

Número 26 / 31 de enero de 2022

# Configurando el sistema de gobierno (II): un examen de las propuestas sobre Congreso y Gobierno

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

*Como apuntamos en la última edición del Boletín, el sistema de gobierno es un ecosistema institucional, constituido por un conjunto de elementos vinculados entre sí. En esa edición analizamos las iniciativas presentadas en la Convención Constitucional (CC) sobre dos de esos elementos: sistema electoral y partidos políticos. Ahora examinamos el tercer elemento: las relaciones entre Gobierno y Congreso.*

*Por ahora, esta materia está radicada en la Comisión de Sistema Político. A fines de la semana pasada en esta comisión se votaron -en general- diversas iniciativas convencionales. Algunas tienen que ver con las relaciones entre Gobierno y Congreso. Ellas son objeto de esta edición.*

*Comenzamos analizando el régimen presidencial aprobado en general por la Comisión de Sistema Político, señalando sus continuidades y cambios respecto de la Constitución vigente. Luego nos enfocamos en el nuevo órgano legislativo también aprobado en general por dicha comisión: el Congreso Plurinacional compuesto por una sola cámara. Finalmente, hacemos algunas observaciones.*

## 1/ Nada muy nuevo bajo el sol: una propuesta de régimen presidencial



Foto: **Dennis Jarvis**

EL 27 DE ENERO PASADO, LA COMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO APROBÓ EN GENERAL UNA INICIATIVA que dispone que la *función* ejecutiva estará encabezada por la



Presidenta o Presidente de la República, a quien le corresponderá la Jefatura de Estado y de Gobierno (**ver Iniciativa N°236-1**). Además de ejercer las labores de gobierno, debe ejercer las de administración del Estado. La confluencia de esas dos jefaturas -de Estado y de Gobierno- en una misma persona es una característica distintiva de los regímenes presidenciales. Otra de estas características es la elección directa por la ciudadanía de esa figura presidencial, lo que también fue aprobado en general. Y, también, el hecho de que el gabinete de Ministras y Ministros son de exclusiva confianza del Presidente de la República. Éste también es el caso de la propuesta aprobada en general por la Comisión de Sistema Político. La única innovación aquí es que ella ordena que el futuro gabinete sea paritario.

Los requisitos para ser Presidente o Presidenta son los mismos que rigen hoy, salvo la edad: de un mínimo de 35 años, la propuesta plantea 30 años. Esta edad fue la tónica hasta la Constitución de 1980, que la elevó a 40 años. Con la reforma constitucional de 2005 se fijaron los actuales 35 años.

Las atribuciones de la Presidencia no son muy diferentes a las contempladas en la Constitución vigente. Así se constata en la siguiente tabla:

#### **VER TABLA N°1**

Algunas de las innovaciones que vale la pena mencionar son las siguientes.

Se mantiene la posibilidad de dictar Decretos con Fuerza de Ley (DFL), previa autorización del Congreso, pero únicamente por “motivos de necesidad o urgencia”. Con esto se busca reducir el amplio ámbito de materias que hoy pueden ser objeto de esta forma de legislación delegada.

También se limita la facultad de la Presidencia para otorgar indultos: no se podrá conceder a quienes hayan sido condenados por delitos de lesa humanidad, violaciones graves de los derechos humanos y crímenes de guerra. Por otra parte, se establece la jefatura permanente por parte de la Presidencia de las Fuerzas Armadas. La Constitución vigente la contempla sólo en situación de guerra.

Se proponen, también, nuevas atribuciones para la Presidencia de la República. Por ejemplo, proponer al Congreso la Política de Defensa Nacional, con asesoría del Consejo de Política Exterior y Defensa Nacional, de acuerdo a la ley.

Sobre las atribuciones colegislativas de la Presidencia de la República todavía no se puede decir mucho, pues la Comisión de Sistema Político rechazó todas las propuestas sobre materias de ley y procedimiento de formación de las leyes, con excepción de una que incorpora la consulta indígena en dicho procedimiento (**ver artículo 33 de la Iniciativa N°218-1**). Estas son cuestiones importantes para entender mejor la relación entre Gobierno y Congreso que se está proponiendo. Quedan pendientes.

Examinemos ahora una propuesta que sí fue aprobada en general por esa comisión y que introduce una innovación en la estructura que ha tenido el Gobierno de Chile por casi 190 años, pues agrega una Vicepresidencia de la República.

