entre 1870 y 1880, había un “completo” esquema de partidos (derecha-centro-izquierda), lo que, por ejemplo, se refuerza con las elecciones de 1938 en las que el Partido Comunista no sólo tiene existencia legal, sino que elige a un Presidente de la República y es parte de una coalición de gobierno (Frente Popular).

Estima que lo anterior no es sólo una referencia nostálgica. Ya que se hace cargo también de la crítica al sistema presidencial y ha dicho, en forma categórica, que la combinación entre presidencialismo y representación proporcional es particularmente pernicioso para el sistema.

El Diputado Enríquez-Ominami estimó que la modificación del sistema electoral es esencial. El sistema binominal es un subsidio a la segunda mayoría que impide una debida representación de las mayorías y minorías políticas en el parlamento. La inscripción automática, el voto voluntario y el voto de chilenos residentes en el extranjero son, además, instituciones que fortalecen la participación y la democracia.

Sostuvo que es ineludible el debate sobre el sistema electoral, al cual considera insuficientemente proporcional, razón por la cual piensa que se necesita un cambio más radical, como la propuesta de Edgardo Boeninger en orden a crear más cupos parlamentarios.

Hizo presente que algunas personas, entre las cuales se cuenta, creen que es necesario avanzar hacia una mayor proporcionalidad en las elecciones parlamentarias y señaló coincidir, asimismo, con que deben abordarse temas tales como el facilitar el acceso de los independientes al sistema electoral; analizar el tema de la reelección parlamentaria indefinida, entre otras cuestiones conexas al tema del sistema electoral.

La Comisión no consensuó un acuerdo sobre este punto.

D) MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La Carta Fundamental en el número 15 del artículo 19, en relación con el Derecho de Libre Asociación, regula a los partidos políticos.

Dispone el referido precepto que los partidos políticos no pueden intervenir en actividades ajenas a las que le son propias ni tener privilegios o el monopolio de la participación ciudadana. Precisa que el registro de sus militantes es reservado, que deben llevar contabilidad pública y describe con detalle la forma en que pueden recibir aportes, los que no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones ni créditos de origen extranjero. Es una ley orgánica constitucional la encargada de regular las demás materias que les afecten y, especialmente, las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento de sus preceptos, entre las que se incluye expresamente su disolución.

El Diputado señor Saffirio planteó que un régimen político democrático supone reconocer la existencia de partidos políticos que cuenten con financiamiento público y asesoría profesional para desarrollar su actividad, y no que los recursos provengan de personas naturales; realizar elecciones primarias obligatorias, y crear una Superintendencia de partidos políticos, cuyas decisiones sean vinculantes y limiten fuertemente a los partidos.

Señaló que debe fortalecerse los partidos políticos, lo que debe estar unido a una modificación del sistema electoral, pues estima que en la actualidad se está frente a un debilitamiento de éstos. Opinó que más que denostar a los partidos políticos, debe reformularse con un sentido profesional.

Para el Diputado señor Valenzuela, resulta altamente conveniente contar con partidos políticos modernos, que tengan financiamiento público, un padrón controlado por el Servicio Electoral, procedimientos democráticos de selección de candidatos en elecciones primarias, obligatorias y vinculantes, previa solicitud del 20 por ciento de los militantes o el 3 por ciento de los ciudadanos. Estima que debe limitarse la acción de los tribunales internos que muchas veces sólo sirven como instrumento de la corriente mayoritaria, y establecer la objeción de conciencia junto a un mayor grado de libertad en temas valóricos para los militantes.

Por otra parte, precisó que es necesario que exista algún tipo de regulación que permita el reconocimiento y protección de los derechos que pueden tener las minorías al interior de los partidos.

El Diputado señor Burgos consideró que la base para el establecimiento de un sistema más cercano al parlamentarismo o al semi presidencialismo reside en un sistema de partidos bien establecido. Precisa que si algo tiene nuestro país, a lo largo de más de un siglo y medio de democracia representativa, es un sólido sistema de partidos y lo suficientemente flexible como para dar cuenta de las necesarias transformaciones que la evolución del proceso político le exige o demanda.

Estimó que debe fortalecerse la democracia en la organización interna de los partidos, pero también dotarlos de estructuras y recursos que permitan mayor transparencia y participación ciudadana.

Dijo coincidir con ciertas ideas que se plantearon en la Comisión, tales como el financiamiento público de los partidos, en tanto éste tenga un buen destino. Asimismo, cree conveniente la existencia de normas sobre reclutamiento de militantes, que eviten las malas prácticas que se han visto en algunas colectividades. Se manifestó partidario de un control riguroso del funcionamiento de los partidos que debería hacerse a través de una especie de Superintendencia. Sin embargo, acotó no tener una opción definida sobre la existencia de primarias vinculantes respecto de otras formas de seleccionar a los candidatos. Citó como ejemplo el caso Uruguayo, en que los efectos que ha tenido la ley dictada en 2006 han sido muy discutidos.

