

Seminario Constitucional Parte II

En este segundo encuentro se expuso sobre la parte orgánica de la Constitución y la separación de poderes públicos y de cómo los poderes públicos se distribuyen y logran ser autónomos e independientes. Contamos con la colaboración de Clemente Pérez, miembro de Progresismo con Progreso y Zarko Luksic, miembro de Comunidad en Movimiento.

El encuentro moderado por el abogado Luis Lizama, también integrante de Progresismo con Progreso, abordó temas como ¿cuáles son los requisitos que se debe cumplir para ser autoridades públicas?; autonomía del Banco Central respecto de los poderes públicos; la existencia o no de un órgano para el control constitucional; qué tipo de régimen de Gobierno y ¿cómo se reforma esta futura constitución política una vez aprobada en plebiscito por la comunidad?, entre otros.

La primera parte estuvo a cargo del abogado e integrante de Progresismo con Progreso, Clemente Pérez, quién en su exposición sobre la Forma del Estado, planteo que, si bien tenemos una tradición de Estado unitario, hay una gran adhesión de ir avanzando hacia una descentralización. “Es cierto que Chile es un país muy centralizado y gran parte de los recursos se definen en Santiago y estamos frente a un proceso de descentralización importante con la elección de los Gobernadores Regionales en forma democrática por primera vez en nuestra historia”

Sin embargo, agregó, que se debe ser cautelosos antes de entregar cheques en blanco en este proceso de descentralización. “Pienso que tenemos que avanzar en una descentralización, pero con cautela, estableciendo ciertos estándares de calidad en las decisiones para que puedan ser definidas a nivel regional y local. Eso tiene que ver también con las funciones que tendrán los Gobiernos Regionales y esta cohabitación que tendrán los gobernadores elegidos democráticamente con los delegados Presidenciales que serán los representantes o actuales intendentes. Por eso, me gustaría rescatar lo que plantea el constitucionalista Sebastián Soto, que dice el Principio de Subsidiaridad competencial, es decir que aquellas funciones que no puedan ser asumidas adecuadamente por nivel regional o local, deben recaer en el Gobierno central”, explicó.

Señaló que otra cosa importante en este plano es dotar a los Gobernadores regionales o Alcaldes Mayores con las funciones que tiene un alcalde mayor en otros países. “Pienso que hay una necesidad de que nos dotemos de una figura de Alcalde Mayor para aquellas ciudades de carácter metropolitano. Como podría suceder en Santiago, Viña, Valparaíso, Concepción y Talcahuano en una primera instancia, con ciertas funciones más allá del ámbito jurisdiccional de la comuna, para problemas a escala regional, como la contaminación atmosférica, aguas lluvia”.

En materia de descentralización indicó, es relevante considerar que ésta debe ir de la mano con instrumentos que aseguren la responsabilidad fiscal. “Para evitar un impacto en el proceso inflacionario en el resto del país”, argumentó.

Un segundo tema desarrollado fue el del Régimen Político. “Acá no hay dos opiniones entre las distintas formas de régimen político. Nuestro compromiso es con la Democracia y eso debe quedar claramente establecido en la Constitución: que la Soberanía reside esencialmente en la Nación, eso es algo que está en la actual y que debe permanecer”.

También dijo, ratificamos que debe haber un Reconocimiento pueblos indígenas. “Hay quienes han planteado que la Constitución debiera sostener un Estado pluricultural, es decir donde debiéramos haber diversas culturas, en una sola Nación. Acá creo que debiera haber una revisión de la legislación para pueblos indígenas, para que sea efectiva en la promoción, más que simbólica”.

Clemente Pérez abordó un tercer tema, la Forma o Sistema de Gobierno. “Lo primero pasa por discutir si vamos a mantener o revisar el régimen Presidencial. “Este forma parte de nuestra historia, es el predominante en nuestros 200 años de historia, el cual pretendió imitar el sistema presidencial de EEUU. Sin embargo, EEUU tiene un sistema federal con lo cual hay una distribución de poderes entre cada uno de los 50 estados y con sólo dos partidos de carácter pragmático. Hay autores que incluso dicen que el sistema presidencial solo ha tenido éxito en países anglosajones y que no ha habido países con sistema de partidos ideologizados como el nuestro en lo que el sistema haya logrado perdurar. Y una tercera causal o característica distintiva, es que, en EEUU, el congreso tiene atribuciones y poder político propio”.

