

N° 185
AÑO LVII
ENERO - JUNIO
1989

ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

**UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION**

**Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales**

*ANÁLISIS DOCTRINARIO E HISTÓRICO EN TORNO A LA NECESIDAD DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN CHILE**

JOSE BIDART HERNANDEZ
SERGIO CARRASCO DELGADO
Profs. Derecho Constitucional e Historia
Constitucional de Chile
Universidad de Concepción

Con motivo de los recientes hechos políticos constitucionales, que básicamente se caracterizan por una participación de ciudadanos que representan aproximadamente el 70% de la población total del país y un anhelo compartido de alcanzar la estabilidad institucional y política de la sociedad chilena, se ha planteado la posibilidad dentro de este marco de establecer en Chile un régimen distinto del presidencial, que es el que —con distintas modalidades— en realidad ha sido el constante en la evolución histórica chilena.

La pregunta es si, salvo perfeccionamientos que podrían o no ofrecer gran discusión, es de conveniencia para Chile tal sistema presidencial o si, al contrario, lo adecuado es un régimen parlamentario, semi-presidencial o mixto y aún con otra denominación, o alguno que haga difusa la presencia del Presidente de la República, y comparta las funciones tradicionalmente atribuidas al gobierno.

Para una mejor comprensión, veremos primero la parte doctrinaria y luego la parte histórica relativa a Chile, todo ello en una síntesis adecuada a estas jornadas.

1.- ANÁLISIS DOCTRINARIO

a.- Introducción

Recordemos brevemente que la doctrina clásica postulaba que si nos encontramos frente a una separación absoluta y rígida de poderes o funciones cabe hablar de régimen presidencial. En cambio, el régimen parlamentario es aquel en que a diferencia del anterior es posible observar una separación flexible de dichos poderes o funciones. Esta situación, indudablemente en los tiempos actuales ha variado sustancialmente con diversas tendencias, puesto que se han complementado los requisitos esenciales de cada régimen, lo que incluso ha originado categorías particulares en diversos países.

Ahora bien, en lo que concierne al objeto de nuestro trabajo podemos expresar que

el resultado de la aplicación del régimen presidencial es diverso. La causa del juicio de valor positivo o negativo dice relación esencialmente con las diversas realidades políticas, económicas y sociales. Así, se ha permitido sostener como solución a las imperfecciones detectadas, el reforzamiento de las atribuciones del órgano presidencial. Surge el presidencialismo, el que se ha transformado también en un punto de vista válido para superar los peligros de las dificultades y bloqueos, con abundantes fundamentos de carácter sociológico e histórico siempre y cuando se mantenga alejado del autoritarismo y del gobierno arbitrario o dictatorial.

Por otra parte ha surgido, también, teóricamente la factibilidad del establecimiento de un nuevo tipo de gobierno, llamado régimen semi-presidencial. Surge del sistema de gobierno contemplado en la Constitución francesa de 1958 y su Reforma de 1962. Diferentes son las opiniones en la doctrina sobre éste. Según Burdeau es una Democracia Plebiscitaria¹; para Prelot es un régimen indeterminado²; para Hauriou es un régimen medio presidencial y medio parlamentario³, y es para Duverger un régimen semi-presidencial⁴.

Estas novedosas formas o tipos de gobierno, que reúnen elementos del régimen presidencial y parlamentario, estarían llamadas a superar las dificultades en el funcionamiento de nuestro régimen político, procurando a través de la búsqueda de acuerdos, consensos y afinidades la superación de las situaciones críticas y la consolidación de un régimen político estable.

Creemos que si bien en el diagnóstico puede existir acuerdo en cuanto a una cierta rigidez del sistema, no es conveniente, para un sistema institucional como el nuestro, el intento en aplicar o establecer normativamente un régimen semi-presidencial, mixto o con otra denominación, ya que puede implicar consecuencias lamentables para el régimen político chileno como lo expondremos a continuación.