Reconoció que, en nuestro país, la Unión Demócrata Independiente ha mantenido una cierta lógica en la designación de sus candidatos distinta a la realización de primarias, y que le ha dado buenos resultados, tanto electorales como de convivencia partidaria que se refleja en el hecho de que no se ha producido una crítica muy profunda a su sistema de designación de candidatos.

Por su parte, el Diputado señor Accorsi, en este punto acotó como necesario la existencia de un código de derechos y obligaciones de los militantes que sea conocido por éstos junto a los principios que sustenta cada partido, puesto que hoy la militancia se traduce simplemente en la firma de un registro.

El Diputado señor Eluchans opinó que la función de los partidos políticos es fundamental en la vida democrática. Preciso que la definición que en la actualidad la ley hace de ellos no es la más adecuada, ya que más bien se refiere a los grupos de presión y no a los partidos políticos como corrientes de opinión ciudadana que reflejan una doctrina o pensamiento determinado.

Señaló que a su entender, los partidos tienen demasiadas atribuciones, especialmente, en la forma de designación de los candidatos en el sistema electoral binominal vigente. Dijo ser partidario de restar ciertas facultades de designación de los candidatos o permitir un mayor número de éstos en relación a las vacantes a llenar para que sea la ciudadanía la llamada a elegir.

En cuanto al tema del financiamiento público, consideró que es una materia en que se debe ser muy cuidadoso, pues a su juicio el Estado ya le asigna recursos a los parlamentarios y a los candidatos para financiar sus campañas y existen una serie de otros subsidios cruzados que favorecen a los partidos políticos y aumentar esos recursos sin un adecuado control puede generar mayores problemas. También manifestó su aquiescencia con la existencia de una especie de Superintendencia de Partidos Políticos.

Afirmó que lamentablemente ante un cuadro de gran deterioro y desprestigio de la política que existe en la actualidad en Chile, los Partidos Políticos son mirados por la ciudadanía con enorme desconfianza. Cree imperioso que los partidos políticos legitimen su quehacer ante la opinión pública, lo que requiere de un conjunto de medidas de todo tipo. Entre ellas, sugirió partir por modificar la ley de partidos políticos en ciertos aspectos como la de redefinir su función, regular el sistema de aportes del Estado y establecer un mecanismo de control a través de un servicio público que puede ser el actual Servicio Electoral, pero dotado de medios adecuados a los tiempos que vivimos y a lo que la nueva legislación disponga. Simultáneamente con ello, opinó que será necesario, más bien indispensable, que los partidos a través de su accionar recuperen la credibilidad y prestigio que algún día tuvieron. Mencionó que hay otros aspectos delicados en los que habría que meditar y que están siendo objeto de análisis en una reforma constitucional que actualmente está en tramitación sobre “modernización del Estado y calidad de la política”, como por ejemplo, determinar si las listas de militantes de los partidos políticos deben ser públicas o no, y establecer un régimen de primarias que, en su opinión, debería en todo caso ser voluntaria.

Por su parte, el Diputado señor Alinco dijo que al analizar estos temas uno no se debe engañar, porque la democracia significa votar y en ello los partidos políticos juegan un papel importantísimo. Señaló que en su parecer no es posible que todos los partidos puedan regirse por un mismo esquema, porque nuestra realidad es multipartidista y con una variedad de organizaciones internas, a diferencia de lo que ocurre en otros países en que hay dos o tres partidos políticos, como en los Estados Unidos.

Respecto de las primarias, puntualizó que ellas debilitan a los partidos y producen divisiones en su interior que luego son muy difíciles de solucionar.

A juicio del Diputado Sule es necesario modernizar la acción política, financiar a los partidos con aporte estatal (estableciendo umbrales de votación para acceder al financiamiento), implementar legalmente los institutos de pensamiento de los partidos (think tank), transparentar sus padrones y democratizar sus instituciones.

Asimismo, cree necesario modernizar el Servicio Electoral. Opinó que no sólo debería aumentarse sus atribuciones para controlar las elecciones “regulares”, sino también ejercer mayor control en las elecciones internas de los partidos.

Sostuvo que es necesario legislar sobre las juventudes políticas, que hoy no se encuentran reconocidas por la legislación vigente, promoviendo su autonomía en relación a las cúpulas partidarias.

Finalmente, en torno al tema de las primarias, la comisión adoptó los siguientes acuerdos que recogen los principios rectores que deberían tener las mismas:

- La idea de realizar primarias par la designación de candidatos fue aprobada por unanimidad.