Muchas de las críticas al sistema se central en culparlo incluso de alguno de los males de las democracias de América Latina, como fue la crisis del año 1973, indicó. “A estas críticas se suma la más fuerte de todas, y es que el sistema es incapaz de resolver crisis políticas de gran magnitud. Los mecanismos constitucionales de este sistema son en general insuficientes para resolver esos conflictos. A lo que muchas veces se recurre es a sumar figuras al Gobierno que le den estabilidad o mayor apoyo político a ese Gobierno o a grandes coaliciones de gobierno que no necesariamente tienen una idea en común”.

En contraposición el experto planteó la pregunta de ¿Qué nos ofrece el Sistema parlamentario?, señalando que la experiencia en el país, hacía verlo con una mirada crítica y no lograba dar confianza. En este escenario, señaló, aparece una figura interesante y atractiva como el Sistema Semi Presidencial. “A pesar de que carece de arraigo en la tradición política chilena, hay sectores en Chile que han planteado la necesidad de que Chile avance hacia el sistema semi presidencial, pero más equilibrado. Pero no debilitando al ejecutivo, sino fortaleciéndolo a través de un apoyo mayoritario del Parlamento, evitando así un espacio de confrontación”

El abogado planteo además que se requiere una Corrección al Sistema de Partidos. “Se necesitan mejoras en término que se facilite la gobernabilidad. Tenemos un sistema de partidos extremadamente ideologizado y fragmentado, donde se premia a los díscolos; con Diputados con menos de un 2% de los votos y partidos pequeños arbitrando disputas, y en ese sentido tenemos que trabajar algunas propuestas como: Reducir número de parlamentarios, sin reducir número de distritos; mantener bicameralismo; volver al voto obligatorio y revisar normas electorales (financiamiento, inhabilidades), que favorecen a incumbentes y restringen competencia electoral”.

Frente a la consulta de reducir el número de parlamentarios y la posibilidad de volver al esquema antiguo, atentando contra la proporcionalidad, señaló que “la idea es hacerse cargo del actual fraccionamiento de sistema de partidos, porque hoy es mejor ser díscolo que ser serio. Tenemos un sistema muy ideologizado y tenemos que hacernos cargo de eso”.

En cuanto a la existencia de dos Cámaras, señaló estar de acuerdo. “Para mí siempre fueron necesarias. El que haya dos Cámaras debiera llevar a que una revise con más calma la que está legislando la otra. Y eso es un aporte a la calidad del proceso legislativo”.

Sobre la temática de mayores atribuciones parlamentarias, Clemente Pérez indicó que hay varias atribuciones hoy postergadas. “No solo geográficamente sino también en materia de atribuciones, como puede ser en materia de nombramientos. En EEUU hasta los embajadores requieren ratificación del Senado. El manejo de las urgencias en materia de proyectos de ley, también las ve el Congreso, y hay una serie de temas en que el Congreso debiera tener un rol de mayor liderazgo si tuviera la capacidad de apoyo técnico que hoy no lo tiene, como sucede en EEUU, con cuadros técnicos potentes”.

Clemente Pérez indicó que el tema de reelección inmediata del Presidente, es algo discutible. “En un sistema presidencial, la respuesta tendría que ser que no, porque es tanto el poder que concentra la figura del Presidente y como no tenemos las costumbres anglosajonas, el riesgo de utilización del cargo para su reelección es muy alto. Tal vez en un esquema semi presidencial, uno podría abrirse a esa conversación”.

Otro de tema desarrollado para la reforma fue el de los Órganos con autonomía constitucional. “Me parece interesante la propuesta de Sebastián Soto de discutir si la mayoría de estos organismos – como como el Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Justicia Electoral (TRICEL) - requieren de una autonomía constitucional y definir una administración a través de un cuerpo colegiado, donde la Constitución defina como se designa ese Cuerpo colegiado y que haya una ley de quorum supra mayoritaria que la regule”.

Acerca de los cambios requeridos para mejorar la estabilidad, vinculados a temas de seguridad pública y orden público, el abogado opinó en la necesidad de un sistema de inteligencia democráticamente controlado. “Es requisito fundamental para el dialogo democrático”.

Y, por último, en materia de Régimen jurisdiccional, va a surgir la discusión de Tribunal Constitucional. “Creemos que es sumamente importante que haya un TC, pero sí es necesario revisar su integración; reducir importancia del Presidente de la República en la elección de los miembros; suprimir la participación de la Corte Suprema en nombramiento de ministros TC y respecto de cómo ejerce sus facultades; eliminar control preventivo obligatorio, que lo ha transformado en una especie de tercera Cámara. Lo que si debiera mantener es el control preventivo facultativo y respecto del control represivo, crear instancias de coordinación entre Corte Suprema y TC”.