Desde ya señalemos que el régimen semi-presidencial tiene más de régimen parlamentario que de presidencial. Por lo tanto, deberán existir y desarrollarse los elementos y rasgos más distintivos del régimen parlamentario. Así, 1) El Ejecutivo estará dividido entre un Jefe de Estado y un gabinete que tendrá a su cabeza un Jefe de Gobierno. El Jefe de Estado está radicado en un Presidente elegido por sufragio universal. 2) El Presidente de la República es irresponsable políticamente ante el Parlamento. 3) El Gabinete formado por un Primer Ministro y los diversos ministros es responsable políticamente ante la Cámara Política. 4) Son incompatibles los cargos de ministros y de parlamentarios. 5) La representación del Estado corresponde teóricamente al Presidente de la República.

El régimen político comprende ámbitos más restringidos que el sistema político que es más amplio. El análisis de un sistema político implica no solamente considerar las instituciones políticas y su disposición coordinada como régimen político, sino además el estudio de las relaciones sociales entre este régimen y los demás elementos del sistema social de carácter económico, técnico, cultural, histórico, sociológico, etc.

* Por esta razón, trataremos los aspectos que nos parecen muy difíciles de poner en práctica en nuestra sociedad y que nos hacen descartar la viabilidad de un nuevo régimen

¹ Georges Burdeau. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ed. Nacional Cultura y Sociedad. Madrid, 1981. Pág. 734.

² Marcel Prelot. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Dalloz. París, 1978. Pág. 614.

³ André Hauriou. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ed. Ariel. Barcelona. Pág. 531.

⁴ Maurice Duverger. *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Ed. Ariel. 1980. Págs. 152 y siguientes.

político con las características expuestas. Y como lo hemos señalado, ya más de una vez, todos los intentos de establecimiento de modelos teóricos a través de normas abstractas, alejadas de la realidad sociológica, de la mentalidad nacional y de los valores compartidos por el cuerpo social, han finalizado con estrepitosos fracasos.

b.- El carácter dualista del ejecutivo en el régimen semi-presidencial o parlamentario

La característica dualista del ejecutivo nos parece claramente impracticable en nuestro país. Si nos remontamos al origen de la división del poder en la formación del Estado en nuestra historia institucional constataremos que el poder ejecutivo unipersonal es el poder originario. Más tarde, las funciones legislativas y judiciales se desprenden del núcleo primario para atribuirse a órganos propios, en tanto, la función del poder ejecutivo es retenida por el órgano que anteriormente las concentraba a todas. O sea, existe un núcleo del poder que está radicado en un ejecutivo unipersonal.

El problema de fondo, a nuestro entender, está centrado en que un régimen político con un ejecutivo dualista requiere que tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno ejerzan real y efectivamente las prerrogativas que se les atribuyan mediante las instituciones o elementos parlamentarios y presidenciales. En nuestro país, la estructura orgánica de los partidos políticos y su falta de democracia interna, los hábitos ciudadanos de carácter presidencialista, las tradicionales relaciones del Presidente con los partidos y el Parlamento en la elaboración de la ley, la tendencia aún desmedida al caudillismo político dentro de los diversos grupos, impiden a dos polos de poder actuar eficazmente y además intervenir al pueblo como árbitro para superar diferencias a veces críticas entre los órganos políticos del Estado.

c.- Liderazgo y continuidad de la actividad gubernativa

Este poder ejecutivo radicado en un comienzo en Capitanes Generales y Directores Supremos, más tarde lo detenta el Presidente de la República, quien asume el liderazgo del poder político y se transforma, con la excepción del régimen seudo parlamentario, en el motor principal de la actividad estatal, gubernativa y administrativa. Asume labores colegisladoras y ejerce la potestad reglamentaria. No obstante las dificultades de los Presidentes, en la evolución constitucional, para ejercer realmente sus prerrogativas, éstos con la excepción indicada, jamás han renunciado a ellas y por el contrario han insistido en sus mensajes presidenciales, sobre la importancia en la continuidad y permanencia en el desarrollo de ellas por lo esenciales, vitales para el progreso del país. El atraso histórico en que se encuentran inmersas nuestras sociedades se debe en gran medida a una cierta inclinación por la adhesión a ideologías irrealizables y a fórmulas abstractas incapaces de crear una realidad de estabilidad del régimen constitucional y bienestar económico-social.