- Que tales primarias sean obligatorias y vinculantes con requisitos mínimos para su realización, fue aprobada por cinco votos a favor y tres en contra. A favor lo hicieron los Diputados Valenzuela, Accorsi, Saffirio, Enríquez-Ominami y Chahúan. En contra lo hicieron los Diputados Alinco, Eluchans y Burgos.

En el mismo sentido, se votó la idea de establecer cupos en las elecciones para las minorías y género, la que fue aprobada por cinco votos a favor y tres en contra. A favor lo hicieron los Diputados Valenzuela, Accorsi, Alinco, Sule y Enríquez-Ominami. En contra lo hicieron los Diputados Saffirio, Burgos y Eluchans.

E) ESTABLECER LA ELECCIÓN DIRECTA DE CONSEJEROS REGIONALES Y OTRAS AUTORIDADES REGIONALES.

La Constitución Política de la República establece en el artículo 111 que el gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

Precisa la norma que la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

Por su parte, el artículo 113 dispone que el consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que regulará además su integración y organización.

La ley N° 19.175, sobre Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, estableció la elección indirecta de los miembros del Consejo regional.

Por su parte el artículo 116 de la ley matriz, preceptúa que en cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El Diputado señor Saffirio señaló que es partidario de la elección directa de los consejeros regionales, pero en el caso de los Intendentes prefiere que sigan siendo designados por el Presidente de la República. Explicó que, a su entender, deben desglosarse ciertos temas que pueden pasar a la competencia de una autoridad regional o provincial elegida, y en otras mantener la situación actual.

El Diputado señor Chahuán planteó que es partidario de la elección directa de los consejeros regionales, que el Intendente sea designado por el Presidente de la República, pero que se separen las funciones de Intendente y Presidente del Consejo Regional. Este último cargo también debe ser elegido.

El Diputado señor Valenzuela indicó que es partidario de la elección directa del Intendente y del Consejo Regional, manteniendo la designación presidencial de los gobernadores.

Recordó que en esta materia Chile está absolutamente rezagado, porque el 95% de los países tienen autonomía regional. Afirmó que en muchos países existe una importa delegación de atribuciones y tanto en Estados Unidos como en España, por citar ejemplos, la delegación de facultades en los gobiernos regionales es enorme.

Para el Diputado señor Sule, se debe analizar este tema en detalle, pero la elección de los Consejos Regionales con un intendente de confianza del presidente parece ser el mecanismo más aceptado. Aunque, precisa estar disponible a analizar la elección de los intendentes, cree que hay que tener precaución respecto a los cambios, para no caer en una estructura federalista.

El Diputado señor Eluchans adujo que en este tema existe un dilema no resuelto. En un país como Chile es necesario un desarrollo regional importante, porque se sufre la tiranía del gobierno central. Dijo ser partidario de una cierta autonomía para las autoridades regionales, pero no lo convence la idea de elección de las mismas.

El Diputado señor Enríquez-Ominami señaló que comparte la posición de que Intendentes y Consejeros Regionales debieran ser cargos de elección popular. Recordó que en Francia existen gobiernos regionales duales, en que cohabitan autoridades regionales designadas con otras elegidas. Aunque reconoció que la designación de las autoridades regionales por parte del Presidente de la República es una muestra del presidencialismo y un centralismo exacerbado.

La propuesta para la elección directa de un Presidente y de Consejeros Regionales que coexistan con un delegado designado por el Presidente de la República, fue aprobada por seis votos a favor y dos abstenciones. A favor lo hicieron los Diputados Valenzuela, Alinco, Accorsi, Saffirio, Enríquez-Ominami y Chahúan. Se abstuvieron los Diputados Eluchans y Burgos.

F) FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL O ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.

La Constitución Política establece en el artículo 38 que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

A su turno, la ley N° 19.882, estableció un Sistema de Alta Dirección Pública que tiene por objeto designar los principales cargos de ciertos organismos técnicos de la Administración del Estado mediante un sistema de concurso público que organiza un Servicio Público independiente como es el Consejo para la Alta Dirección Pública.

Durante la discusión de este punto hubo discrepancia sobre si este tema tenía o no relación con un cambio al Sistema Político Chileno, por tratarse de una materia más bien de orden técnico administrativo, independiente del Régimen Político que el país adopte, opinión expresada por el señor Burgos.

El Diputado señor Enríquez-Ominami sostuvo que la profesionalización de la Dirección Pública es fundamental para una

Administración eficaz y eficiente. Es necesario fortalecerla y con ello recuperar el valor del servicio público; sin embargo, es importante también crear los mecanismos que permitan que la Alta Dirección Pública junto con promover la eficiencia sea capaz de convivir con el mandato soberano que se le ha otorgado a la autoridad democráticamente electa.

