

CONTRASTE



ENTREVISTA A JORGE SANDROCK CARRASCO

Magíster en Derecho por la Universidad de Heidelberg (Alemania). Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, donde imparte la cátedra de Derecho Constitucional. Actualmente es director de la Fundación Hanns Seidel para los proyectos Chile y Unión de Partidos Latinoamericanos.



ENTREVISTA A DOMINGO LOVERA PARMO

Doctor en Derecho por la Osgoode Hall Law School (Canadá). Hoy en día trabaja como profesor investigador del Programa de Derecho Constitucional de la Universidad Diego Portales.

—¿Constitución minimalista o maximalista?

—El nuevo texto constitucional consagrará principios, valores y reglas que sean el reflejo de amplios consensos de nuestra sociedad. La regla de los dos tercios, sumada a una Convención Constitucional de seguro bastante heterogénea, conducirá necesariamente a un carácter minimalista de la Constitución. Esto implica un gran desafío, pues todos los sectores deberán hacer concesiones importantes.

—Creo que es difícil, como algunos han intentado, responder esta pregunta en abstracto. Y es que, en cualquier caso, es algo que depende de la forma en que se redacte, de los aspectos que considere y de la práctica que la acompaña. Por ejemplo, el texto actualmente vigente, que no es de los más extensos si lo comparamos con los de la región, posee un cúmulo de regulaciones que dejan pocos aspectos a su margen. No en vano, un ilustre promotor de la misma la llamaba la Constitución «plena».

—¿Estado unitario, regional o federal?

—El Estado unitario implica descentralización de atribuciones de la subfunción administrativa, manteniendo el carácter centralizado de la subfunción política o gubernamental. Me parece que esta figura no es suficiente para la sociedad actual. Por ello, será necesario incorporar elementos de un estado regional, es decir, avanzar en transferencias de facultades de carácter gubernamental. El desafío en este proceso radica en no replicar la centralización dentro de las regiones, se debe propender a un desarrollo territorial homogéneo.

—Partiría señalando que el modelo unitario y centralista que hoy mantenemos me parece intolerable. ¿Qué hacer? Por la historia chilena, los recursos disponibles, el tamaño del país, me parece que debemos avanzar a un modelo intermedio, en el que las regiones —de mantenerse esa distribución territorial— y sus autoridades puedan ser receptoras no solo de atribuciones administrativas, sino que también políticas. Mención aparte para otros territorios, como los isleños o los indígenas —supongo que será un tema a discutir—, que bien podrían reclamar mayores dosis de autonomía política. Podríamos incluir acá, además, las demandas de reconocimiento plurinacional.

—¿Presidencialismo, parlamentarismo o semipresidencialismo?

—Es evidente la crisis de nuestro sistema hiper presidencial. Debemos avanzar hacia un modelo de mayor cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso, incorporando elementos de un sistema semipresidencial. Esto significa no solo entregar mayores atribuciones al Congreso, sino también radicar mayor responsabilidad respecto a la gobernabilidad y estabilidad del sistema político en dicho órgano.

—El Presidente de República es hoy una figura que amasa demasiado poder. Cara a cara con el Congreso Nacional, por ejemplo en materia de proceso legislativo, termina siendo muy preponderante. Parte de las demandas que hoy se han formulado dicen relación con la posibilidad de transferir mayores cuotas de poder al Congreso. No por mero afán, sino para hacer posible una representación que, además, pueda tener correlato con el ejercicio del poder. Desde luego que esto requiere, además, aceptar la sala de máquinas del ejercicio del poder.

—¿Aumento o énfasis en el resguardo de la propiedad privada, o expandir su función social?

—El resguardo actual del derecho de propiedad es suficiente y necesario. La reserva legal, la consagración expresa de causales de expropiación que deben ser calificadas por el legislador, así como un procedimiento que garantice una indemnización justa y oportuna, son requisitos mínimos para otorgar certeza jurídica a la propiedad. A su vez, las causales que el legislador puede invocar para establecer limitaciones y obligaciones derivadas de la función social son suficientemente amplias.