De esta manera, la labor del ejecutivo en nuestra sociedad debe tener asegurado un marco de estabilidad que no admita contratiempos o impedimentos para desarrollar su acción. Por lo tanto, son incompatibles con la finalidad anterior los mecanismos de responsabilidad política contemplados en el esquema del régimen semi-presidencial o parlamentario. Implicaría una esterilidad mayor que las deficiencias que se anhela eliminar. No debemos olvidar que en el modelo teórico del régimen presidencial según los

constituyentes americanos, el Presidente era básicamente un resguardo contra los excesos de las Cámaras.

El arraigo sociológico de la figura institucional del Presidente como motor del régimen político es muy importante en la sociedad política chilena, por ende el rol del Primer Ministro no será aceptado para oponerse al Jefe de Estado, por lo que éste perdería toda relevancia. Puede ocurrir también como en el caso peruano, que no obstante la estructura normativa de la Constitución, el Presidente del Gabinete de Ministros no tiene la relevancia fáctica deseada. Aún más, la figura y rol del Presidente se encuentran hoy engrandecidos con la esperanza de la solución futura de sus graves dificultades actuales.

d.- Centro de gravedad del poder estatal

En primer término hay que tener presente la evolución que ha sufrido en las últimas décadas el rol del Parlamento. Para muchos hoy día, éste es más que nada un lugar de encuentro ajeno al concepto globalizador de la representación política y de la función legislativa. Por el contrario, aunque teóricamente se estime por algunos un error, la vigorización real del poder ejecutivo radicado en un solo órgano obedece fundamentalmente a razones de eficiencia en el manejo de la información de carácter técnico, planificación, desarrollo económico, conducción de las relaciones internacionales, el manejo real del poder militar, el funcionamiento de los estados de excepción, etc. Así, en medio de los tiempos modernos, con la crisis del rol del Parlamento, la falta de prestigio y ascendencia de los partidos políticos, es posible observar una vigorización del órgano ejecutivo, cualquiera sea el régimen político en que actúe.

Entonces, no es adecuado suponer que sea factible en nuestro régimen político repartir las atribuciones de gobierno y administración, compartiéndolas el Presidente de la República con un Primer Ministro como Jefe del Gabinete. Sostenemos que es una irrealidad concebir la vivencia práctica de nuestro régimen político con dos centros de gravedad del poder estatal de carácter gubernativo y administrativo. En nuestro medio, podríamos encontrar dos concepciones globales y excluyentes de la acción gubernamental, por lo que no se solucionarían los impedimentos entre los órganos ejecutivo y legislativo. La "cohabitación" es simplemente irreal en nuestra sociedad política. La delimitación de las competencias es decididamente una de las cuestiones de mayor consideración por los efectos que podría acarrear su práctica. La experiencia francesa ha evidenciado, a propósito de la cohabitación entre el Presidente Mitterrand y el Primer Ministro Chirac, ciertas dificultades ante la falta de claridad en su ejercicio. Por ejemplo: manejo de la política de defensa, de las relaciones exteriores, política educacional francesa, asistencia al parlamento europeo en Strasburgo. Situaciones que se superaron sólo por la cultura política de la ciudadanía francesa y de los partidos políticos.

El llamado ejecutivo dual, con dos órganos aparece como una fórmula mágica para alcanzar un régimen político estable que permita superar los conflictos y crisis. El Presidente tendría un rol activo de moderación y arbitraje en situaciones de crisis y del sistema político, simbolizando el respeto a la institucionalidad. Fuera de sus atribuciones quedan el ejercicio de la iniciativa de ley, de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes, elaboración y proposición del programa de gobierno a la Cámara Política, nombramiento y remoción de los ministros de Estado, concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución. Por otra parte, nombra y remueve al Primer Ministro, disuelve la Cámara de Diputados, dispone de iniciativa de reforma constitucional,

nombra y remueve a los funcionarios que la ley establece como de su exclusiva confianza, convoca a plebiscito en conformidad a la Constitución, etc.

