

## NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE SISTEMA POLÍTICO: LUCES Y SOMBRAS

- Las iniciativas de normas constitucionales acordadas por los integrantes de la Comisión Experta buscan hacerse cargo de las principales falencias del sistema político actual.
- Estas normas se fundan en un diagnóstico compartido que es acertado: alta fragmentación del sistema político, escasos mecanismos de cooperación entre Ejecutivo y Congreso y un sistema de partidos atomizado.
- Si bien existe una buena base y muchas normas apuntan en la dirección correcta, hay otras, en cambio, que presentan riesgos. Tal es el caso de la iniciativa popular derogatoria de ley o de la facultad de la Cámara de Diputados de requerir el examen de la gestión de un ministro. Así también, se echa en falta una definición más estricta sobre el sistema electoral.
- Es de esperar que vía enmiendas se introduzcan correcciones, a fin de no afectar y/o desnaturalizar objetivos y principios como la democracia representativa o el régimen presidencial que se busca mantener.

Las normas que se establezcan en el anteproyecto de nueva Constitución sobre el sistema político (que comprende el régimen de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos), son claves por diversos motivos. Primero, existe un diagnóstico transversal de que la alta fragmentación del sistema político nacional ha provocado un deterioro en la gobernabilidad y estabilidad política, cuestión que debe corregirse. Segundo, la falta de mecanismos de coordinación y cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, un sistema de partidos políticos atomizado y un conjunto de prácticas que han desnaturalizado ciertos procesos e instituciones, son puntos que, a juicio de los comisionados, deben mejorarse en el texto de nueva Constitución<sup>1</sup>. Este diagnóstico apunta en el sentido correcto.

A diferencia de la propuesta de la extinta Convención Constitucional, que sólo agudizaba estos problemas, las iniciativas acordadas por los integrantes de la Comisión Experta buscan hacerse cargo de ellos, proponiendo medidas que buscan remediar las principales falencias existentes en nuestro sistema político. Sin embargo,

---

<sup>1</sup> Ver Fundamento iniciativa aprobada en general relativa al Capítulo IV del Congreso Nacional, suscrita por los integrantes de la subcomisión sobre Sistema Político, Reforma a la Constitución y Forma de Estado.

y sin perjuicio de que las iniciativas podrán ser objeto de enmiendas por parte de los comisionados, hay aspectos sobre los que conviene llamar la atención.

A continuación, se destacan los aspectos valiosos y se levantan las principales alertas, según sea el caso, respecto a las normas relativas al sistema político, incorporadas a los capítulos de “Representación política y participación”, “Congreso Nacional” y “Gobierno y Administración del Estado”.

### **SISTEMA ELECTORAL: LA PIEZA ANGULAR DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER**

En primer lugar, las iniciativas de normas constitucionales formuladas por la Comisión Experta soslayan una definición más estricta respecto del sistema electoral. En efecto, sólo se hace referencia a la existencia de un sistema electoral público, explicitando que una ley electoral respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección. ¿Es suficiente esta aproximación? Pareciera ser que no. Si bien, es correcto que la norma constitucional no se adentre en la especificidad de la norma electoral, sí debiera establecer -a lo menos- el carácter o tipo de sistema que existirá para la elección de representantes en el Congreso. ¿Será un sistema mixto de orientación mayoritaria que incluya elección bajo distritos uninominales junto a un complemento de proporcionalidad? ¿Será un sistema proporcional corregido? La definición no es trivial, por cuanto, condiciona la forma en que se estructura y distribuye el poder.

Ante todo, parece importante que la Comisión Experta sea capaz de superar la “difícil combinación” que se produce a la hora de combinar un régimen presidencial como el que establece el anteproyecto con un sistema electoral proporcional<sup>2</sup> como el actualmente vigente y que el anteproyecto no modifica.