El turno del abogado, Zarko Luksic, estuvo enfocado al Tipo de estado, Sistema de Gobierno y análisis de algunos Órganos Constitucionales que ejercen control en la administración, en lo judicial y de carácter político.

Desde el punto de vista del Tipo de Estado, señaló que Chile es uno de los países más centralizados del mundo. “Es lejos el más centralista de Latinoamérica y si hay un tema que ha sido olvidado en nuestro país en los últimos 30 años es tomar en serio el tema de la descentralización regional. Chile ha sido temeroso con avanzar en ello, dar mayores potestades y facultades a las regiones porque mira permanentemente a nuestros Estados vecinos, como Argentina y sus crisis. Y nosotros somos tremendamente cuidadosos en eso y conservadores en avanzar en una mayor descentralización. En esto creemos en una descentralización regional de carácter administrativa, pero estamos con grandes déficits y se propone que sea ordenada y gradual”.

Por otro lado, se refirió al debate existente sobre las altas competencias del Delegado presidencial, que serán mayores a las del Gobernador Regional. “Esto es una bomba de tiempo. ¿vamos a elegir a Gobernadores Regionales en un año más pero donde claramente las atribuciones las tendrá el delegado presidencial que lo elige el Presidente y no tiene la legitimidad del Gobernador que ha sido elegido por el pueblo regional? “.

En este punto, Luksic se refirió a las Propuestas al modelo de Estado Territorial, recomendadas por Comunidad en Movimiento:

1. Se propone alentar y promover la descentralización del Estado en el nivel nacional, regional y comunal.
2. Se concibe el proceso de descentralización regional bajo los principios de gradualidad del proceso de traspaso de competencias, de equidad territorial y de solidaridad entre las regiones.
3. Se sugiere que el proceso de traspaso de competencias específicas se haga a través de la ley y no mediante decretos.
4. Se propone la creación de macro-regiones para el fomento, desarrollo productivo, urbanístico y económico del territorio. “Como en Francia donde existe un sistema regional con un traspaso de competencias es por un grupo de regiones y que tienen algún tipo de similitud desde el p de v productivo, turístico o de recursos naturales”.
5. Se podrán crear Gobiernos Metropolitanos. “La verdad es que la Región Metropolitana está asfixiante y la pandemia lo demuestra, donde los grandes problemas se han concentrado en la RM. Creo que este hacinamiento, va a significar que mucha gente joven quiera irse a regiones”.
6. Las regiones podrán recaudar y percibir tributos específicos y acotados, especialmente aquellos relativos a la extracción de recursos naturales no renovables en la región. “Nosotros promovemos financiamiento y presupuesto que la da el Gobierno central a través de presupuesto. Pero también es justo preguntarse qué pasa en aquellas regiones que son

densamente atractivas en materia de recursos naturales no renovables, y si es o no conveniente darles la posibilidad de recaudar y de percibir parte de lo que capta como tributos en esas materias. Acá tenemos esta propuesta de que las regiones podrán recaudar y percibir tributos específicos y acotados y que vayan a un destino determinado”.

En este punto, agregó la idea de consolidar el capital humano en regiones. “Las regiones carecen de capital humano capacitado para los ejemplos de elaborar buenos proyectos. Y una de las tareas del proceso de descentralización, es consolidar ese capital humano, facilitando que la gente joven se vaya a regiones”.

En cuanto al Sistema de Gobierno, planteó que hoy estamos frente a una situación bien complicada, con la existencia de bloqueo de poderes entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. “Desde ese punto de vista es fundamental contar con mecanismos institucionales que permitan construir gobiernos estables a través de un poder equilibrante. Por ello proponemos instaurar un sistema de gobierno semi presidencial, si bien nuestra realidad es de un pluripartidismo exacerbado, y lo ideal sería tener menos partidos que hicieran más fácil las alianzas”.

Por otra parte, estamos pensando en un Jefe de Estado que mantendría algunas de sus actuales atribuciones. “En materia de orden público, defensa, RREE, y de nombramiento o concurrencia de importantes cargos públicos que integran órganos del Estado”.

Señaló que también se opta por un sistema unicameral. “Es imperativo otorgarle mayor legitimidad al Parlamento. Para ello, es menester mutar de un sistema bicameral a uno unicameral como lo han hecho recientes Estados democráticos. Creo que en Chile sería bien aplaudido, no solo por razones de legitimidad del Parlamento sino mejor funcionamiento en la tramitación de las leyes”.

