

Lucas Sierra (editor), *Propuestas constitucionales* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2016).

PRESENTACIÓN

## ¿UNA OPORTUNIDAD O UNA ENCRUCIJADA?\*

Sebastián Piñera Echenique

Fundación Avanza Chile

### 1. INTRODUCCIÓN

Quisiera empezar por reconocer, apreciar y agradecer la iniciativa del Centro de Estudios Públicos y de los autores de este segundo libro en materia constitucional, que pasa desde las reflexiones generales del primer libro a las propuestas específicas en materia constitucional. Valoro especialmente el trabajo de su editor, Lucas Sierra, de sus 13 autores y a quienes coordinaron este ejercicio: los abogados Gastón Gómez y Francisco Zúñiga.

Este es un libro necesario y oportuno. Primero, por la calidad de sus autores y por la profundidad de sus contenidos. Segundo, por la oportunidad en que este libro ve la luz del sol. Y, tercero, por lo relevante que es, en esta etapa del debate constitucional que tenemos en Chile, aportar contenidos reflexivos y específicos a ese debate.

Viendo esta distinguida audiencia, me acordé de una historia personal. Cuando fui elegido senador el año 1989, un gran y querido amigo, decano de una prestigiosa universidad, me invitó a un debate constitucional. Le pregunté: “¿Por qué a mí, si no es mi especialidad y, menos

---

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE. PhD en economía por la Universidad de Harvard. Presidente de Chile entre el 11 de marzo de 2010 y el 11 de marzo de 2014.

\* Versión revisada de la presentación realizada por Sebastián Piñera el miércoles 6 de julio de 2016 con ocasión del lanzamiento de *Propuestas constitucionales* en el CEP.

aún, frente a una audiencia tan calificada?”. Pero él insistía con mucha fuerza hasta que al final me dijo la verdad: “Mira, la verdad es que eres el tercero que invitamos, los dos primeros rechazaron. En segundo lugar, el seminario ya está convocado. Y, por último, acabas de ser electo senador por lo que acostúmbrate a hablar de temas que tú no conoces, frente a audiencias más ilustradas”. Y tenía mucha razón.

## 2. REFLEXIONES PRELIMINARES

Déjenme contarles la experiencia que he tenido en materia constitucional. Por lo pronto, me tocó participar de alguna forma en las discusiones constitucionales del año 1989. Estábamos en esa época involucrados en una campaña presidencial, uno de cuyos objetivos era, precisamente, reformar la que entonces se llamaba Constitución de 1980.

Posteriormente, electo senador, me tocó presentar distintos proyectos de reforma constitucional.

Por ejemplo, uno de esos textos contemplaba aspectos como elevar a rango constitucional los principios de probidad y publicidad de la acción pública; modificar la integración del Congreso de forma tal de suprimir los senadores designados; modificar las atribuciones de la Cámara de Diputados y del Senado para aumentar las facultades del Congreso Nacional, entre muchas más. Pero hay una que quiero destacar con humor, por su visión de futuro: asegurarles a quienes hayan desempeñado la más alta magistratura de la nación, la dignidad oficial de ex Presidente, una pensión vitalicia equivalente a la remuneración de un ministro.

También me tocó participar en las reformas del año 2005. Recuerdo que, como presidente de Renovación Nacional y siguiendo todas las instancias correspondientes al interior del partido, llegamos a un acuerdo en materia de reforma constitucional, que le fuimos a proponer al Presidente Ricardo Lagos. También establecía reformas como la eliminación de los senadores designados y de otros enclaves autoritarios que tenía la Constitución de 1980. Desgraciadamente, lo que aprobó el partido no fue respetado por algunos de sus senadores y el proyecto no fructificó. Pero sí se tradujo, de alguna manera, en un impulso para que

las reformas constitucionales del año 2005, promulgadas por el Presidente Lagos, pudieran ver la luz del sol.

De hecho, en esas reformas se introdujeron cambios muy significativos a la Constitución: se terminó con los senadores designados, con la inamovilidad de los comandantes en jefe y con el rol tutelar que tenía el Consejo de Seguridad Nacional, entre varias modificaciones más.

