Los *Cerrojos* Constitucionales Pendientes y las Consecuencias Hiper-Presidencialistas

Sergio Verdugo R.

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad del Desarrollo (Santiago)[[1]](#footnote-1)\*

Dentro de todas las propuestas de reforma o sustitución de la Constitución, se ha popularizado la idea de (1) eliminar la exigencia supra-mayoritaria para el quórum legislativo de algunos tipos de leyes, (2) de sustituir el sistema electoral binominal y (3) de reducir (o derogar) algunas (o todas) las atribuciones del Tribunal Constitucional[[2]](#footnote-2).

Existen muchas otras ideas que se han dado a conocer, como aquella que fortalece los derechos sociales, la que reconoce los derechos reproductivos y la que modifica el régimen de gobierno. Sin embargo, entre los autores no existe acuerdo en gran parte de estas materias. Una de las tesis más populares defiende la idea de que estas tres modificaciones precisas serían suficientes para satisfacer la demanda democrática por una *nueva* Constitución[[3]](#footnote-3). Sin perjuicio de que el programa ofrecido por la candidatura de la *Nueva Mayoría* es más amplia, estas tres ideas parecen haber sido aceptadas por la misma, y han sido compartidas por muchos autores. Podría decirse, en efecto, que existe un relativo acuerdo en un sector de los constitucionalistas en orden a aprobar estas tres reformas para, posteriormente dedicar los esfuerzos en modificar otras partes de la Constitución.

El propósito de este trabajo, es evaluar las consecuencias institucionales que una modificación única a estos denominados “cerrojos” traería para el sistema político y el régimen de gobierno. Se asumirá que el resto de las reformas que se pretenden introducir a la Constitución no están incluidas de manera simultánea. En otras palabras, el análisis considerará la posición sostenida por *El Otro Modelo*, para el cual el resto de las modificaciones debieran venir con posterioridad, una vez que las ideas del mayoritarismo hayan vencido en el debate constituyente.

En otros trabajos ya me he referido a la crítica de los cerrojos de manera más específica y pos separado[[4]](#footnote-4). En este ensayo no pretendo responder de manera particular la crítica a cada una de dichas instituciones, sino analizar de manera general la situación política a la que se vería enfrentado el régimen de gobierno una vez aprobadas estas propuestas.

Argumentaré que ellas producirían una exacerbación todavía mayor de nuestro presidencialismo, lo que podría conducir a que el resto de las reformas que se están discutiendo (en particular la que modifica el sistema presidencialista), reduzca sus posibilidades de éxito. Considerando un escenario donde el Ejecutivo pueda tener las mayorías parlamentarias necesarias para llevar adelante las reformas que estima convenientes para el país, sostendré que éste poseerá pocos incentivos para restringir sus propios poderes, por lo que una eventual segunda generación de reformas políticas pondría en riesgo una democracia con frenos y contrapesos, y privilegiaría un modelo democrático basado en un mayoritarismo exento de controles. Estas consecuencias podrían reducirse si, en cambio, el diseño constitucional propuesto se hiciera cargo de los problemas mediante arreglos institucionales que controlaran los mismos, ejercicio académico que no se ha tratado con suficiente profundidad. Así, por ejemplo, si se reducen los quórums de la regulación del sistema electoral en un escenario *desconstitucionalizado* del mismo, entonces deberían considerarse los instrumentos que le puedan otorgar la debida imparcialidad para evitar comportamientos como el *gerrymandering.* De lo contrario, junto con hacer más flexible la discusión sobre dicho sistema, se estarían eliminando las bondades de la rigidez normativa en una materia de alto interés para los partidos políticos.

En general, y como expliqué en el ejemplo recién tratado, los constitucionalistas que proponen estas medidas no han abordado sus consecuencias, de allí que sea necesario revisarlas. Para ello, sin embargo, se hace necesario vincular la literatura sobre presidencialismo chileno (como en los trabajos de Huneeus y Aninat) con la literatura propiamente constitucional. La conversación de ambos tipos de trabajos puede entregar respuestas interesantes desde la perspectiva de las diferentes concepciones de democracia que se observan; y permitirían contextualizar mejor los efectos de las propuestas, constatando las razones por las cuales ellas pueden producir resultados (fortalecer el Ejecutivo) que se encuentran en tensión con algunos de los fines que otras propuestas dicen perseguir (reducir el poder del Ejecutivo).

1. \* Máster en Derecho, Universidad de California, Berkeley. Magíster en Derecho Público, P. Universidad Católica. Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad del Desarrollo. Profesor de Derecho Constitucional e investigador del Centro de Justicia Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo (Santiago). [↑](#footnote-ref-1)
2. Por ejemplo, y entre otros, pueden consultarse los siguientes trabajos, que suscriben todas o algunas de las reformas enunciadas: CARRILLO, Marc (2002): “Las hipotecas de la Constitución de Chile”, Revista de Estudios Políticos, N° 15, pp. 81-98; ATRIA, Fernando, LARRAÍN, Guillermo, BENAVENTE, José Miguel, COUSO, Javier y, JOIGNANT, Alfredo (2013): El Otro Modelo. Del Orden Neoliberal al Régimen de lo Público (Debate, Santiago de Chile) 383 pp.; PALMA, Eric (2008): “De la Carta otorgada de 1980 a la Constitución Binominal de 2005”, Derecho y Humanidades, N° 13, pp. 41-66; CAZOR, Kamel y FERNÁNDEZ, Mónica (2002): “Constitución, principio democrático y reformas constitucionales”, Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, vol. 12, pp. 147-160; SQUELLA, Agustín (2000): “La democracia que tenemos no es la democracia a que aspiramos”, en Squella y Sunkel (coordinadores) Democratizar la Democracia: Reformas Pendientes (Santiago de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, LOM Ediciones) pp. 29-44; ZÚÑIGA, Francisco (2007): “Vieja – Nueva Constitución”, *Estudios Constitucionales,* año 5, N°1, pp. 349-370. [↑](#footnote-ref-2)
3. En especial, esta idea ha sido popularizada por ATRIA et al, ob. cit., pp. 109-110 [↑](#footnote-ref-3)
4. En dos trabajos, me hago cargo de las críticas al Tribunal Constitucional. En uno trato el problema del control preventivo obligatorio y en otro trato la dificultad contra-mayoritaria. Ver VERDUGO, Sergio (2010): “Control preventivo obligatorio. Auge y caída de la toma de razón al legislador”. *Estudios constitucionales*, vol.8, n.1, pp. 201-248; y VERDUGO, Sergio (2013): “La discusión democrática sobre la revisión judicial de las leyes”, *Revista Chilena de Derecho*, vol.40, n.1, pp. 183-225. También he abordado el problema democrático de las leyes orgánicas constitucionales. Ver VERDUGO, Sergio (2012): “Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales” *Revista de Derecho*, P. Universidad Católica de Valparaíso, n.39, pp. 395-434. [↑](#footnote-ref-4)