Esta institución tuvo una vida pasajera en los primeros tiempos de nuestra vida independiente: desde la Ley de 8 de julio de 1826, que creó la figura del Presidente de la República -antes era Director Supremo- y la de Vicepresidente. Se mantuvo en la Constitución de 1828, pero fue eliminada en la de 1833. Desde entonces, el cargo desapareció. Hasta ahora.

La iniciativa trae del pasado esta figura y la recarga. En la Constitución de 1828 su función era reemplazar al Presidente “en casos de muerte o imposibilidad física o moral” de este último. En cambio, la propuesta recién aprobada en general confiere a la Vicepresidencia un papel bastante más activo.

Su elección sería simultánea a la de la Presidencia: correrían en dupla y en la misma papeleta. Naturalmente, se propone que esta dupla debe ser paritaria. Las atribuciones de la Vicepresidencia son las que siguen:

- Asumir la conducción del Ejecutivo, en caso de cesación en el cargo de la Presidenta o Presidente.
- Suplir las faltas temporales de la Presidenta o Presidente.
- Coordinar el gabinete de Ministras y Ministros.
- Ejercer facultades administrativas de gobierno, de conformidad con esta Constitución y la ley.
- Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.
- Representar a la Presidenta o Presidente en actividades nacionales e internacionales.

- Nombrar y remover Subsecretarias/os y otros funcionarios, exceptuando los que correspondan a la Presidenta o Presidente, de acuerdo con esta Constitución y la ley.
- Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue la Presidenta o Presidente en el ámbito de su competencia.

Con todo, en el presidencialismo clásico el cargo de Vicepresidente tiene una función clave en las relaciones entre Gobierno y Congreso al presidir el Senado. No es el caso propuesto para Chile. Su papel en el órgano legislativo se limita a asistir a las sesiones del Congreso Nacional y a participar en sus debates, pero sin derecho a voto. Entre las posibles razones para esto parece haber una fundamental: como veremos a continuación, la iniciativa aprobada en general por la Comisión de Sistema Político propone un órgano legislativo unicameral.

## 2/ Un nuevo órgano legislativo plurinacional, paritario y unicameral



Foto: [LuisCG11](#)

### EL FUTURO ÓRGANO LEGISLATIVO HA SIDO UNO DE LOS TEMAS MÁS DIVISIVOS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE.

La iniciativa N°213 (“Crea el Congreso u órgano legislativo plurinacional”, [ver aquí](#)) fue votada en la Comisión de Sistema Político el mismo día en que se aprobó la iniciativa sobre régimen de gobierno que acabamos de revisar. La votación fue reñida: 13 a favor, 10 en contra, y dos abstenciones, reflejando el carácter divisivo de esta materia.

La propuesta aprobada en general es innovadora: un **Congreso Plurinacional** con una sola cámara. Así como con el cargo de Vicepresidente de la República, aquí también hay un salto al pasado: los primeros ensayos constitucionales eran unicamerales, pero desde la Constitución de 1828 todas han sido bicamerales.

Para este Congreso Plurinacional se disponen ciertos principios ya comunes en la deliberación constituyente: debe ser paritario y plurinacional, “representando a los pueblos reunidos y naciones reconocidas por la nueva Constitución y las leyes”. Sobre la paridad se plantea que al menos del 50% de la composición del órgano legislativo sean mujeres y con una efectiva representación de “identidades trans y no binarias”. Se consagra, entonces, la paridad como piso y no como techo.

Tiene una sola cámara integrada por Diputadas y Diputados, y se elimina el Senado. Este órgano unicameral ejercerá la potestad legislativa y las demás facultades que le encomienden la nueva Constitución y las leyes. Tendrá un “mínimo” de 205 miembros.

También se propone que la duración del cargo de Diputado o Diputada sea de cuatro años, renovándose totalmente este Congreso Plurinacional. ¿Con reelección? En esta materia la propuesta es más estricta que la regulación actual. Hasta 2020, los parlamentarios no tenían límite de reelección. A partir de una reforma constitucional de ese año, ahora las Diputadas y Diputados sólo pueden ser reelectos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos, y los senadores hasta por uno. La propuesta reduce aún más esta posibilidad: “los diputados y diputadas **sólo podrán ser reelectas en una ocasión** para el ejercicio del cargo”. Es decir, una sola reelección y en cualquier tiempo.

Asimismo, hay algunas innovaciones en los requisitos para acceder al cargo. Se pretende disminuir la edad mínima a 18 años de edad (hoy es 21). Asimismo, se aventura a omitir la exigencia de tener residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral correspondiente.