Durante la presidencia que tuve el privilegio de ejercer también presentamos reformas constitucionales, como el derecho a votar de los chilenos que vivan en el extranjero, la iniciativa ciudadana de ley, el derecho a la educación gratuita en el segundo nivel de la educación preescolar —extendiendo de 12 a 13 años la educación obligatoria— y el cambio del sistema electoral binominal.

Déjeme ahora tratar de definir en pocas palabras lo que es mi posición sobre el debate actual. Creo que Chile sí necesita hacer un esfuerzo por perfeccionar y modernizar nuestra constitución. ¿Debemos partir de cero como si fuera un libro abierto, una página en blanco? Pienso francamente que no, porque tenemos una historia constitucional, porque en estas materias es bueno ir avanzando en forma de evolución más que de revolución y, también, porque no estamos viviendo la situación que los ciudadanos vivieron antes de lo que se llamó “el contrato social” de Rousseau, cuando era posible partir como si la historia no existiera. Desde ese punto de vista, la constitución no es equivalente a un programa de gobierno que se resuelve naturalmente por mayoría y que, por lo demás, tiene un periodo de duración de cuatro años. Yo siento que la constitución debe buscar acuerdos más amplios, más sólidos y más estables.

La constitución debe ser un marco de unidad y proyección, como lo llaman los ingleses: *the supreme law of the land*, la norma superior. En los países sabios se discute *dentro del marco* de la constitución, pero no se está discutiendo permanentemente *sobre* la constitución. Los equipos entran a la cancha y, por supuesto, tratan de meter goles y ganar el partido, pero no empiezan a discutir de qué tamaño es la cancha, ni cuántos jugadores juegan por lado. Por estas razones, si en algún campo se requiere en forma especial un esfuerzo de diálogo y acuerdo para que haya estabilidad y permanencia, yo creo que ese campo es el constitucional.

Estos diálogos y acuerdos no deben ser solamente de expertos, sino que tienen naturalmente que involucrar a la ciudadanía. Se requiere hoy

en Chile, ya lo decía, una evolución más que una revolución en materia constitucional. Y en esto quisiera recordar las palabras del Presidente Lagos, cuando en el año 2005 decía:

Chile cuenta desde hoy con una constitución que ya no nos divide, una que es un piso constitucional compartido desde el cual podemos continuar avanzando por el camino del perfeccionamiento de nuestra democracia. Nuestra constitución no es más un dique en la vida nacional, sino que ella permite que fluya como un río por ese cauce institucional.<sup>1</sup>

Esto fue hace sólo once años. Es cierto que el mundo y el país han cambiado, y mucho en ese tiempo. Por eso creo que es oportuno y conveniente hoy tener este debate y esta búsqueda de diálogo y acuerdo en torno a la constitución. Pero no por eso tenemos que pensar que lo que dijimos once años atrás, con tanto entusiasmo —porque fue prácticamente unánime—, tengamos que rechazarlo hoy, como si aquello no hubiera tenido validez alguna y fue solamente una golondrina que no hizo verano. Por esta razón pienso que la reforma del año 2005 fue muy profunda y, en cierta forma, fue un complemento de lo que había quedado pendiente de las reformas del año 1989: el término de los senadores designados y vitalicios, el término de la inamovilidad de los comandantes en jefe, la reforma del Consejo de Seguridad Nacional, el aumento de los senadores elegidos, la modificación del Tribunal Constitucional —cuya integración pasó a ser decidida por los tres poderes del Estado—, el aumento de las capacidades de fiscalización de la Cámara de Diputados. Faltó, sin duda, el tema de un acuerdo en torno al sistema electoral.

Pero han pasado once años, el mundo y Chile han cambiado y, por tanto, es bueno tener nuevamente una reflexión como la que tuvimos ese año 2005. Porque, repito, esa reforma constitucional fue aprobada prácticamente por la unanimidad del Congreso y tuvo un tremendo respaldo de la ciudadanía, reflejado a través de múltiples estudios de opinión pública.

