



asuntos  
públicos  
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

# Informe N°1413

## Política

17/01/2022

### Presentación Libro CED: "Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional"<sup>1</sup>

José Francisco García G.<sup>2</sup>

#### I. Comentarios generales.

Desde una perspectiva general, el libro que presentamos esta tarde tiene 180 páginas, distribuidas en 4 secciones dedicadas a cuatro temas medulares de la parte orgánica de la Constitución: Régimen Político, Partidos Políticos, Justicia Constitucional y Descentralización. Se estructura sobre la base de 13 artículos, de 16 autores, de impecable edición.

Se trata de textos cortos, claros, de estructura uniforme sobre la base de un resumen, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas, que le entregan armonía y coherencia a la obra. Los ensayos están escritos en un lenguaje accesible a un público amplio, lográndose el objetivo de transmitir ideas complejas de manera sencilla. Es un libro de académicos, pero los textos demuestran que estamos ante excelentes docentes y pedagogos.

Destaco la diversidad de miradas disciplinarias, intelectuales, y políticas; diversidad que enriquece el libro y honra el compromiso del CED por buscar una conversación abierta y plural, que sea capaz de integrar distintas voces intelectuales que dan vida al debate público.

Quiero especialmente celebrar el hecho de que, a través de esta obra, se lee la buena pluma, se escuchan las voces, de una nueva generación de académicos e investigadores, una de recambio. En sentido estricto no son voces jóvenes, porque a la luz de sus biografías se nota que hay bastante camino recorrido, pero es una generación que, al igual como ocurre en política, ha llegado a oxigenar y renovar el debate académico e intelectual de manera permanente. Ha llegado para quedarse y protagonizarla. El libro expresa ese recambio de distintas maneras: en el lenguaje, los paradigmas, las metodologías, el uso de la evidencia, de la experiencia internacional, etc.

#### Novedades

17/01/2022

Política

Presentación Libro CED:  
"Diálogos Constitucionales:  
Sistema Político,  
Descentralización y Control  
Constitucional"

29/12/2021

Política

Participación Política de  
Pueblos Indígenas en los  
últimos 30 años en Chile: Marco  
Legal, Demandas y Efectos  
Reservados

23/12/2021

Política

Consideraciones para una  
Constitución laboral

25/11/2021

Política

Solidaridad territorial como  
paradigma de la  
descentralización: aportes  
conceptuales para una nueva  
Constitución

08/11/2021

Política

Reforma de los partidos  
políticos en Chile: una  
aproximación sistémica

#### Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2022 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

<sup>1</sup> Exposición realizada el día martes 11 de enero durante el lanzamiento del libro "Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional" (editado por Claudio Pérez y Javier Cifuentes) del Centro de Estudios del Desarrollo. El libro puede ser descargado en el siguiente link: <http://www.ced.cl/cedcl/archivo/>

<sup>2</sup> Abogado y Doctor en Derecho de la Universidad de Chicago. Profesor en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## II. Comentarios específicos.

Eso en lo general. A continuación, me referiré, también en términos generales a los cuatro grandes temas que componen la obra, siguiendo el orden que propone la misma.

### Régimen Político.

En primer lugar, respecto del régimen político, esto es, la compleja estructura de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que deriva de la aplicación del principio de separación de funciones, el lector podrá encontrar en los 5 textos de este capítulo, elaborados por Laura Mancilla, Claudia Sarmiento, Humberto Nogueira, Claudio Alvarado y, Pablo Argote y José Manuel Eguiguren, un examen riguroso acerca de problemáticas y desafíos fundamentales del régimen político chileno.

Quisiera destacar un solo aspecto de estos textos: las propuestas de reforma al régimen político chileno planteadas en varios de ellos están a la altura del diagnóstico crítico que se formula, diagnóstico crítico que me parece hoy está bastante extendido, de manera transversal tanto desde el punto de vista disciplinar como de las culturas políticas, y también me parece en la Convención. Este diagnóstico crítico ilumina los objetivos de reforma planteados, por ejemplo, aumentar la eficacia del gobierno a través de un modelo de cooperación ejecutivo-legislativo; generar incentivos institucionales para generar coaliciones de gobierno estables sobre la base de un programa de gobierno; aumentar la deliberación y la responsabilidad del gabinete de ministros; entre otros. Estos objetivos de reforma, valiosos, son desarrollados de distinta forma, pero complementándose en los diversos textos de la sección.