El Diputado señor Saffirio señaló que en el debate de esta Comisión se ha acusado al régimen presidencial como concentrador en la designación de cerca de 20 mil funcionarios. Se muestra absolutamente partidario de un sistema de Servicio Civil como lo tienen todas las democracias concentradas y que este servicio se renueve cada cuatro o cinco años en función de las nuevas mayorías políticas.

Esta propuesta fue aprobada por siete votos a favor y una abstención. Votaron por la afirmativa los Diputados Accorsi, Alinco, Chahúan, Eluchans, Enríquez-Ominami, Saffirio y Valenzuela. Se abstuvo el Diputados Burgos.

G) PERFECCIONAMIENTO DE LAS FACULTADES FISCALIZADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA ASESORÍA PARLAMENTARIA.

La Carta Fundamental consagra como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados la que fiscalizar los actos del Gobierno. Para el ejercicio de esta atribución la Cámara puede:

1.- Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días;

2.- Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo, y

3.- Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

La Asesoría Parlamentaria es una materia no regulada ni en la Constitución y la ley Orgánica del Congreso Nacional sólo se limita a decir en el artículo 22 que las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la Corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente.

Para el Diputado señor Sule el perfeccionar la atribución fiscalizadora de la Cámara implica, entre otras cosas, precisar con claridad y exclusividad de estas facultades, pues algunos senadores suelen obviar la división de funciones entre la cámara alta y la baja. Sostiene que debe existir un mayor control sobre las respuestas que el Gobierno da a los oficios sobre petición de antecedentes, velando porque los plazos de respuestas se cumplan y por la "calidad" de las respuestas.

Conforme a lo expresado por el Diputado Enríquez-Ominami el desprestigio del Parlamento se debe en parte a la falta de comprensión de la función parlamentaria. A menudo los Diputados y Senadores son evaluados por sus electores de acuerdo a la cantidad de gestiones que fueron capaces de realizar en sus distritos o circunscripciones, cuestión que les confunde con las funciones que le corresponden a los Alcaldes, Seremis, Intendentes o Ministros. Precisó que entonces su evaluación pasa por acciones que distan bastante del rol que la Constitución y las leyes les han otorgado. En efecto, a los parlamentarios en general y a la Cámara de Diputados en particular, les corresponde de manera primordial una tarea legislativa y fiscalizadora.

Sostuvo que reforzar la asesoría parlamentaria con equipos de especialistas que fortalezcan la figura del parlamentario en su rol legislativo y dotar a la Cámara de mayores atribuciones fiscalizadoras es esencial para que esta se enfoque en las materias que le corresponden, sobre todo dando un rol más vinculante a las comisiones investigadoras. De lo contrario, por omisión se refuerza el régimen presidencial ante un cuerpo soberano que a todas luces parece insuficiente para llevar a cabo sus funciones.

Señaló que hay procedimientos de control, como la descarga presupuestaria muy común en los sistemas europeos, que podrían incorporarse a nuestro ordenamiento porque ello permitiría al parlamento tener

una herramienta real de medir como se efectuó el gasto fiscal y darle una suerte de visto bueno político que en la actualidad carece.

El Diputado Eluchans hizo notar durante el debate que la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados no tiene un fin claro y ello contribuye a que en la práctica no conduzca a nada en concreto. Señaló que la importancia del Parlamento en este sistema es mínima y la atención que el Ejecutivo pone, por ejemplo en sus solicitudes de información, es bastante escasa al punto que ni siquiera se contestan oportunamente las peticiones que los parlamentarios hacen por oficio o cuando se hace la respuesta no satisface en nada lo consultado.

Dijo creer que la incorporación de la institución de la citación a los Ministros es un avance y aunque es un mecanismo propio de los sistemas parlamentarios, su uso normal y reiterado puede llevar a un diálogo político entre Parlamento y Ejecutivo más activo y en temas que interesen a la ciudadanía. Afirmó que en las cinco oportunidades en que se han citado a Ministros se ha buscado poner a éstos en el banquillo de los acusados, pero la institución no apunta a ese fin y ello al final causa cierta frustración respecto a su real efectividad.

Sobre la Asesoría Parlamentaria estimó conveniente tener un registro de consultores, fortalecer y mejorar el sistema actual que por su carácter poco regulado termina sin un objetivo claro y siendo una asesoría de muy poca utilidad.

El Diputado Saffirio precisó que el sistema de control parlamentario e incluso la mejor calidad de asesoría que se reclama sólo será más eficaz en la medida que se realicen ajustes al sistema de partidos y a la forma en que se trabaja.

Planteó que con una buena asesoría y con mejores prácticas pueden hacerse cosas más relevantes desde el parlamento hacia la sociedad. Citó como ejemplo las últimas sesiones especiales en que se convocó a los Ministros de Hacienda, de Trabajo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores para tratar temas profundos y de interés nacional.