Lo que sí se establece son ciertas correcciones que buscan limitar la fragmentación como el requisito de un umbral equivalente al 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional para el acceso al escaño en el Congreso Nacional: Cámara y Senado. Esta norma apunta en la dirección correcta, sin embargo, es pertinente corregir algunos aspectos de ella. La norma debería contemplar algún tipo de excepción para partidos que no hubieran alcanzado el 5% de los votos, pero sí hubieran elegido un número significativo de representantes, por ejemplo, 6 diputados. En general, los países en los que operan estas normas de umbrales poseen excepciones de esta naturaleza como en Alemania. Otra arista que debe ser tomada en cuenta a la hora de concebir umbrales es fomentar la competencia. Al respecto, la norma de exigencia

---

<sup>2</sup> Ackerman, B. (2007). La nueva división de poderes. Editorial Fondo de Cultura Económica.

de un 5% es muy favorable para los partidos políticos que poseen un amplio número de candidatos que aspiran a la reelección (incumbentes), pudiendo ser perjudicial para las fuerzas políticas emergentes o desafiantes. Recordemos que todo sistema electoral debe procurar alcanzar un sano equilibrio entre gobernabilidad, pero también representatividad. Al mismo tiempo, extender el requisito de un umbral del 5% de los votos para acceder a la representación en el Senado, no es concordante con la forma como se ha comprendido históricamente la representación política en la Cámara Alta: mientras la Cámara de Diputados representa a la población y es la cámara eminentemente política, el Senado representa territorios. De ahí que sea perfectamente concebible el acceso a un escaño senatorial sin el respaldo de una votación nacional equivalente a un 5%.

Por último, se valora la norma que traslada la fecha de realización de la elección parlamentaria a la segunda vuelta electoral. En nuestro sistema político la segunda vuelta presidencial opera como la máxima instancia de toma de decisión ciudadana a nivel político. Es la elección que ha concitado más interés, mayores niveles de participación y en la cual se contraponen los dos proyectos políticos mayoritarios y más representativos en la sociedad. Anclar esta definición presidencial a la representación parlamentaria es coherente con la esencia de nuestro sistema presidencial, constituyendo un poderoso incentivo para la formación de mayorías parlamentarias representativas de las grandes tendencias y gobiernos con mayor eficacia legislativa. Con todo, se debe tener en cuenta que este mecanismo también podría conllevar una desventaja: el riesgo de que el Ejecutivo no tenga contrapeso efectivo en el Congreso por cuatro años.

### **¿REGULAR O SOBRE REGULAR EN MATERIA DE PARTIDOS POLÍTICOS?: UN DELICADO EQUILIBRIO**

Las iniciativas de norma incorporan un catálogo amplio y robusto para un mejor funcionamiento y operación de los partidos políticos en nuestra democracia. Entre ellos, parece destacable el avance en ámbitos de transparencia, tales como: el establecer que los registros de afiliados y que las elecciones internas de los partidos sean administradas por el SERVEL y de disciplina partidaria, exigiendo que los partidos cuenten con una norma de disciplina interna con sanciones asociadas al incumplimiento de ella.

Sin embargo, no parece adecuado que la propuesta de norma establezca la pérdida del escaño para el caso de un parlamentario que renuncie a su militancia. Se trata de una disposición que parece excesivamente intensa, toda vez que la norma anteriormente indicada sobre disciplina interna, permite que sea el propio partido el

que pueda definir dentro de las sanciones -inclusive- la pérdida del escaño. Lo importante en este ámbito, es permitir que sean los propios partidos quienes definan un catálogo de sanciones, más que establecer normas que pueden colisionar con su autonomía como cuerpos intermedios de la sociedad. Por lo demás, en nuestro país, los electores sufragan por personas bajo método de lista abierta, es decir, los partidos disponen de cupos, pero son los ciudadanos quienes eligen, no necesariamente sobre la base de una etiqueta partidaria. De ahí que forzar la pérdida del escaño por la renuncia voluntaria a una agrupación partidaria, es una medida más coherente con esquemas de elección bajo listas cerradas, es decir, donde los ciudadanos no votan por personas, sino que por partidos, diseño que no es idóneo para nuestro sistema político.

#### **INICIATIVA POPULAR DE NORMA Y DEROGATORIA DE LEY: MALAS IDEAS**

Bajo el supuesto de revitalizar nuestra democracia representativa, algunas de las iniciativas de norma propuestas por la Comisión Experta incorporan mecanismos de participación ciudadana. Dentro de éstos, se encuentra la iniciativa popular de norma y la iniciativa popular derogatoria que nos parecen equivocadas.