Ahora, una revisión a las atribuciones del Congreso Plurinacional. Por el diseño unicameral que se adopta, resulta lógico que en él se concentren las atribuciones que en un modelo bicameral se reparten entre las dos Cámaras. De este modo, es posible observar que la iniciativa aprobada aglutina atribuciones exclusivas de la actual Cámara de Diputados, otras del Senado y algunas del Congreso Nacional como un todo. Así, podemos observar los siguientes traspasos desde la actual Cámara de Diputados al Congreso Plurinacional:

## **VER TABLA N°2**

Existen, con todo, algunos cambios en las atribuciones que se traspasan desde la Cámara al Congreso Plurinacional.

Por ejemplo, la de fiscalización de actos de gobierno adopta dos modalidades en el Congreso Plurinacional. Una es la de fiscalizar establecimientos: las y los diputados podrán apersonarse en “cualquier establecimiento público, estatal y con financiamiento estatal, a fin de emitir informes y

solicitar investigaciones relacionadas con las condiciones estructurales, laborales, de salubridad u otras que consideren pertinente”. La otra es la posibilidad de fiscalizar “el cumplimiento integral de la Política de Defensa Nacional.”

Por su parte, el carácter unicameral plantea una pregunta sobre las acusaciones constitucionales que son traspasadas al Congreso Plurinacional. Hasta ahora, las acusaciones siguen dos pasos distintos: la Cámara acusa y el Senado decide. ¿Cómo sería el procedimiento con una sola cámara? Por ahora no es posible contestar esta pregunta porque la propuesta nada dice sobre el procedimiento.

Por otro lado, encontramos las siguientes atribuciones exclusivas del Senado y Congreso Nacional que se transmiten al Congreso Plurinacional.

### **VER TABLA N°3**

Sin perjuicio de las continuidades en el traspaso, encontramos una nueva atribución hasta ahora desconocida para el órgano legislativo: el Congreso Plurinacional podrá discutir y aprobar la Política de Defensa Nacional presentada por la Presidencia de la República.

Algunas materias importantes brillan por su ausencia. Por ejemplo, las materias de ley, tipos de leyes y su procedimiento de formación. Esto se debe a que estas materias fueron votadas en un bloque distinto en la sesión del 27 de enero pasado y ninguna de las iniciativas presentadas en él prosperó, salvo una. Ésta fue la iniciativa N°218-1 (“Establece y regula el parlamento plurinacional con carácter bicameral”), pero sólo su artículo 33 que regula la posibilidad de una consulta indígena en el proceso de formación de la ley.

Por otro lado, sólo una norma regula los quórum de aprobación de las leyes y de una manera general: “las decisiones del Congreso, **incluyendo la aprobación de leyes**, se tomarán por la mayoría de sus miembros presentes, a menos que esta Constitución disponga **un quórum diferente**”.