El punto central lo constituye, sin embargo, la competencia efectiva y real de atribuciones. Lo anterior dice relación directa con la idea de gobierno. En el fondo, el Primer Ministro y los ministros de Estado constituyen el Gobierno y la Administración Superior del Estado, salvo en la parte en que participa el Presidente de la República. Tiene por ende una competencia residual y por lo tanto, el Presidente no gobierna ni administra el Estado con plenitud. El sistema está estructurado para el caso en que el Presidente de la República cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria de la Cámara de Diputados, situación en la que será un gobernante efectivo con el apoyo del Primer Ministro. En caso contrario, será un árbitro político, un símbolo carente de poder real y efectivo, pudiendo eso sí dirigir mensajes al Congreso y a la ciudadanía. El Presidente es además responsable políticamente, por lo que puede ser destituido de sus funciones, las cuales son asumidas por el resto del período presidencial por el Vicepresidente de la República.

c.- El rol de la oposición

La oposición en una sociedad democrática es fruto del Estado contemporáneo y del rol de los partidos políticos. Básicamente, es el derecho a la crítica. Función diversa tiene según se trata de los diversos regímenes políticos. En el régimen presidencial el Presidente puede llevar a cabo su programa de gobierno seguro que su equipo administrativo y asesor estará alejado del peligro de una renuncia obligada. En consecuencia desde un punto de vista estrictamente teórico la oposición carece de eficacia. Sin embargo, la realidad de las prácticas políticas en este régimen a través de la acción partidaria le otorga un rol muy diverso que genera conflictos.

Por su parte, el Presidente trata siempre de mantener el fundamento de su legitimidad. Esto es, la validez de su elección democrática por toda la ciudadanía en forma directa. La identificación del Presidente con la opinión pública se transforma en una cuestión vital para el desarrollo de un programa y la elección de su sucesor.

En cambio, en el régimen parlamentario encontramos mayor eficacia en el rol de la oposición, porque la mecánica misma del funcionamiento del régimen político rechaza la división de la sociedad en numerosos grupos políticos. Lo afirmado anteriormente se debe a la mayor injerencia del cuerpo electoral en la gestión gubernativa. Sin embargo, la oposición no es la resistencia de las minorías por el solo hecho de tales. La finalidad de ésta es reflejar la parte desplazada del sentir ciudadano. De consiguiente, sólo es lícita cuando tiene sus raíces en un eco sostenido de la opinión pública⁵.

Según Gabriel Amunátegui J., la opinión pública es el espíritu y nervio de la democracia⁶. Creemos que las dificultades y deficiencias de nuestro régimen presidencial se reducirían al reconocer mayor eficacia al sufragio, sin crear una estructura de división del poder y responsabilidad política ajena a nuestra realidad e idiosincrasia. Por lo tanto,

⁵Sergio Toledo A. *La oposición en el régimen parlamentario. Realidad e institución*. Memoria de Prueba. Ed. Universitaria S.A., Santiago de Chile, 1963. Pág. 55.

⁶Gabriel Amunátegui J. *Partidos políticos*. Ed. Jurídica, Santiago de Chile, 1952. Pág. 20.

es posible introducir las instituciones de la democracia semidirecta dentro de este régimen con el objeto de encarar en forma constructiva la función de la oposición, como instrumento de control y de colaboración en la rectificación de la acción gubernativa, lo que acontece con los gobiernos que no cuentan con mayoría parlamentaria evitando el alejamiento y el conflicto entre la labor del gobierno con el Parlamento, contando siempre con la atenta mirada de la opinión pública que permita los verdaderos y necesarios ajustes en los momentos realmente requeridos para el funcionamiento eficaz del régimen presidencial de gobierno.