Manifestó ser partidario de modificar la forma en que operan las comisiones investigadoras, de manera que éstas se creen para analizar temas de relevancia nacional y no para cuestiones locales sin mayor importancia o que no justifican poner a todo el aparato estatal para determinar una cuestión menor. Afirmó que si esta forma de actuar no se corrige el trabajo

de las comisiones investigadoras se desprestigiará aún más y todo está destinado al fracaso.

En cuanto al rol y forma de la Asesoría Parlamentaria, sostuvo que se requiere contar con equipos de primer nivel y con una organización similar al que existe en el Congreso de los Estados Unidos.

Finalmente, la comisión con el voto unánime de los Diputados señores René Alinco, Edmundo Eluchans, Marco Enríquez-Ominami y Eduardo Saffirio, acordó recoger las siguientes ideas en este punto:

1. Fortalecer una Asesoría Parlamentaria de buen nivel.
2. Aumentar el monto de los recursos asignados para dicha asesoría.
3. Establecer un sistema que permita constar con una mejor asesoría legislativa tanto en comisiones como en las bancadas.

H) INCORPORACIÓN DE INICIATIVA POPULAR Y PERFECCIONAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

Los artículos 65 a 75 de la Constitución Política regulan lo pertinente a la formación de la ley. Básicamente, tales normas establecen los principios generales de la tramitación de los proyectos de ley, regulan la iniciativas sobre ciertas materias, los quórum de aprobación, la formación de comisiones mixtas, las urgencias y la oportunidad y forma de las observaciones que el Presidente de la República puede efectuar a los proyectos de ley aprobados por el Congreso.

De acuerdo a lo expresado por el Diputado señor Sule, la modernización del Estado pasa por fortalecer la democracia desde abajo hacia arriba. La participación ciudadana es fundamental para una mejor eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Desde lo local, hasta lo global, debemos implementar mayores mecanismos de participación.

Estima como necesario establecer plebiscitos vinculantes en todo órgano de decisión. Cree que debe promoverse una reforma (casi total) al proyecto que se encuentra en el Senado, en Segundo Trámite Constitucional, sobre participación ciudadana, con objeto de establecer

presupuestos participativos, y mecanismos de participación local más fortalecidos.

En cuanto al perfeccionamiento del procedimiento legislativo, opinó que es menester el establecer un órgano de control sobre la implementación de las leyes; establecer el “derecho de autor legislativo” y un control mayor sobre los proyectos de ley, para evitar la duplicación excesiva de leyes que actualmente existe.

Piensa que se requiere establecer un sistema de calificación mixta o un sistema parecido al inglés donde se deja un día a la semana para ver mociones parlamentarias. Pero, al mismo tiempo, es partidario de eliminar la iniciativa exclusiva o, como alternativa, que los mensajes cuenten con cierto apoyo parlamentario (como se propone en el boletín 6401).

Considera que también hay que establecer un mayor sistema informativo sobre las leyes que se ven en el Pleno. Cita como ejemplos de estas enmiendas el definir la agenda legislativa los días viernes o lunes de cada semana; la existencia de minutas de las comisiones sobre las materias que se verán en Sala; fijar plazos públicos para las indicaciones y que éstas sean conocidas por todos los parlamentarios, independientemente si pertenece o no a la Comisión, etc.

El Diputado señor Enríquez-Ominami estimó como indispensable con miras a modificar el presidencialismo exacerbado, perfeccionar el procedimiento legislativo, revisando el sistema de urgencias para lograr mayores equilibrios entre el Parlamento y el Ejecutivo; revisar el sistema de iniciativas del Presidente de la República y su facultad de veto. Planteó también la necesidad de introducir formas de control de la ciudadanía respecto de la labor de sus autoridades electas, por lo que dijo ser partidario de incorporar el sistema de referendo revocatorio y la iniciativa popular de ley.

El Diputado Saffirio sostuvo que es necesario efectuar una revisión de los procedimientos legislativos porque claramente aparecen desfasados los tiempos con demoras que no se justifican. Recordó que muchas de las normas que rigen este capítulo de la Constitución vienen de la Carta de 1833 y la mayor innovación ha sido la inclusión de las Comisiones Mixtas obligatorias en reemplazo de los cuarto y quinto trámites constitucionales que existían en la Constitución de 1925.

Respecto del referendo revocatorio, manifestó ser partidario, pero también estima que debe otorgarse un mayor poder a los Partidos Políticos que han contribuido a la elección de ciertas autoridades.

Planteó que existe una suerte de problema con lo que denominó “buena fe democrática”, pues no sería legítimo elegirse con el voto que va ligado por ejemplo a una figura presidencial y luego declararse independiente o votar en contra de propuesta de un programa presidencial que se dijo apoyar sin razones sustantivas.