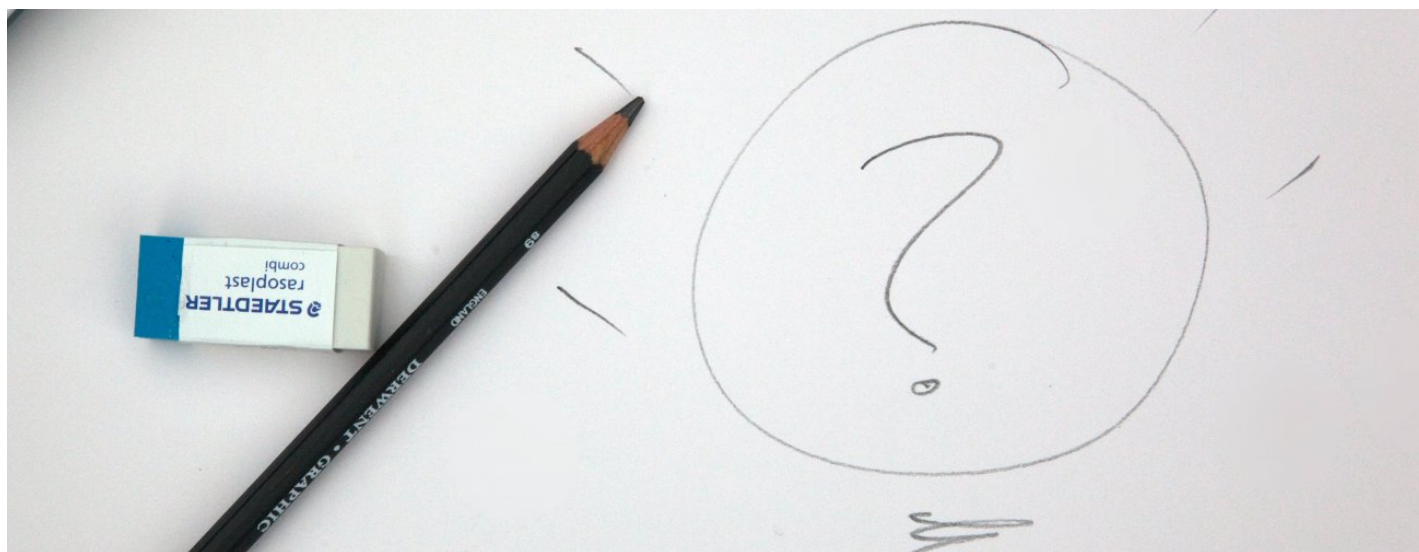
Finalmente, se propone crear un órgano especializado que ayude al Congreso Plurinacional en su trabajo diario. Se trata de una “Unidad Técnica”: “un órgano autónomo del Gobierno, con presupuesto propio, y dependiente del Congreso de carácter colegiado, paritario y plurinacional, e integrado conforme criterios de equidad territorial. Será presidida por un Consejo paritario cuyos miembros serán propuestos en ternas por la Alta Dirección Pública y nombrados por la mayoría absoluta de los diputados y diputadas en ejercicio”.

Dentro de sus atribuciones, destacan las siguientes:

- Prestar asesoría técnica a las y los miembros y órganos del Pleno para el desempeño de sus funciones.
- Emitir informes no vinculantes sobre normas legales vigentes que se verían afectadas o que deberían reformarse o derogarse con la aprobación de una nueva ley; aspectos de la legislación que hayan caído en desuso, presenten problemas técnicos, o produzcan efectos adversos; lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio; impacto de género en las normas sugeridas; estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.
- Emitir informes no vinculantes sobre el impacto presupuestario de los proyectos de ley, prestar asesoría al Congreso en la tramitación de la Ley de Presupuestos, y monitorear su ejecución. Esta función se realizará a través de un departamento independiente, que no podrá entregar recomendaciones de política pública. Para el correcto cumplimiento de sus funciones, el Gobierno deberá garantizar a este departamento un sistema de acceso a la información fiscal equivalente a la de la Dirección de Presupuestos.

La iniciativa propone en su articulado transitorio que la futura ley que cree esta Unidad Técnica integre a los y las funcionarias de la Biblioteca del Congreso Nacional y asuma sus funciones.

### 3 / Observaciones



**LA CC ESTÁ ADOPTANDO SUS PRIMERAS DEFINICIONES DE FONDO EN SUS COMISIONES TEMÁTICAS.** En el caso de la Comisión de Sistema Político, las votaciones sobre las iniciativas aprobadas en general reflejan la ausencia de consensos amplios, inclinándose la balanza a favor o en contra por uno o dos votos. Este es un síntoma preocupante considerando el escaso tiempo que resta a la CC para definir una materia en la que los detalles juegan un rol crucial.

## Un escueto régimen presidencial

Respecto de las funciones ejecutivas de la Presidencia de la República, parecen haber, hasta ahora, más continuidades que cambios. Sin embargo, dichas funciones fueron sólo enunciadas en la iniciativa aprobada en general, algo que contrasta con el grado de detalle de su actual regulación constitucional. Y también contrasta con el detalle muchas veces excesivo que tienen algunas iniciativas sobre principios y derechos fundamentales. Esto llama la atención, pues si en alguna materia la Constitución debe ser especialmente puntillosa es en la definición de los órganos del Estado. Entre estos órganos, los que configuran el régimen político son muy principales.

Por su parte, la institución de la Vicepresidencia pondría a Chile en línea con la regla general en el continente americano, consistente en la elección conjunta de la Presidencia y Vicepresidencia (o vicepresidencias como sucede en Costa Rica, Honduras y Perú). Con todo, y más allá de las funciones de suplencia del o la Presidente, resulta incongruente reservar el nombramiento de las subsecretarías a la Vicepresidencia, como lo hace la iniciativa aprobada en general, pues estos cargos cumplen una función de apoyo a las y los ministros nombrados por la Presidencia ya que son de su exclusiva confianza. Esto podría arriesgar tensiones innecesarias al interior de la cúpula del Gobierno.