---

<sup>1</sup> Ricardo Lagos, “Palabras de S.E. el Presidente de la República con ocasión de la firma de la nueva Constitución Política de la República”, 17 de septiembre 2005, <http://www.labconstitucional.cl/wp-content/uploads/2016/05/Discurso-Ricardo-Lagos-17-sept-2005.pdf>.

Al respecto quiero decirle a mi amigo Agustín Squella<sup>2</sup> que es cierto que una encuesta mide una realidad en un instante y eso puede cambiar, pero cuando las encuestas sistemáticamente marcan la misma realidad, eso ya no es reflejo simplemente de un estado de ánimo, sino que puede reflejar una actitud más profunda. Por esto, yo no le tendría tanto desprecio a tratar de auscultar lo que piensa la gente a través de los mejores métodos que poseemos, y no quedarnos sólo con que una vez cada cuatro años el país se pronuncia y luego se rigidiza, se inmoviliza y se transforma en una opinión pétreo durante esos cuatro años. La gente puede cambiar y yo creo que los políticos y, principalmente, las autoridades tienen que saber escuchar mejor a la gente. Pero pienso, al mismo tiempo, que una discusión que parta de cero, sin historia, sin ancla, va a ser un diálogo de sordos en que se va a partir con determinadas posiciones y se va a terminar con las mismas posiciones. Éste no es el camino sano y conveniente para el Chile de hoy.

Hay ciertos acuerdos básicos que, creo, siguen estando presentes en nuestra sociedad, a pesar de que, muchas veces, la palabra “acuerdo” se ha querido entender como un contubernio o algo que no debemos valorar. Por supuesto que la vida en sociedad es permanentemente un juego y un equilibrio entre acuerdos y desacuerdos, y tenemos que saber convivir con ambos. Pero el acuerdo, en lo fundamental, le da sentido a los desacuerdos, al permitir que éstos tengan una forma de encauzarse en forma positiva y no terminen simplemente incendiando la pradera. Yo creo que, dentro del contexto de un país democrático como el que tenemos, hay un acuerdo de la sociedad chilena sobre la necesidad de expandir las libertades, de fortalecer la justicia y, también, de preocuparse y ocuparse de temas que para algunos pueden parecer pedestres, como el progreso y la seguridad, dos anhelos profundamente sentidos por la ciudadanía de nuestro país.

Y antes de entrar a las propuestas del libro, una breve reflexión sobre la forma en que se ha dado la discusión y el debate constituyente en nuestro país. En primer lugar, hay una duda respecto de si el debate o las quejas sobre la constitución actual tienen que ver con su origen o tienen que ver con su contenido. Como ha habido pocos pronunciamientos de fondo en esta materia, esa duda sigue estando en el aire.

---

<sup>2</sup> N. del E.: Ver en este mismo número de *Estudios Públicos* la presentación de Agustín Squella a *Propuestas constitucionales*.

Además, el proceso constituyente hasta ahora ha puesto más atención en los mecanismos para modificar la constitución que en los contenidos, esto es, en cómo quisiéramos que fuera nuestra nueva constitución o nuestra constitución reformada, modernizada, perfeccionada —prácticamente sinónimos para mí—. Si modificamos la constitución vamos a tener una nueva constitución, y, desde ese punto de vista, este libro sin duda hace un aporte muy significativo para tratar de quebrar ese desbalance y concentrar el debate en los contenidos.

Está muy bien que la ciudadanía discuta y proponga libremente. Pero eso no significa que los que tienen la responsabilidad de ejercer liderazgos o cargos de representación popular piensen que tienen que omitir cualquier opinión al respecto y, simplemente, delegar toda esta discusión en los ciudadanos, particularmente cuando se trata de una materia como la constitucional, la que, además del sentido común, requiere del conocimiento de la historia, del derecho, de las experiencias comparadas, etcétera.