En suma, el rol de la oposición no puede considerarse sólo desde un punto de vista normativo para pretender cambiar el régimen político. La oposición no puede entenderse como en nuestra sociedad política ejercida fundamentalmente "al gobierno" en contraste con los regímenes parlamentarios eficientes de Europa en que es realidad la "Oposición del gobierno" o de Su Majestad como en el caso inglés, como instrumento clave para la colaboración y consenso entre los diversos órganos del Estado. De esta forma, y aunque exista la voluntad de desarrollar un sistema político basado en la búsqueda de consensos, se carece del desarrollo sociológico e histórico de la tradición y del concepto de oposición. Esto fue expuesto magistralmente en el diálogo entre Mr. Hobhouse and Mr. Tierney sobre la oposición de Su Majestad el año 1826 en Inglaterra: "Mr. Tierney. Mi honorable amigo no podía haber inventado una mejor frase para designarnos... porque nosotros somos ciertamente a todos los efectos una rama o un brazo del Gobierno de Su Majestad"⁷. Por ende, la consagración de un régimen semi-presidencial o parlamentario se transformará en una cuestión formal, estéril, sin permitir en última instancia el adecuado funcionamiento de sus instituciones.

f.- Conclusión del análisis doctrinario

En relación a lo expuesto y en torno a la posibilidad del establecimiento de un régimen diverso al presidencial, cabe preguntarse si las deficiencias detectadas en la práctica del régimen presidencial en Chile son suficientes para considerar válidamente otra alternativa. Lo anterior es importante ya que los fervientes partidarios del establecimiento de un régimen diverso guardan silencio acerca de las fallas del funcionamiento de las instituciones del régimen parlamentario o semi-presidencial.

Creemos que la continuidad del ejecutivo en los regímenes semi-presidencial y parlamentario analizada desde un punto de vista estructural y funcional es uno de los mayores obstáculos que presenta esta nueva fórmula para un eficaz funcionamiento normativo de carácter constitucional y fáctico. Aunque se sostiene que la organización del Estado sería unitaria en su principio, pero dualista en su estructura, la verdad es que el centro de gravedad y la distribución de competencias no están claramente perfiladas y ello no se salva con la noción de arbitraje que debe inspirar al Presidente en este nuevo esquema en los momentos difíciles. Los poderes del Jefe de Estado en conformidad a nuestra tradición histórico-constitucional no pueden concebirse como nominales.

⁷Luis Sánchez Agesta. *Documentos constitucionales y textos políticos*. Editora Nacional Cultura y Sociedad. Págs. 58 y 59.

restringidos o compartidos a través de un ejecutivo bicéfalo y en que incluso el liderazgo gubernamental pudiera corresponderle íntegramente al Jefe de Gobierno, aunque las prerrogativas pudieran ser mayores para el Jefe del Estado al tener la posibilidad de compartirlas con otro órgano afín a él.

El régimen parlamentario ofrece mayores vías de solución frente a las dificultades entre el Gobierno y el Parlamento. El pueblo tiene un rol decisivo aunque cambie la mayoría política en el Parlamento. En el régimen semi-presidencial puede darse con mayor nitidez el bloqueo de los órganos constitucionales. Si el Presidente no es responsable políticamente al contar con una mayoría opositora en el Parlamento, porque el Parlamento podría cambiar al gabinete, pero no al Presidente, éste podría disolver al Parlamento y de confirmarse la mayoría adversa, según el Prof. Humberto Nogueira A., se podría producir un bloqueo institucional entre el Congreso y el Jefe de Gobierno por una parte y el Presidente de la República por otra, lo que lleva a una parálisis del sistema jurídico institucional⁸.

De ahí que la responsabilidad política del Presidente es una cuestión de la mayor trascendencia y sobre todo porque se ha planteado establecerla en Chile, no obstante que en general se consagra sólo la responsabilidad penal del Jefe de Estado, con la excepción de Austria, e Islandia, que contemplan un referéndum para revocar bajo ciertas condiciones el mandato presidencial antes del término de su período.

Cobra también particular relevancia la descentralización del poder político como la desconcentración para despersonalizar el poder. Por esta razón, en lo que sea útil se debe tener presente la experiencia del modelo teórico presidencial de U.S.A. y sus efectos descentralizadores en la sociedad americana, si bien dicha sociedad tiene una base cultural anglosajona y un sistema de partidos diferente al nuestro.