En la primera, los ciudadanos podrán presentar una iniciativa de ley con el patrocinio de un 2% de los electores habilitados para sufragar. En primer lugar, habría que señalar que el umbral requerido es bajo. Sin ir más lejos, con un padrón electoral de 15 millones de electores, el número de patrocinios requeridos es de tan sólo 300 mil electores, una barrera que con buena coordinación estratégica y recursos (monetarios y no monetarios), más la posibilidad de canalizar esta participación a través de medios digitales, parece ser fácil de superar. Adicionalmente, la norma permitiría que la ciudadanía presente normas que irroguen gasto o sean de iniciativa exclusiva presidencial, pudiendo el Presidente de la República patrocinar o desechar la iniciativa popular. Lo razonable sería homologar la actual potestad parlamentaria que excluye la posibilidad de presentar iniciativas legales en materia de gasto público, a los nuevos métodos de iniciativa popular de ley.

Luego, la propuesta va un paso más allá al consagrar una iniciativa popular derogatoria de ley. Esta nueva institucionalidad, podría ser problemática, en el sentido de que, en primer lugar, existe un riesgo de que estos métodos sean usados como arma de revancha política, afectando severamente la certeza jurídica y la estabilidad del país. Pese a que como está formulada la norma, tiene controles tales como el requisito de admisibilidad de la Corte Constitucional, sabemos que estos controles son frágiles bajo contextos políticos convulsionados.

Los mecanismos de democracia directa pueden no ser la panacea para los déficits de las democracias representativas. La Comisión Experta y el futuro Consejo Constitucional electo deben prestar especial atención al diseño de estos métodos por cuanto, existen riesgos tales como: la captura de éstos por parte de grupos de presión minoritarios con capacidad de organización, agencia y recursos de movilización<sup>3</sup>, como también, el reforzamiento de actitudes u orientaciones populistas, tanto a nivel de partidos políticos, como del electorado<sup>4</sup>. La experiencia reciente acerca del intensivo uso de mecanismos de democracia directa por gobernantes iliberales es una prueba de que éstos también pueden ser un arma de doble filo para la propia democracia<sup>5</sup>.

#### **FACULTADES FISCALIZADORAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: ¿MÁS O MENOS ATRIBUCIONES?**

Las iniciativas de normas propuestas introducen también modificaciones a las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. En efecto, resultan valiosas las innovaciones respecto de la acusación constitucional, especialmente la elevación de los quórum para declarar si ha o no lugar la acusación constitucional, para lo cual se requerirá el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. Por su parte, los quórum también se elevan para efectos de que el Senado declare la culpabilidad del acusado, requiriéndose dos tercios, si el acusado es el Presidente de la República, y tres quintos, en los demás casos. Adicionalmente, y para evitar que se abuse de esta herramienta constitucional, que debería ser de *última ratio*, los comisionados proponen que, en el caso de los ministros de Estado, sea requisito previo el haber ejercido la facultad de interpelación.

Ahora bien, una nueva facultad que se incorpora a la Cámara de Diputados y que causa más dudas, es la de requerir el examen de la gestión de un ministro de Estado, a petición debidamente fundada de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio. Lo que se persigue con esta norma es que el ministro rinda cuentas de su gestión, atribución que no podrá ejercerse más de tres veces en un año calendario. La Cámara deberá debatir y votar su conformidad con la cuenta y si la disconformidad obtuviera una votación favorable de tres quintos de los diputados en ejercicio, el Presidente de la República deberá pronunciarse sobre la gestión ministerial examinada. Esta herramienta se torna peligrosa, pues si bien la disconformidad con la gestión del

---

<sup>3</sup>Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Editorial Noriega.

<sup>4</sup>Mohrenberg, S. et al. (2019). Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy. En *Party Politics*. pp. 1-12.

<sup>5</sup>The Economist. (2016). Referendumania: Direct democracy is spreading across Europe. That is not always a good thing.

ministro no implica que este último tenga que dejar el cargo, en la práctica puede configurar una especie de censura, institución que no es propia de un régimen presidencial.