Falta, además, en este debate un marco jurídico sólido que le dé garantías al proceso de participación ciudadana. En esta materia hemos conocido las críticas o los desencuentros entre el Consejo de Observadores y el gobierno. Hemos observado, también, ciertos sesgos en la designación de los facilitadores. Hemos conocido el involucramiento de funcionarios públicos, que en esta materia no debieran ejercer su cargo público para influir, sino solamente actuar como ciudadanos. Ha habido críticas relacionadas con publicidad sesgada (como la que hizo el Consejo de Observadores y el propio Consejo Nacional de Televisión). Tampoco está claro cómo se van a recopilar todas las actas de estos encuentros espontáneos (muchas de ellas, aparentemente, no van a ser consideradas). La participación ciudadana es muy importante, pero no confundamos la participación de 100 o 150 mil personas, que son menos del uno por ciento de la población total, con lo que es el sentir de la ciudadanía toda en materia constitucional.

Por otra parte, creo que se han creado expectativas excesivas en torno al rol, la naturaleza y el poder que tiene una constitución. Da la impresión de que algunos sectores crean un mito respecto del pasado y una utopía respecto del futuro. El mito respecto del pasado es que la actual constitución es la responsable de todos los males, y la utopía respecto del futuro es que la nueva constitución va a ser la fuente de todas

las soluciones. Ésa es una caricatura que no permite un debate razonado e inteligente en torno a la carta fundamental.

Asimismo, el itinerario constitucional que ha planteado el gobierno de la Nueva Mayoría coincide plenamente con periodos electorales, porque hay un proyecto anunciado para este año 2016 y otro para el año 2017. Yo siempre recuerdo una conversación que alguna vez tuvimos con el ministro José Miguel Insulza, cuando él contaba cómo la presentación del proyecto de reforma laboral había tenido más que nada una motivación electoral (me estoy refiriendo al año 1999, en que hubo una elección presidencial muy estrecha en nuestro país). Pero, básicamente, el itinerario contempla que el año 2016, es decir, en los próximos meses, el gobierno va a presentar un proyecto de reforma que básicamente apunta a dos cosas, ninguna de ellas referida al contenido: rebajar los quórum de reformas a la Constitución y pedirle a este Congreso que le traspase al futuro Congreso la responsabilidad de decidir sobre el mecanismo de reforma constitucional, en una prueba de selección con tres posibles respuestas: asamblea constituyente, comisión constituyente o el propio Congreso. Alternativamente, también contempla la opción de un plebiscito para que resolvamos esta materia.

Estoy de acuerdo en que los quórum para reformar la Constitución no pueden ser excesivos, para no caer en ninguno de los dos extremos que mencionaba Agustín Squella. Pero también creo que una constitución debe tener un quórum distinto al de una ley, porque posee un rango superior, porque debe mostrar una estabilidad mayor, porque debe ser fruto de un acuerdo más fuerte y más permanente que el simple acuerdo para aprobar una ley. Éste es el sentido de una carta magna, de una norma superior. Podemos discutir, entonces, el nivel de los quórum, pero sí creo que deben ser más altos que el de la ley común.

Imaginemos que esta reforma constitucional de 2016 rebaja el quórum y traspasa al próximo Congreso la responsabilidad de escoger el mecanismo y, luego, discutir un proyecto de reforma constitucional según el mecanismo que ese futuro Congreso escoja. La pregunta, entonces, es: ¿con qué quórum se va a modificar posteriormente la constitución? Porque si se rebaja el quórum para modificar esta constitución, pero la nueva constitución vuelve a tener un quórum más alto, estaríamos produciendo un engaño porque se les estaría permitiendo a quienes hoy día quieren modificar la Constitución que lo hagan con

un quórum bajo, pero, una vez que esté modificada al gusto de la actual mayoría, las futuras generaciones ya no podrían ejercer el mismo derecho porque habría un quórum más alto. Y si acaso el quórum se mantuviera bajo, ¿qué sentido tendría entonces tener una constitución cuyo quórum es prácticamente equivalente al necesario para aprobar el resto de las leyes?

En síntesis, pienso que este procedimiento de bajar los quórum y traspasar al próximo Congreso la responsabilidad de escoger el mecanismo y aprobar las reformas a la constitución tiene dos problemas.

Uno es el problema de qué hacemos con el quórum a futuro: si va a ser quórum simple, equivalente al de una ley, entonces no tiene sentido tener constitución; si va a ser un quórum más alto, es injusto con las generaciones futuras.