Finalmente, recordó que en muchos sistemas parlamentarios el voto lo realiza el Jefe de Bancada por todos los integrantes de la misma y que un parlamentario elegido por un determinado partido no puede cambiarse a otro sin renunciar al cargo para el que fue electo bajo esa entidad, evitándose con ello lo que identificó como “transfugismo político”.

Con el voto unánime de los diputados señores René Alinco, Edmundo Eluchans, Marco Enríquez-Ominami, Eduardo Saffirio y Alejandro Sule, se aprobó recoger las siguientes ideas en este punto:

1. Incorporar a nuestro sistema legislativo la iniciativa popular de ley.
2. Establecer la existencia de referendo revocatorio para anular el mandato de las autoridades electas.

I) DETERMINACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO NACIONAL ENTRE UNICAMERAL O BICAMERAL.

Desde 1828 las distintas constituciones han consagrado un Congreso bicameral. La Carta vigente dispone en el artículo 46 que el Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

El Diputado señor Sule cree que se suele decir que la separación de Cámaras proviene de la tradición de considerar a la Cámara Baja como la fiel representante de los intereses ciudadanos, la voz del pueblo,

mientras que el Senado vendría siendo el consejo de sabios, los que dan estabilidad y sabiduría a las leyes del país.

En su opinión el sistema de dos cámaras favorece la estabilidad de las políticas públicas, se evitan decisiones apresuradas, por eso existe la figura de cámara revisora dentro del proceso legislativo.

Agrega que, más allá de las diferencias constitucionales que existen en una u otra cámara (Los Diputados pueden fiscalizar, mientras que los Senadores pueden nombrar funcionarios del Estado), esta teoría debería revisarse a la luz de los hechos concretos. En la práctica, no se da esa relación y, por el contrario, existe una confusión de roles. Muchos Senadores infringen la Constitución y se dedican a fiscalizar; además, en un gobierno con mayorías divididas, el proceso legislativo se torna en inmovilismo, lentitud legislativa, y cambios constantes de las normas según las mayorías existentes en cada Cámara. Así se produce un conflicto entre las cámaras y se induce a la poca cooperación. Por ende, pareciera ser que el bicameralismo tiende más a complicar el proceso legislativo, entorpecerlo, que a convertirlo un procedimiento más eficiente.

El Diputado Eluchans opinó que no es necesario introducir un cambio tan radical en el sistema parlamentario, totalmente ajeno a nuestra historia constitucional. Afirmó que una iniciativa como la que se comenta obligaría a modificar sustancialmente los mecanismos de presentación de iniciativas legislativas, de funcionamiento de la Sala y las Comisiones, y de control y fiscalización entre los parlamentarios. A su juicio, la existencia de dos cámaras generan automáticamente procesos de fiscalización y contrapesos más efectivos, más allá de que, finalmente, existan muchas atribuciones que son privativas de sólo una de las cámaras.

El Diputado señor Saffirio señaló que es partidario de una Cámara única con mayores facultades legislativas. Cree que en Chile se ha avanzado en sentido correcto: el Senado interviene en el nombramiento de autoridades burocráticas y se le ve débil en la capacidad deliberativa, en que, al igual que lo que acontece en los partidos políticos, en la opinión pública y en general en la sociedad, no existe un debate serio como acontece en otros países.

El Diputado señor Accorsi acotó que el Senado se ha transformado en un factor de negociación de poder en atención a su composición y a la serie de nombramientos en los que participa.

A su entender debe darse un reordenamiento territorial de los distritos, que permita la existencia de un régimen unicameral.

El Diputado señor Burgos compartió la idea de un régimen unicameral que debe ir acompañado de un profundo cambio en el sistema electoral.

La Comisión aprobó la idea de establecer un Congreso unicameral por seis votos a favor y uno en contra. A favor lo hicieron los Diputados Accorsi, Chahuán, Enríquez-Ominami, Saffirio, Sule y Valenzuela. En contra lo hizo el Diputado Eluchans.

J) ESTABLECIMIENTO DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.

La Constitución Política de la República establece un Capítulo especial dedicado a las reformas a la Constitución, las que se tramitan en la misma forma que los proyectos de ley y como única especialidad exige quórum de aprobación más elevados que para las reformas de la legislación común.

Existe, para el desacuerdo entre el Congreso y el Presidente de la República en esta materia la posibilidad de convocar a plebiscito, pero en forma bastante restringida. Desde luego, no considera norma alguna sobre la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente.

El Diputado señor Enríquez-Ominami manifestó en este punto, que las alternativas para hacer efectivas las reformas incorporadas en este análisis pasan por la posibilidad de reformas constitucionales, leyes interpretativas de la constitución o una Asamblea Constituyente. Considerando que todas las constituciones en Chile han emanado de regímenes autoritarios y que la última Constitución no ha podido ser modificada en 20 años debido a un sistema electoral que subsidia a la segunda mayoría junto con una Constitución

rígida. Así la Asamblea Constituyente se transforma en la única alternativa lo suficientemente eficaz y legítima para abordar tales transformaciones.