Los textos más explícitos en que la reforma debe tener gran intensidad son los elaborados por la profesora Sarmiento y por el profesor Nogueira. En ellos, los lectores encontraran un modelo alternativo de régimen político, bien perfilado en sus detalles de diseño. Pero incluso en el artículo del profesor Alvarado, el más presidencialista de los autores, se propone avanzar hacia un presidencialismo de coalición, alejándose de las posiciones que en el debate público buscan reformas menores, retoques de maquillaje al presidencialismo existente. Y en esto quiero ser preciso, el modelo de presidencialismo atenuado que ha ganado cierta fama al interior de la comisión de sistema político de la Convención, al igual que el presidencialismo de coalición que propone Alvarado, son propuestas interesantes y que buscan hacerse cargo de los problemas de fondo de nuestro régimen político.

Y es que hay una **distancia enorme, entre quienes proponen atenuar el presidencialismo vigente y quienes proponen un presidencialismo atenuado;** parece un mero juego de palabras, **pero estamos ante una distinción de consecuencias institucionales relevantes.**

### Partidos Políticos.

El segundo capítulo, sobre partidos políticos, está compuesto por tres ensayos de los autores María Cristina Escudero y Jaime Baeza, Christian Parada y Rodrigo Arellano, aunque siendo estrictos también cabe adscribir a este capítulo el texto de Argote y Eguiguren.

En los tres ensayos los autores son generosos en desarrollar de manera clara, breve y pedagógica aspectos centrales de la evolución histórica de los partidos políticos, especialmente las dificultades de su institucionalización en nuestro continente; ofrecer evidencia empírica acerca de variables relevantes del

sistema de partidos chileno y su crisis; y describir las funciones principales de estos en el sistema democrático, las que, se caracterizan, de acuerdo a los autores, por superar la lógica de la sola búsqueda del poder estatal o de competencia shumpeteriana de renovación de elites políticas, para volverse instituciones complejas que persiguen múltiples objetivos.

Si bien las propuestas de reforma planteadas son diversas, como así también la intensidad de la reforma respecto de la regulación existente, todos los autores se manifiestan esperanzados en las capacidades del proceso constituyente para generar incentivos institucionales que permitan, en el futuro, contar con partidos políticos más fuertes, institucionalizados, transparentes, y que jueguen un rol institucional relevante en el sistema político. Lo anterior, no sobre la base de una idea mecánica de incentivo institucional, sino en la capacidad de las nuevas regulaciones de generar reglas que promuevan una práctica constitucional y política virtuosa en el tiempo.

Para algunos de los autores ello también va de la mano con el cambio de régimen político, lo que permitiría, en consecuencia, salir de una práctica política marcada por el hiper-presidencialismo –que tiene a los partidos políticos infantilizados y sin un rol institucional–, hacia un estado de cosas diferentes, incluyendo partidos políticos más fuertes.

## Justicia Constitucional.

El tercer capítulo del libro está dedicado al espinudo tema de la justicia constitucional, y está compuesto por dos excelentes artículos de los destacados académicos Miriam Henríquez y Humberto Nogueira.

Mi generación se crió en las facultades de derecho a finales de los 90' con frases sacras en esta materia, como la del maestro García de Enterría, *"Una Constitución sin un tribunal que la defienda, es una Constitución herida de muerte que ligará su suerte a la del partido en el poder"*. Se trataba de frases autoritativas, un mantra que se repetía irreflexivamente, dando por sentados y obvios arreglos institucionales que suelen entrar en tensión normativa con la democracia y el principio de mayoría, y una serie de complejidades técnicas desde la perspectiva del sistema de fuentes, su engranaje con la justicia ordinaria, la relación con los poderes públicos, etc.

La falta de reflexividad de entonces hoy pesan.

Hace una década, cuando la crítica o al menos la denuncia de los déficits de nuestro modelo de justicia constitucional comenzó a instalarse como el nuevo sentido común, la justificación en torno a la importancia de esta para una democracia constitucional en forma recién comenzó a sofisticarse. Lo que se daba por sentado, hoy debía probarse. Las tensiones fueron ponderadas y examinadas con rigor; argumentos de peso tuvieron que ponerse en la balanza.

Los excelentes artículos de la profesora Henríquez y el profesor Nogueira, se desarrollan teniendo presente las tensiones y críticas relevantes a la justicia constitucional. Con todo, ambos plantean una defensa crítica de un modelo de justicia constitucional, concentrado, especializado, sobre la base del Tribunal Constitucional (TC) que ha evolucionado con la tradición constitucional chilena. Ello no obsta a que los autores propongan reformas importantes respecto de sus atribuciones, integración y estatuto jurídico, reformas que están a la altura de las tensiones y los déficits examinados, reformas que están a la altura del diagnóstico crítico que existe hoy a nivel académico, y que también se extiende a la Convención.