El segundo problema es que el proyecto que se ha anunciado para el año 2017 pretende recoger las que se han llamado “bases ciudadanas” y, a partir a esas bases (en las cuales ha participado un porcentaje muy pequeño de chilenos), elaborar un proyecto de reforma constitucional. Así van a coincidir dos proyectos de reforma con dos periodos electorales, y esta coincidencia no es casual ni es sana para tener una discusión más profunda, más seria, y lograr acuerdos en una materia tan importante como darnos una constitución perfeccionada y modernizada; una que permita darle a este país estabilidad, para que dentro de esa estabilidad tenga sentido la confrontación de ideas y el pluralismo de pensamiento tan necesario en una democracia.

### 3. COMENTARIOS AL LIBRO *PROPUESTAS CONSTITUCIONALES*

Ahora específicamente sobre el libro. Éste plantea propuestas constitucionales y las ordena en cinco grandes cuestiones: derechos constitucionales, forma de Estado, régimen político, régimen jurisdiccional y potestad constituyente. Algunas breves reflexiones al respecto:

#### **Derechos constitucionales**

En esta materia se plantean dos aproximaciones: una más restrictiva, del profesor Jorge Correa, y otra más extensiva, de la profesora Miriam Henríquez. Entre los autores hay conciencia de que una cons-

titución cargada de derechos, como si fuera un verdadero listado de supermercado, termina desnaturalizando el verdadero sentido de los derechos que queremos que estén garantizados en la constitución. La amplitud de un catálogo de derechos no es lo mismo que el nivel de bienestar de una sociedad o de un país. Basta ver ejemplos tan concretos como la Constitución de 1988 de Brasil, en la que uno lee la cantidad de derechos garantizados y parece maravillosa y, luego, se pregunta cuántos de esos derechos realmente se cumplen: muy pocos. Porque no es un problema de mera voluntad garantizar los derechos, también hay que tener la capacidad de cumplir lo que uno promete. Entre muchos otros casos, la Constitución de Ecuador también ha seguido este equivocado camino.

En Chile, por ejemplo, la educación primaria obligatoria se consagró en la Constitución de 1925. Pero pasaron largas décadas sin que ese derecho se cumpliera porque, simplemente, el país no estaba capacitado para hacerlo. Hay que pensar en los derechos que queremos que estén garantizados y, también, en la capacidad de la sociedad para cumplirlos. ¿Dónde poner el énfasis para mejorar el bienestar y los derechos de la ciudadanía: en la Constitución o en las políticas públicas, es decir, en las leyes y la actuación que tengan los distintos poderes públicos?

En nuestro gobierno no agregamos muchos derechos a la Constitución. Sí algunos, como el decimotercer año de educación obligatoria y gratuita. Pero nos preocupamos de buscar mecanismos para hacer más efectivo el ejercicio de esos derechos, como, por ejemplo, el Bono AUGE. Las garantías AUGE establecían que cierto tipo de enfermedades tenían que ser atendidas con altos estándares de calidad, en forma muy inmediata y sin costo para el usuario. Sin embargo, las listas de espera para cumplir con esas garantías llegaban a más de cuatrocientas mil personas en marzo de 2010. El Bono AUGE es una forma de hacer carne y darle realismo a un derecho. Si el Estado no puede cumplir con el derecho que prometió, entonces tiene que permitir que las personas puedan ejercerlo por medio de otros mecanismos, para que ese derecho no se diluya en largas colas o listas de espera. Lo mismo con los derechos y deberes de los pacientes, que fue una ley; o, incluso, el postnatal que le daba mayor sustento al derecho a la maternidad y de los niños recién nacidos.