### **MINISTRO COORDINADOR: RIESGOS QUE ATENDER**

Un punto que ha suscitado ciertas aprensiones es la introducción de un ministro coordinador. La Constitución vigente establece que el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más ministros la coordinación de la labor que le corresponde a los secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. La norma acordada por la Comisión Experta, en cambio, reemplaza la expresión “podrá” por “deberá”, creándose, por tanto, la figura del ministro coordinador. ¿Qué objetivos se persigue con la creación de este ministro? ¿Debiera ser acaso una persona que cuente con la aprobación del Congreso Nacional? Estas interrogantes deberían aclararse en la discusión, para efectos de prevenir que esta nueva figura que se crea pretenda introducir ciertos elementos más propios de un régimen parlamentario que de un régimen presidencial, como el que se propone por la Comisión Experta.

### **INNOVACIONES AL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES: LO BUENO Y LO MALO**

En cuanto al proceso de formación de ley, la propuesta acordada por los comisionados contempla algunas herramientas para hacer más ágil y eficaz el proceso legislativo. A modo de ejemplo, tratándose de proyectos de ley periódicos, éstos deberán ser informados por una comisión bicameral y votados según un procedimiento diferente que se establecerá en la ley institucional del Congreso Nacional. A este procedimiento podrán sujetarse también los mensajes de fácil despacho o de urgencia manifiesta cuando así lo acuerden dos tercios de los integrantes de la cámara de origen.

Otra norma que se propone al efecto es que el Presidente de la República establezca una agenda legislativa prioritaria, donde indicará tres proyectos de ley que deberán tramitarse en el plazo máximo de un año. En caso de incumplirse los plazos acordados, el proyecto será puesto en tabla en su última versión aprobada sin que sea posible que se conozca o vote cualquier otro. Esto permitiría reforzar la agenda del Ejecutivo y evitar que leyes relevantes para la agenda del Presidente de la República terminen sin ser discutidas.

Tratándose de las materias de iniciativa exclusiva presidencial, se elimina la facultad que detenta hoy el Ejecutivo de ser el único quien puede ingresar proyectos de ley

que establezcan las modalidades y procedimientos de negociación colectiva. Esta eliminación merece ser analizada con mayor cautela, considerando que el catálogo de materias que se fueron reservando de forma exclusiva al Ejecutivo tiene su origen en razones históricas y malas prácticas parlamentarias que fueron conduciendo a desórdenes fiscales. En un régimen como el que se propone por los expertos en que el gobierno y la administración del Estado recae en el Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado, resulta de toda lógica que quien deba soportar las consecuencias derivadas de una buena o mala administración del país, detente entonces las atribuciones necesarias para velar por el buen uso de los recursos.

En relación a la iniciativa exclusiva presidencial, surge la preocupación también respecto a una norma que sugiere que los parlamentarios puedan participar de la firma de un mensaje. ¿Qué ocurriría, por ejemplo, si el Presidente de la República decidiese retirar un proyecto de ley de su iniciativa exclusiva, pero que cuenta con la firma de diez diputados o cinco senadores? ¿Subsistiría dicho proyecto de ley?

Por último, y en relación a la Ley de Presupuestos del sector público, llama la atención que la propuesta ingresada plantea que esta ley podrá modificar leyes permanentes, cuestión que debería revertirse porque desnaturaliza el rol de la discusión presupuestaria y por el impacto que podría generar la posibilidad de cambiar cualquier normativa en base a una discusión que apunta a otras materias y cuya discusión es temporalmente acotada.

## **CONCLUSIÓN**

Del debate al interior de la Comisión Experta y de las iniciativas de normas constitucionales ingresadas, queda de manifiesto que corregir las falencias que ha mostrado el sistema político imperante es uno de los ejes centrales del anteproyecto de nueva Constitución. Sin embargo, y si bien existe un diagnóstico compartido y transversal sobre la materia, no lo hay respecto a cuáles son las mejores herramientas para ello, y será en la etapa de enmiendas donde se plasmarán las principales diferencias entre los comisionados. Si bien las normas acordadas constituyen una buena base y muchas apuntan en la dirección correcta, hay otras, en cambio, que deberán corregirse, a fin de no afectar y/o desnaturalizar objetivos y principios tan importantes como la democracia representativa o el régimen presidencial que se busca mantener, recogiendo la tradición histórica y constitucional de nuestro país.