El Diputado señor Sule, en su exposición, dijo compartir lo dicho por diversos actores en el transcurso de la Comisión. A su entender, en Chile el Poder Constituyente Legítimo, el pueblo, nunca ha tenido un “momento constitucional”, en el que la población define su identidad y proyecto país. Por el contrario, las constituciones siempre han sido impuestas por poderes poco representativos y, en algunos casos, de origen ilegítimo.

Por ello, es necesario una asamblea constituyente y la comisión debería expresar la necesidad de avanzar en un futuro próximo hacia su establecimiento.

Precisa que su aseveración se afirma en las variables señaladas por Manuel Antonio Garretón, que se resumen en lo siguiente:

- El origen, texto y contexto de la Constitución no es legítimo, porque fue siempre cuestionado por todos los sectores democráticos;

- La Constitución no contempla un mecanismo – plebiscito u otros- de consulta a la ciudadanía;

- Toda reforma constitucional en materias esenciales requiere de dos tercios de los votos parlamentarios, lo que exige la voluntad de los partidos formados por quienes integraron la dictadura 1973-1990, y tales partidos han manifestado reiteradamente no estar disponibles para cualquier modificación sobre los aspectos esenciales de la Carta de 1980.

- Los parlamentarios, en cuanto parte interesada, no pueden ejercer de poder constituyente, sino es con impedimentos a la reelección una vez reformada la constitución.

El Diputado señor Eluchans sostuvo que no le parece que Chile viva hoy una situación que justifique la convocatoria a una Asamblea Constituyente. A su entender, ellas son necesarias en períodos de desorden social y desequilibrios e inestabilidades institucionales. Planteó que el orden vigente podría verse gravemente alterado al constituir una asamblea de este tipo.

La Comisión acordó desechar este punto.

K) DETERMINACIÓN DE LA DURACIÓN DEL PERÍODO PRESIDENCIAL Y POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.

Durante la vigencia de la Carta de 1925 el mandato presidencial duraba cinco años y no existía simultaneidad con la elección de los parlamentarios. Originalmente la Constitución de 1980 fijó en ocho años el mandato presidencial, pero en la reforma de 1989 se estableció que el período del Presidente que asumiría el 11 de marzo de 1990 sería de cuatro años. Durante el mandato del Presidente Aylwin se aprobó la Reforma Constitucional que estableció en seis años la duración del mandato presidencial, y posteriormente, por la reforma de la ley N° 18.825 se estableció en el artículo 25 que el mandato presidencial tendría una duración de cuatro años, quedando la elección de la primera magistratura simultánea a la elección de diputados y senadores.

Sobre este aspecto, el Diputado señor Sule opinó que estos tres puntos tienen que ir integrados. Se inclina por cuatro años porque contribuye a dos grandes objetivos: tener simultaneidad de las elecciones y contribuir a la conformación de mayorías legislativas afines al presidente.

La elección depende de las prioridades; si la gobernabilidad y las mayorías no divididas importan menos que la receptividad de los cambios de contextos (la opinión popular, el beneficio de las elecciones escalonadas, al estar en permanente estado de elecciones), se debe preferir una elección no simultánea, pero si se prefiere la gobernabilidad del país, se debe preferir la simultaneidad. En este caso, estima que el argumento de receptividad no es un criterio fundamental para establecer la representatividad de un gobierno, por eso prefiere simultáneas. Y, dos, cuatro años es un período aceptable de tiempo para poder llevar a cabo un programa de gobierno. Le parece que este período debería favorecer a que los candidatos a gobernar preparen sus planes antes de llegar al gobierno, y no que preparen sus planes durante su mandato. Por último, la elección de presidente cada cuatro años contribuye a una mayor expresión de los ciudadanos respecto a la conducción ejecutiva del Estado.

Estos cuatro años deben ser con reelección del presidente sólo por un período. Planteó que quienes rechazan la medida, señalan que facilita el surgimiento de pequeños dictadores que utilizan su primer período o el fin del mismo para hacer campaña; sin embargo, se deben establecer controles e incentivos para evitar lo señalado. Además, sin reelección y en períodos cortos como el propuesto, los Presidentes no pueden proyectar su gobierno más allá de sus cuatro años, se transforma en un gobierno

inmediatista, que esta más preocupado con el fin de su período que gobernar bien. Por último, sin reelección puede pasar lo mismo que señalan los críticos de la reelección, pero a favor de su sucesor. Más aún, un argumento casi vulgar, pero no menos importante, es que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, en la reelección.