La manera simple y pedagógica con que se abordan los diversos temas tratados en torno a este tópico, no obsta a que profundicen en aspectos técnicos complejos, de extraordinaria importancia en materia de diseño. Lo hacen en todo caso con pedagogía, evitando excesos que desorienten al lector no experto.

Destacar esta complejidad es importante a la hora de revisar algunas de las propuestas que sobre el particular se han planteado en la Convención Constitucional. Por supuesto, no hay un argumento normativo vinculado a que la democracia constitucional demande un modelo específico de corte o tribunal constitucional o el que sea imperativo mantener el actual. Existen diversos modelos posibles, alternativos, de justicia constitucional.

Pero lo interesante de los trabajos de los profesores Henríquez y Nogueira es que ponen la carga de la prueba del lado de quienes parecen esquivar este conjunto de complejidades técnicas. Así, se ponen sobre la mesa la importancia de los efectos de las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad, el control de la reforma constitucional, la vinculación o autonomía entre inaplicabilidad e inconstitucionalidad, o el número y modo de integración del TC, no solo pensado en términos del pleno o de eliminar el voto dirimente del Presidente/a, sino, especialmente en la mayor eficacia y eficiencia del funcionamiento de las salas. Así, hoy no basta con decir "se elimina el TC" o "vamos a trasladar la inaplicabilidad de vuelta a la Corte Suprema". Suenan tan vacías o superfluas como aquellas que venimos escuchando hace tres décadas con pretensión autoritativa que decían que una Constitución que carece de TC está herida de muerte.

## **Forma jurídica de Estado (Modelo de Descentralización).**

Finalmente, la cuarta sección está dedicada a la descentralización o a lo que los constitucionalistas denominamos forma jurídica de Estado. En esta encontramos tres excelentes trabajos de autoría de Alejandra Precht, Esteban Szmulewicz y Fernando Sepúlveda; María Ignacia Fernández y Clemente Larraín.

Sobre estos trabajos quisiera destacar un elemento: son innovadores y tratan temáticas que, aunque desde una perspectiva comparada son centrales, no han tenido gran desarrollo en nuestro país hasta ahora. En conjunto los textos son también generosos en poner sobre la mesa los aspectos básicos conceptuales acerca del macro tema tratado: repensar la distribución espacial del poder de cara al proceso constituyente. Lo hacen presentando evidencia empírica, la experiencia internacional, la evolución histórica del Estado unitario en nuestro país, y el fracaso de la promesa descentralizadora. Pero la verdad es que, al momento de las propuestas, los énfasis salen de las propuestas tradicionales y se vuelcan a aspectos específicos y de frontera.

Así, los lectores encontrarán en el texto de los profesores Precht, Szmulewicz y Sepúlveda, reflexiones agudas acerca de los principios de cooperación y equidad territorial, fundadas ampliamente en el derecho constitucional comparado, y con un set de propuestas contundentes pensando en la nueva Constitución, distribuidas pensando en distintos capítulos de la constitución (principios fundamentales, carta de derechos y parte orgánica).

Encontrarán también una propuesta bien desarrollada de la profesora Fernández de tránsito hacia un modelo de Estado regional, con regiones con alto grado de autonomía política y financiera, y con reflexiones agudas acerca de que no habrá justicia territorial si las reformas se limitan, en sentido estricto, a la reconfiguración y balance entre las atribuciones del gobierno central y los gobiernos subnacionales, y no consideran, de manera integral, el conjunto de reglas e instituciones que impactan los territorios, en sus dimensiones

---

económicas, sociales, medioambientales, etc. Destaco también la preocupación de uno de los textos por el proceso de implementación de una nueva reconfiguración del poder territorial en la nueva Constitución, poniendo atención especialmente en el conjunto de leyes y regulaciones que la materialicen.

Finalmente, y siguiendo esfuerzos anteriores del Centro de Estudios Públicos, Clemente Larraín, desarrolla con rigor y profundidad, el desafío de la descentralización fiscal, tópico que tomó peso específico y densidad al interior de la Convención. En este texto, los lectores encontrarán mucha información, detallada, acerca de la estructura legal y presupuestaria de los gobiernos subnacionales, como también, en la segunda parte, un análisis y evaluación de las propuestas que realizaron distintos convencionales en sus propuestas programáticas enviadas en su oportunidad al SERVEL.

### **III. Cierre.**

Concluyo. El lanzamiento de un nuevo libro debe ser siempre motivo de celebración. Y este libro, por su contenido, debe ser especialmente celebrado. No tengo duda alguna que no sólo tendrá un positivo impacto a la hora de alimentar las discusiones académicas y políticas en torno al proceso constituyente, sino que, tiene el potencial de transformarse en un texto de lectura obligatoria para los convencionales constituyentes.