—Me cuesta pensar en un aumento del resguardo de la propiedad privada, ¡tenemos la cláusula más extensa del mundo (cuestión que los autodenominados minimalistas observan poco) a este respecto! No creo que deba encararse este debate de forma binaria: la propiedad y su protección es importante para las personas, y sin duda es un derecho que merece, y va a tener, protección. Lo mismo acontece con la función social que la propiedad está llamada a cumplir; si esta última, a pretexto de la protección de la primera, se torna muy difícil de realizar —un reclamo entre quienes suelen estar llamando la atención sobre la solidaridad y la comunidad—, entonces tenemos un ajuste que realizar.

—¿Reconocer explícitamente derechos sociales en la Constitución?

—Desde un punto de vista político, en la actualidad no es posible sino consagrar derechos sociales en la Constitución. La cuestión está en reconocer si tales derechos tienen o no el carácter de justiciables, es decir, si pueden ser exigidos individualmente ante los tribunales de justicia. Al respecto, me parece interesante el modelo alemán. La Ley Fundamental de Bonn no consagra derechos sociales, sino solo el principio del «Estado social». Los derechos sociales derivados de este principio no son justiciables, pero constituyen metas sociales vinculantes para el Estado.

—Desde luego. Tanto una cláusula general que reconozca un énfasis social del Estado como derechos sociales específicos. ¿Por qué? Porque a diferencia de lo que acontece en otras latitudes, donde se encarnan estas discusiones sobre la base de una larga tradición de servicios públicos de acceso universal, acá lo hacemos desde un país donde la provisión de bienes sociales se encuentra fracturada entre quienes pueden acceder a bienes sociales de primer nivel mediante el mercado y el resto que recoge lo que el servicio público ofrece.

—¿Congreso unicameral o bicameral?

—El bicameralismo posibilita una doble reflexión que hace más consistente la deliberación y, por ende, genera una mejor legislación. A su vez, favorece las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. En caso de conflicto entre ambos órganos, la existencia de una cámara única puede agudizar la crisis. En un sistema bicameral, una de las cámaras puede ejercer un rol de mediador en su momento.

—Unicameral. Si uno observa las razones que suelen esgrimirse en la experiencia comparada para justificar dos cámaras, ninguna de ellas (estado federal o diferenciación de funciones) está presente en nuestro esquema. Se ha aducido una tercera razón, la que en todo caso supone colocarse de acuerdo primero en el principio: favorecer la deliberación. Mal que mal, las leyes —cuando pueden adoptarse— son las decisiones más relevantes de la política ordinaria. Pero si ello es lo que se busca, puede lograrse por otras vías que, considerando la inclusión ciudadana, no necesariamente suponen una cámara más. Es importante aclarar, con todo, que este debate se encara de forma inadecuada si lo que nos preocupa de la organización del Congreso —un reclamo algo extendido hoy entre voces políticas— es el costo de las dietas o el hecho de que haya muchas personas trabajando allí.

—¿Tribunal Constitucional robusto o con menores atribuciones?

—Debe estar dotado de las atribuciones suficientes para cumplir adecuadamente su función principal de velar por el principio de supremacía constitucional. En lo que respecta a los controles ex

—La respuesta a esta pregunta está vinculada a la anterior. Si uno organiza el trabajo del Congreso —del Poder Legislativo, más ampliamente— de forma de asegurar la deliberación y se toma en serio

ante, se podría prescindir del control preventivo obligatorio e instaurar un sistema de control facultativo posterior al despacho de la ley.

los desacuerdos razonables que puedan tener lugar allí, entonces habría que aminorar las facultades de la justicia constitucional. Ahora, independiente de esa discusión, me parece que hay relativo acuerdo en torno a la eliminación de sus atribuciones obligatorias y preventivas, en las que el TC, en virtud de la propia organización que se ha abrazado, termina siendo una cámara más pero sin legitimidad popular. Nada de esto, desde luego, supone echar por la borda la idea de contar con una forma (pero no tiene por qué ser la única, la última ni la más importante) judicial de contribución al resguardo de la supremacía constitucional.