## Omisiones

Una de las grandes omisiones en la iniciativa aprobada en general es un cargo en el gabinete que se encargue de las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Lo que más se parece es la atribución que se le entrega a la Vicepresidencia para ir a las sesiones del Congreso y debatir. Si lo que se persigue con esta propuesta es hacer de la Vicepresidencia una función políticamente apetecible, dotar a este cargo de un rol en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso Plurinacional contribuiría a reducir los escenarios de conflicto entre estas “dos soberanías”. O también se podría facultar expresamente a la Presidencia para encomendar a uno o más Ministros la coordinación de relaciones del Gobierno con el Congreso, como lo hace el actual sistema presidencial.

Otra omisión relevante es el silencio sobre la oportunidad en que se llevarán a cabo las elecciones presidenciales y parlamentarias. No se define si éstas se realizarán o no de manera simultánea, ni si se realizarán en primera o segunda vuelta. Sobra decir la importancia que tiene este punto para la futura gobernabilidad del régimen presidencial que se está proponiendo. Así, por ejemplo, las elecciones parlamentarias en la mitad del período presidencial conllevan el riesgo de que el Gobierno quede en minoría. Y las elecciones parlamentarias celebradas simultáneamente con la primera vuelta presidencial conllevan un riesgo parecido, pues incentivan la formación de coaliciones electorales antes de conocerse el verdadero peso que las fuerzas negociadoras tienen en las urnas. Esto abre la



posibilidad de que esas coaliciones electorales no se transformen después en coaliciones que sirvan para gobernar. Por esto, como se vienen sugiriendo en el debate público, lo mejor parece ser que las elecciones parlamentarias se celebren en la fecha que corresponda a la segunda vuelta presidencial.

## El riesgo de una política poco profesional



Foto: Twitter convencional Cristina Dorador Ortiz @criordor

Es indispensable llamar la atención sobre la exacerbada restricción que se propone a la reelección parlamentaria. Tal como señalamos más arriba, las y los miembros del Congreso Plurinacional sólo podrán ser reelegidos en una sola ocasión y punto.

La literatura comparada (ver [Nohlen et al 2007](#)) como nacional (ver [Aninat et al 2015](#)) han identificado diversos inconvenientes que los límites a la reelección parlamentaria plantean a la política democrática. Dichos límites generan un Congreso inexperto, más débil frente al Gobierno. La renovación íntegra o mayoritaria del Congreso significa una pérdida de experiencia, la cual no se agota en el plano individual de las y los parlamentarios que no pueden reelegirse, sino que también se extiende al plano institucional. Baja la calidad de las leyes en virtud de la conjugación de parlamentarios con poca experiencia y de aquellos que terminan su último periodo. Por otra parte, la

renovación de parlamentarios no supone necesariamente un mayor grado de cercanía con la ciudadanía. Incluso, la falta de nombres conocidos suele desincentivar el voto. La reelección favorece que el electorado enjuicie a sus representantes, al experimentar una relación de confianza crítica hacia estos últimos. Finalmente, la reelección favorece el surgimiento de verdaderas carreras políticas. Es decir, de una política profesional.

## **Congreso unicameral: ¿Quiere la Convención descentralizar el poder?**

El pasado 20 de enero la Comisión de Forma de Estado inició su proceso de aprobación en general de normas. Se revisaron 28, y 23 fueron aprobadas. Entre las propuestas aprobadas -e incluso rechazadas-, existía un punto en común: la necesidad de distribuir equitativamente el poder entre las regiones del país. Es así como se aprobó la idea de consagrar un Estado cuyas regiones fueran autónomas, un "Estado Regional". Así, bajo este ánimo descentralizador, pareciera ser que la Comisión de Sistema Político rema en sentido contrario, al aprobar en general un Congreso Plurinacional de carácter unicameral. Esto elimina la posibilidad de una cámara territorial, en que se represente todo el país, con independencia de su población.

Con todo, la última palabra aún no está dicha. Hasta ahora -vale la pena recordarlo- la Comisión de Sistema Político sólo ha votado en general y por mayoría de votos. Aunque el tiempo en la CC parece estar acelerándose, aún faltan las indicaciones en la comisión y la votación en particular. Y luego el Pleno, donde cabe esperar que la supramayoría de  $2/3$  acuerde un mejor diseño institucional para la democracia que viene.