Creo que es bueno distinguir entre distintos tipos de derechos. En un grupo están los derechos políticos y civiles, que tienen que ver con las libertades y con aspectos muy esenciales de la vida, por lo que deben estar a nivel constitucional y poseer un mecanismo para hacerlos exigibles por los ciudadanos ante un poder independiente del gobierno, como es el Poder Judicial. En otro grupo, los derechos económicos, sociales y culturales, que deben ser fortalecidos en la constitución, pero tienen que estar definidos por la ley, de forma tal que puedan ser justiciables pero en la medida en que lo establece la ley. De lo contrario, les estaríamos entregando a los jueces una injerencia sobre el gasto público sin límite y sin responsabilidad política. Ellos tendrían que evaluar qué gastos se deben hacer o no se deben hacer, cuáles son las opciones, cuáles son las prioridades y, en cierta forma, reemplazar a la soberanía popular en la forma de asignar los recursos públicos. Creo, también, que es importante crear una figura del Defensor Público, u *Ombudsman*, para que facilite a los ciudadanos el poder ejercer sus derechos, tanto los que están a nivel constitucional como a nivel de ley.

Pero no deberíamos hablar solamente de derechos constitucionales. Creo que en Chile tenemos una debilidad en materia de deberes constitucionales. La Constitución de 1980 establece muy pocos deberes constitucionales, los que tienen que ver, básicamente, con honrar la patria, defender la soberanía, contribuir a preservar la seguridad nacional y sus símbolos esenciales (la bandera, el himno patrio y ciertas tradiciones). Hay un interesante documento que ha estado preparando el constitucionalista Teodoro Ribera que habla de la posibilidad de equilibrar los derechos y los deberes constitucionales. Ésta puede ser una buena oportunidad para incursionar en ese terreno.

### Forma de Estado

Aquí se proponen dos grandes alternativas: el Estado federal, que es lo que plantea Jaime Bassa, y el Estado unitario, que es la propuesta de Sebastián Soto. Yo me inclino definitivamente por un Estado unitario y descentralizado. No hay tiempo de explicar las razones, pero mucho tienen que ver con la historia y con la idiosincrasia de nuestro país, y, desde ese punto de vista, en el libro se establece que este Estado descentralizado debe aplicar el principio de subsidiariedad al interior del propio Estado. Es decir, preferir aquel gobierno más descentralizado y

más cercano a la gente: el comunal al regional y el regional al nacional. Yo comparto este criterio. Pero creo que el principio de subsidiariedad hoy está a maltraer y esto es porque ha sido mal comprendido. Subsidiariedad entre el Estado y la sociedad civil no significa minimizar el rol del Estado ni reducirlo a su mínima expresión. Significa, en cambio, que el Estado se concentre en aquellas cosas que la ciudadanía piensa que son las más importantes y donde es insustituible.

Porque muchas veces, igual como la falta de Estado en algunas materias en Chile produce angustia, el exceso de Estado en otras produce asfixia. El principio de subsidiariedad busca compatibilizar la libertad de los ciudadanos con el ineludible rol del Estado. Por esto, el principio de subsidiariedad tiene un aspecto positivo y uno negativo: el negativo se refiere a lo que el Estado no debiera hacer; el positivo se refiere a lo que el Estado sí debe hacer. Sin embargo, muchas veces vemos que el Estado hace lo que no debe hacer y no hace lo que sí debe hacer, que es precisamente lo que pretende corregir este principio que define cuál es el rol del Estado en una sociedad democrática de hombres y mujeres libres. Porque pensemos siempre que las personas son anteriores al Estado y, por tanto, el Estado se crea para ayudar a las personas y la sociedad a perseguir sus proyectos individuales y el proyecto social de bien común, ya que no hay que olvidar el doble rol de cada uno: como individuo, en busca de su propio bienestar, y como ser social, en busca del bien común.

¿Dónde vamos a descentralizar o a poner el énfasis de la descentralización? ¿En la comuna, en el gobierno regional? ¿Son funcionales las actuales regiones, cuyo número ha ido en cierta forma más allá de lo prudente, como lo reconoció el propio ex Presidente Lagos, cuando acusó un *mea culpa*? ¿Deberíamos apuntar a regiones que tengan un tamaño y una masa crítica, desde un punto de vista económico, cultural, histórico, que les permita ejercer realmente una función más plena y, por tanto, reemplazar en muchas de sus funciones al gobierno central?