—¿Énfasis electoral en la gobernabilidad o en la representación?

—Un sistema electoral que privilegie la gobernabilidad y competitividad por sobre la representatividad. Al respecto, la elección de los actuales 155 representantes de la Cámara Baja con base en un sistema uninominal implicaría distritos pequeños, menor gasto electoral y mayor conocimiento de los candidatos. Lo anterior lo hace además muy competitivo.

—No creo que sean dimensiones que deban separarse como contrapuestas —una o la otra—. En Chile, hasta ahora, ciertamente ha sido así: se ha preferido la gobernabilidad, allí donde ella quiere decir control, por sobre la participación y la intervención significativa de la ciudadanía en la decisión de los asuntos comunes. ¿El resultado? A la vista. ¿Qué hacer? Buscar alternativas que permitan la inclusión significativa de la ciudadanía, como ocurre en muchas partes del mundo, con espacios abiertos a la intervención popular, sobre todo en asuntos y áreas que afecten a grupos específicos de la población. En eso consiste la democracia deliberativa: en que las personas que van a ver sus vidas crucialmente afectadas por una decisión tengan la posibilidad de decir algo al respecto, ofrecer razones y tratar de convencer a los y las demás. ¿Supone esto colocar en jaque la democracia representativa? Nada de eso, supone, en cambio, expandirla y —como sugiere Nadia Urbinati— «relanzarla». A través de estas formas de participación, las personas solo quieren que sus representantes puedan escuchar sus demandas y ser fieles a los presupuestos de la democracia representativa. Como dice la misma Urbinati, ahora parafraseando a Maquiavelo: el príncipe tiene que sentir que afecta al pueblo, pero debe sentirse, también, afectado este.

75

—¿Atribuciones del Poder Ejecutivo en la tramitación de la ley?

—Existe consenso en cuanto a la necesidad de moderar las facultades del Ejecutivo como colegislador. Al respecto, se puede mencionar la racionalización del uso de las urgencias y la reducción de las materias de iniciativa exclusiva. En general, el presidencialismo tiende a funcionar mejor cuando el órgano Ejecutivo tiene poderes moderados, pues entonces el gobierno tiene incentivos para buscar acuerdos más que para imponer sus decisiones y proyectos.

—Creo que esto depende del tipo de forma de gobierno que se determine. Con todo, parece haber relativo acuerdo —con mayor o menor desaprobación— respecto de las intensas facultades que el Presidente de la República tiene hoy en materia de proceso legislativo. A propósito de una reciente sentencia del TC, me parece que hay cuestiones que deberemos sin duda discutir: quién maneja la billetera fiscal, ¿debe hacerlo —al margen de las prácticas legislativas— solo el presidente? ¿Quién define los tiempos de discusión legislativa? ¿Por qué reservar ciertas materias —estoy pensando en especial en aquellas que no acarrearán gasto para el Estado— solo a iniciativa del Ejecutivo?

—¿Importancia de los principios fundantes del orden constitucional?

—Su importancia radica en que representan la tradición constitucional de nuestra comunidad política, es decir, no han sido consagrados en una Constitución en particular, sino que han estado presentes en todas las constituciones que han regido nuestro devenir. Por ello, la idea de la «hoja en blanco» constituye una falacia. ^R

—Muy importantes. Si se los compara con regulaciones que bien podrían no estar en una Constitución, como el número de años que hay que haber ejercido como abogado o abogada para poder ser nominado a la judicatura constitucional, podríamos sostener, sin temor a ser imprecisos, que es en esos principios donde se encuentra, de verdad, la Constitución. Desde luego, para evitar que su amplitud pueda ser mal utilizada —por ejemplo, por una justicia constitucional descuidada—, podría incluirse, en un preámbulo del que ahora carecemos, que pueda funcionar como una hoja de ruta de nuestro desarrollo futuro. Y también, por qué no, como testimonio de las luchas brindadas. ^R