Consultado sobre reestablecer las elecciones parlamentarias en la mitad del periodo, plantea que prefiere la simultaneidad de elecciones, puesto que da más estabilidad. “Preferiría que un sistema de elecciones en mitad del periodo estuviera enmarcado en un sistema de gobierno semi presidencial”, aseguró. Por otro lado, y sobre la reelección inmediata del Presidente o años del periodo presidencial, indicó que “el sistema presidencial actual, donde el Ejecutivo tiene exceso de poderes, preferiría que no. Además, estoy muy conforme con que sean 4 años. Si cambiara el sistema, podría ser”, señaló.

Acerca del régimen electoral y la posibilidad de volver a un sistema mayoritario, indicó que no estaba de acuerdo. “Chile ya tomó la senda del sistema proporcional y tendremos que seguir bogando con ese sistema. Volver al binominal es difícil. La diversidad étnica e ideológica no lo permitirá. Veo difícil que prospere”.

En el tema referido a los Órganos Constitucionales, como el Tribunal Constitucional, indicó que dicho órgano es fundamental e indispensable para el desenvolvimiento del ordenamiento jurídico en democracia. “Nosotros creemos en el rol de control de la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, creemos que podría limitarse algunos tipos de leyes que tengan que ver con derechos fundamentales de la constitución. Lo demás creemos que es control represivo”.

Así mismo planteó que esta función de guardián de la Constitución, no sólo la debiera tener el TC. “Soy más de la idea de no focalizarlo en un solo órgano. Los órganos constitucionales en su totalidad tienen la tarea de ser guardianes de la Constitución, y en ese aspecto también sobre ellos se debiera ejercer algún control de responsabilidad sobre ciertos delitos constitucionales. Es por ello que los ministros del Tribunal Constitucional también debieran ser acusados desde el punto de vista constitucional como lo son los ministros de la suprema”.

Es muy importante el tema de la elección de sus miembros. “No puede ser que un miembro del TC no termine su mandato”. Por otra parte, indicó, que es conveniente que el tribunal mantenga la competencia, el conocimiento y juzgamiento de los recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Sobre el Poder Judicial y Ministerio Público, sugirió algunos puntos como fortalecer el rol y las atribuciones del Consejo Administrativo del Poder Judicial donde sus miembros, salvo los jueces, sean elegidos a través del sistema de Alta dirección Pública.

Y con respecto a Quorum Modificabilidad de la Constitución. “Creemos que hay ciertas materias que requieren de un alto quórum de modificabilidad, es decir de 2/3 especialmente en materia de los Principios Fundamentales”

En la parte final del encuentro, Gutenberg Martínez, también integrante de Comunidad en Movimiento, indicó que los tiempos que se viven debiera ser una oportunidad para ser más creativos y autocríticos en materia de propuestas de reforma constitucional. “La crisis de las democracias y los problemas de desprestigio de la política y de las instituciones y lo que significa la pandemia, debiera a motivarnos a hacer un intento de re-cuestionarnos muchas cosas, lo que tal vez terminan en ratificar cuestiones fundamentales, pero que puedan abrirnos la mente a mejoras o a cambios más sustantivos”.

En segundo lugar, Martínez se refirió al régimen político. “Creo que es difícil que la sociedad chilena pueda a su vez afrontar un cambio de régimen político hacia un sistema semi y aun de presidencial atenuado y en paralelo regionalización, ello porque son cambios tan importantes que requieren de un estado de cierta normalidad en la sociedad y país. Y no hay condiciones políticas ni sociales ni económicas para los próximos años. Ahí veo un problema”, opinó.

En cuanto al tema de regionalización, también hubo palabras. “Hay un punto que, a nosotros en nuestra inspiración, debiera preocuparnos y es el tema de lo local. Es decir, cómo juega esa regionalización con el respeto y aumento de facultades de los municipios”.

En cuarto lugar, Gutenberg Martínez sugirió ir más a fondo en materia de bicameralismo. “Obviamente lo unicameral funciona en régimen semi o parlamentario no en presidencial. Pero no resiste mucho un sistema legislativo cuando un proyecto de ley se revisa 4 veces. Y así muchas leyes quedan empantanadas y las toma un nuevo Congreso”

En temas de participación, señaló que “estamos claros que creemos en la democracia representativa, lo otro es demagogia”, concluyó.