Una reflexión de los partidarios del cambio del régimen político y que demostraría la ineficacia del régimen presidencial en Chile, radica en concluir que el reforzamiento de las atribuciones del ejecutivo a través de sucesivas reformas constitucionales fue un error. A pesar de solicitarlo reiteradamente los diversos Jefes de Estado bajo la vigencia de la Constitución de 1925, constituiría una óptica errada a un problema que tiene una raíz diversa, cual es la dotación de la flexibilidad necesaria a través de un régimen político distinto que posibilite a los órganos de gobierno y administración con el Parlamento y los demás órganos del Estado un funcionamiento acorde a los requerimientos de la opinión pública y las fuerzas políticas.

En este sentido, la crisis institucional de 1973 se habría producido igual si hubiese existido un régimen político diverso. Aspectos de fondo en la convivencia nacional no permitían el desenvolvimiento regular del sistema político. Lo anterior no significa que la tradición presidencial chilena estuviese superada frente a la evidencia de la ruptura. Por el contrario, es precisamente dicha tradición la que más se aviene con el conjunto de valores compartidos en el seno de la sociedad. Sostenemos que la importancia de la estabilidad dentro de un régimen de partidos pasa por comprender la cada día mayor relevancia de la figura y del rol del Presidente como órgano representativo de la unidad política. Ello dentro de un esquema que funciona gracias a la interdependencia de numerosos otros órganos que sirven como contrapeso al Ejecutivo.

⁸ Humberto Nogueira Alcalá. *El régimen semi-presidencial*. Grupo de Estudios Constitucionales Emes Ltda. Primera edición. Diciembre 1984. Santiago de Chile. Pág. 37.

Naturalmente, y como lo hemos sostenido, es necesario introducir ciertos elementos que den mayor flexibilidad a nuestro régimen presidencial, como por ejemplo: el referéndum, la iniciativa popular, sistemas electorales eficientes en la creación de mayorías reales y estables dentro de un régimen multipartidario, etc. Acompañados los elementos anteriores del desarrollo de la cultura política. De esta manera la consideración de la realidad es determinante, ante lo cual las alternativas teóricas de la ingeniería político constitucional caerán en la infertilidad.

En suma, un Presidente de la República con la representación popular necesaria para provocar según Burdeau⁹ "una cristalización de la opinión de manera que los electores en lugar de dispersar sus votos entre un gran número de partidos los unieran alrededor de dos o tres tendencias esenciales". Además, desconcentrado y descentralizado en el ejercicio del poder, con un gran ascendiente político y moral sobre los partidos y la opinión pública, le permitan ejercer eficazmente sus atribuciones de gobierno y administración como en el desarrollo de su programa de gobierno, moderador y negociador en los conflictos entre éste, las fuerzas políticas y el Parlamento. Acompañado de diversos órganos de control y fiscalización, en relación permanente con la opinión pública, constituyen el mejor dique frente a los excesos y al peligro que implica el quiebre constitucional.

II.- ANALISIS HISTORICO

a.- Introducción

En este punto debe consignarse que lo necesario ha sido y es establecer un régimen adecuado a la finalidad superior de concreción del bien común; para esto resulta esencial una clara identidad entre principios, conveniencia y realidad.

Lo anterior hace rechazables —y hay experiencias históricas para ello— a las meras teorizaciones¹⁰, que aun cuando presentables han sido factores de retroceso institucional, económico y social.

También la necesidad consignada resulta opuesta al predominio de los intereses políticos más inmediatos, que con frecuencia buscan subordinar los mecanismos constitucionales a la conveniencia del momento. "Ciertamente es que ella (la Constitución Política de 1833) servía para sostener el régimen presidencial; ahora, sin cambiar su letra, encarnará en su espíritu el régimen parlamentario"¹¹, recuerda don Manuel Rivas V., refiriéndose a la aplicación del sistema seudo parlamentario en Chile. Seguir tal criterio lleva consigo la pérdida de todo prestigio de las normas constitucionales y, generalmente, no es una evolución sino que una simple trasgresión.

⁹George Burdeau. *Ob. cit.*, Pág. 225.