El Diputado señor Eluchans fue de opinión de mantener el actual sistema de duración del mandato. Argumentó que no se trata sólo de la duración del mandato Presidencial sino también del mandato parlamentario y allí las opciones son pocas porque, además, la experiencia histórica aconseja la simultaneidad de las elecciones presidencial y parlamentaria. Insiste en que es mejor mantener el actual sistema.

Insistió en el hecho de no ser partidario, en ningún caso, de la reelección inmediata. La duración -a su juicio- puede discutirse, pero es necesario armonizarlo con los períodos de duración de los cargos parlamentarios y con simultaneidad o no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, como afirmó anteriormente.

El Diputado señor Saffirio sostuvo que pueden ser cuatro o cinco años para el mandato presidencial, ese es un punto a convenir y existe cierta voluntad para ello. Apuntó que lo más importante es que no exista la reelección del Presidente pero tampoco de los parlamentarios o que exista un límite para ello, que debe estar en las dos elecciones consecutivas.

El Diputado señor Enríquez-Ominami señaló que existe una suerte de consenso en orden a que no debería haber reelección del Presidente de la República, aunque el período de cuatro años le parece exiguo para ejecutar un programa de gobierno.

Afirmó que existen múltiples variables a considerar y este es un tema que considera abierto, sobre todo si se incorpora un límite al número de períodos en el que pueden reelegirse los parlamentarios.

La Comisión con el voto unánime de los Diputados señores René Alinco, Edmundo Eluchans, Marco Enríquez-Ominami, Eduardo Saffirio y Alejandro Sule, acordó recoger en este punto la idea de mantener el actual sistema de duración del mandato presidencial, sin reelección, y fijar un sistema de límite a la reelección de los parlamentarios.

L) REGULACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL PARA QUE ASUMA EL GOBIERNO DE DICHO PODER.

El Capítulo VI bajo el epígrafe de Poder Judicial entrega a los tribunales establecidos por ley la facultad exclusiva conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado.

Una ley orgánica constitucional es la encargada de determinar la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. Esa ley debe señalar también las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.

Finalmente, la Carta Fundamental entrega a la Corte Suprema la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación.

El Diputado señor Eluchans fue de la opinión de rechazar este punto del informe. Recordó que el gobierno de este Poder del Estado hoy se encuentra radicado en la Corte Suprema y no existen nuevos antecedentes que hagan aconsejable un cambio institucional en esta materia. Planteó que durante los primeros años del gobierno de Ricardo Lagos se debatió profusamente sobre el particular y luego se desechó la idea.

Por su parte, el Diputado señor Saffirio opinó que el Poder Judicial ha tenido una trayectoria de bastante independencia y no ve, salvo casos muy puntuales en el orden histórico, que la Corte Suprema o toda la magistratura sea servil a los intereses del Gobierno de turno.

Cree que en Chile no existen los niveles de corrupción o falta de probidad que existen en otros países para que se adopten medidas como las que implicarían un cambio radical del orden interno del Poder Judicial.

Sostuvo que, en su parecer, con la justicia no existen problemas de envergadura y, por el contrario, durante la vigencia del régimen democrático los jueces han tenido la capacidad y la imparcialidad para resolver los temas que se le han planteado, sin que exista una politización de la carrera

judicial, más que por la forma en la que actualmente se integra la Corte Suprema.

La Comisión con el voto unánime de los Diputados señores René Alinco, Edmundo Eluchans, Marco Enríquez-Ominami, Eduardo Saffirio y Alejandro Sule, acordó dejar constancia de su rechazo a este punto y se acuerda mantener el actual sistema que regula el Poder Judicial.

*** * ***

Finalmente, se acordó designar Diputado Informante al señor Marco Enríquez-Ominami Gumucio.

Tratado y acordado según consta en las actas de las sesiones de 30 de julio, 6, 18 y 25 de agosto; 1, 8, 22 de septiembre; 13, 27 y 29 de octubre; 3 y 5 de noviembre; 9, 15 y 17 de diciembre de 2008; y 14 y 21 de enero; 11 de marzo, 1 y 15 de abril, 10 de junio; 7, 14 y 28 de julio; 4 y 11 de agosto de 2009, con la asistencia de los Diputados señores Marco Enríquez-Ominami Gumucio (Presidente), Accorsi Opazo, don Enrique; Alinco Bustos, don René; Burgos Varela, don Jorge; Chahuán Chahuán don Francisco; Eluchans Urenda, don Edmundo; Palma Flores, don Osvaldo; Saffirio Suárez, don Eduardo; Sule Fernández, don Alejandro; Urrutia Bonilla, don Ignacio y Valenzuela Van Treek, don Esteban.

Sala de la Comisión, a 28 de septiembre de 2009.

Miguel Landeros Perkič
Abogado Secretario de la Comisión