Con respecto a los órganos reconocidos a nivel constitucional, comparto la tesis que plantean mayoritariamente los autores de este libro, en el sentido de que, además de los poderes clásicos del Estado, algunos órganos deben estar reconocidos a nivel constitucional como, por ejemplo, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Banco Central o la Justicia Electoral. Pero que todos los

órganos quieran llegar a tener cierto rango de autonomía en la constitución me parece excesivo y extraordinariamente rígido. Por eso se ve como adecuada la idea de establecer un estatuto de autonomía a nivel constitucional y que sea la ley la que vaya regulando la forma en que distintos órganos adquieren mayores niveles de autonomía.

### Régimen político

A este respecto se hacen, también, dos planteamientos muy claros: el presidencialismo, que es lo que propone Patricio Zapata, y el semipresidencialismo, que es lo que propone Gastón Gómez. Es una discusión perfectamente legítima que viene desde hace mucho tiempo. Yo he leído lo que han pensado y planteado los ex presidentes de la República, y todos los que entran al cargo con dudas salen meridianamente claros en favor del régimen presidencial. Y ésta es una experiencia que no debemos olvidar, pues sin duda hay que hacer muchas cosas en el régimen político: descentralizar, mejorar la participación ciudadana, aumentar las atribuciones del Congreso. Pero la intención de buscar no solamente la separación de poderes, sino que también la colaboración entre los poderes, no es un argumento que vaya necesariamente en beneficio de un sistema o del otro.

Hace unas semanas me tocó almorzar con el ex Presidente Sarkozy y me dijo: “Mire, el sistema semipresidencial no existe nunca. Cuando el Presidente tiene mayoría es presidencial, cuando el Presidente no tiene mayoría es parlamentario. Por lo que escojan uno u otro, pero no se escondan en esta ficción”. ¿Cómo evitar, en Chile, los males que le ocurren a un Presidente con minoría en el Congreso? Imaginen ustedes un sistema semipresidencial en el que el Presidente está en minoría. Se produce una cohabitación con un Primer Ministro que obedece a otra visión e intereses y que no responde al Presidente. Creo que esto de tener dos cabezas en la conducción del Estado y del gobierno, como el Dios Jano, no es la mejor solución para un país como Chile. A veces se dice que “el Presidente va a tener ciertas responsabilidades”, como ser Jefe de Estado, estar a cargo de la defensa, de las relaciones exteriores. Pero si el ministro de Defensa y el ministro de Relaciones Exteriores le obedecen al Primer Ministro, y el Presidente no tiene control sobre la asignación presupuestaria, sus tareas serán más bien protocolares.

Por tanto, pienso que para sincerar esta discusión deberíamos definitivamente pensar que las dos opciones verdaderas son: presidencialismo moderado, con mayores atribuciones para el Congreso, o un parlamentarismo como el que existe en muchas partes del mundo. Estoy consciente de que si la democracia es una novedad, el presidencialismo es una cosa exótica, porque existe en muy pocas partes y en condiciones especiales. Pero también existe en Chile, y en Chile tiene su historia y su tradición.

¿Cómo negocia un Presidente cuando está en minoría en el Congreso? Es muy difícil. Esto de que el Presidente tiene atribuciones “cesaristas”, como decía Agustín Squella, existe más en el papel que en la realidad. Si uno se pregunta: “¿Cómo apuro esta ley?”, alguien puede contestarle: “Póngale urgencia”. Pero como no hay ninguna sanción al Congreso por no cumplir con la urgencia del Presidente, tiene que simplemente quitarle la urgencia cuando está a punto de vencer y renovarla. Y así sucesivamente. Muchas de las cosas que se cree son atribuciones exclusivas del Presidente, en la práctica, se deben discutir y conversar con el Congreso. Lo mismo con las leyes de iniciativa exclusiva: el Presidente tiene iniciativa exclusiva respecto de, por ejemplo, las leyes de reajuste del salario mínimo. Pero las tiene que discutir con el Congreso. Vimos ahora, recientemente, que el gobierno presentó un proyecto y antes de dos horas tuvo que cambiarlo, simplemente porque el Congreso le expresó: “Mire, si usted quiere que este proyecto se apruebe, aunque sea iniciativa exclusiva suya, va a tener que considerar nuestros puntos de vista”.

Yo me imagino cómo sería la discusión de proyectos de ley en un régimen semipresidencial, cuando es el Primer Ministro quien va a discutir con los parlamentarios. Podría ser una discusión muy dura: esos parlamentarios no sólo pueden bloquearle los proyectos, sino que, además, lo pueden echar. ¿Cuánto estaría dispuesto a ceder ese Primer Ministro para mantener su cargo?

Por tanto yo, sumando y restando, siento que para un país como el nuestro, con nuestra historia y nuestra tradición, es mejor un presidencialismo con cambios y moderaciones, que dar un salto a un sistema semipresidencial. Además, porque los cuerpos colegiados están en general menos preparados para asumir responsabilidades que los cuerpos que tienen una cabeza única. En ellos se diluye la responsabilidad del

equilibrio fiscal o el sistema previsional, se diluye la responsabilidad en muchos frentes, porque, en el fondo, cuando la responsabilidad es de todos, muchas veces no es de nadie, como en *Fuenteovejuna*, de Lope de Vega.<sup>3</sup>

### Régimen jurisdiccional

Aquí soy partidario de avanzar en la creación de los tribunales contencioso-administrativos, que es un tema que está pendiente en nuestro país, y soy partidario de fortalecer la justicia constitucional. Podemos discutir si esta última debe ser preventiva o represiva, si debe ser de oficio o a requerimiento de parte, pero pienso que para que la constitución se respete es absolutamente fundamental que exista una justicia constitucional. Podemos aumentar los requisitos para integrar el Tribunal Constitucional, manteniendo que los nombramientos provengan de los tres poderes del Estado. Recuerdo que respecto de la Ley de Televisión Digital, como Presidente, presenté un veto supresivo, para eliminar parte del texto, y el Congreso determinó que no era parte de los aspectos fundamentales de la ley —lo que es imposible— y, simplemente, no consideró el veto. Es decir, un veto supresivo, que está suprimiendo cosas que están en el proyecto, fue considerado como si no tuviera que ver con las ideas esenciales del proyecto. Fuimos al Tribunal Constitucional y éste validó esa actuación. Yo creo que es muy importante fortalecer la justicia constitucional para que tomemos en serio la constitución y la respetemos, porque es el marco que da unidad y estabilidad.

### Potestad constituyente

¿Dónde deben hacerse los cambios constitucionales? Creo que en un país como Chile deben hacerse en el Congreso, con participación de los expertos y de la ciudadanía antes, durante y después. Pero el lugar donde se debe radicar el proceso constituyente es el Congreso. Esto de quitarle la responsabilidad al Congreso, de debilitar al Congreso actual

---

<sup>3</sup> N. del E.: El ex Presidente hace referencia al drama de Lope de Vega *Fuenteovejuna*, en que todo el pueblo de Fuente Ovejuna se declara culpable de haber matado al comendador abusador. El dicho “Fuenteovejuna” es un caso típico de disolución de responsabilidad al distribuirse ilimitadamente.

pidiéndole que baje los quórum y le entregue la tarea a otro Congreso —como si éste no tuviese la suficiente legitimidad—, va en contra de la idea central de aumentar el prestigio y las atribuciones del Poder Legislativo.

El Congreso, en consecuencia, debe ser la institución donde se discuta la reforma constitucional con, por supuesto, mecanismos de participación ciudadana antes, durante y después, lo que en esta ocasión, al igual como se hizo el año 1989, puede significar un plebiscito ratificatorio, dadas la naturaleza, profundidad e intensidad de este debate. Todo esto con el fin de que dejemos atrás este periodo de discusión, de inestabilidad permanente que hemos tenido respecto de la constitución, que se prolonga ya por más de 36 años.

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

Termino diciendo, simplemente, que ésta es una gran oportunidad y una encrucijada. Creo que si entramos al debate constitucional en la forma que hemos entrado a otros debates, con la lógica de la retroexcavadora, esto va a terminar mal. En cambio, si buscamos en la constitución la oportunidad de darle a nuestro país ese marco de estabilidad, de proyección, vamos a permitir que Chile pueda ejercer en plenitud las tremendas potencialidades y las enormes oportunidades que tenemos por delante. *EP*