¹⁰Algunos aspectos de la Constitución Política del Estado de Chile, de 29 de diciembre de 1823. Leyes federales, de 1826-1827, y seudo régimen parlamentario, de 1891-1924.

¹¹Manuel Rivas V. *Historia política y parlamentaria de Chile*. Tomo I. Pág. 10. Ver, además, Guerra, José Guillermo. *La Constitución de 1925 y Conferencia del Presidente de la República don Arturo Alessandri P.*, "Reformas Constitucionales", anexos a Actas Oficiales Proyecto de Nueva Constitución Política de la República de 1925. Págs. 657-723.

b.- *Realidad histórico-constitucional chilena y resultados:*

¿Cuál es la realidad histórico-constitucional chilena y qué resultados han tenido iniciativas sobre el régimen político aplicable?

Si se considera al período 1833-1980, esto es, el formado por la dictación de tres constituciones —de 1833, 1925 y 1980— y la aplicación de dos de ellas —de 1833 y 1925— pueden formularse las siguientes distinciones:

A) Durante la vigencia de la Constitución de 1833 hay tres etapas:

- de plena vigencia, en que el régimen se caracteriza por situarse el Presidente de la República por sobre los partidos políticos, todavía incipientes;
- de régimen presidencial de partido, desde 1861, caracterizado por la mayor influencia de éstos, pero contrarrestada en los hechos por la decisiva autoridad presidencial, particularmente de 1881 a 1891, apoyada en la intervención electoral; y
- de seudo régimen parlamentario, en que si bien continúa rigiendo formalmente la Constitución, simplemente se la interpreta en cuanto a establecer el completo predominio del Congreso¹².

Pareciera ser del caso consignar que durante las primeras dos etapas, Chile se caracteriza por ser el Estado más organizado y promisor de América, con todo lo que ello significa, con gobernantes que asumen la autoridad de que están investidos y que, paralelamente, asumen y soportan la impopularidad que sus actos traen consigo¹³.

Durante el seudo-parlamentarismo la carencia del mecanismo de disolución del Congreso, los Presidentes en general neutros, la resistencia al mando y a ejercerlo, reflejada entre otros en las expresiones del Presidente Germán Riesco E.: "no es amenaza para nadie"¹⁴, parecen asociarse a la falta de previsión en materia económica en cuanto al futuro industrial del país, despreocupación por los problemas sociales y desprestigio de las instituciones¹⁵.

B) La dictación de la Constitución Política de 1925 fue una clara reacción frente al seudo parlamentarismo. La Constitución resultó, en realidad, impuesta por la sugestión del Presidente don Arturo Alessandri y por la presencia militar por sobre el criterio de los

¹²La interpretación de hecho dada por la Revolución de 1891 varió el propósito original de la Constitución vigente, estableciendo un régimen "seudo parlamentario" de absoluto predominio del Parlamento, carente de mecanismos como la disolución del Congreso, lo que acentuó la rotativa ministerial.

También ver Alejandro Silva Bascuñán *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, pág. 44.

¹³En numerosa bibliografía, ver Januario Espinosa, *Manuel Montt*; Francisco A. Encina, *Historia de Chile*; Fernando Campos H., *Historia Constitucional de Chile*; Benjamín Vicuña M., *Los diez años de la administración de don Manuel Montt*; Carlos Walker M., *Historia de la administración de Santa María*.

¹⁴La expresión respecto a la unidad del partido liberal se entendió y extendió referida al rol de los Presidentes de la República. Ver Manuel Rivas V., *Ob. cit.* Pág. 71.

¹⁵Ver Leopoldo Castedo, *Resumen de la Historia de Chile, 1891-1925*; Tomo IV, págs. 3-43; Gonzalo Vial C., *Historia de Chile (1891-1973)*, Vol. I, Tomo I. En sentido contrario, Julio Heisse G., *Historia de Chile, Período Parlamentario*; Artículo Fernando Silva V., "El parlamentarismo en Chile", diario *El Mercurio*, edición 21 de septiembre de 1989.

partidos más importantes de la época, quienes primero veladamente y luego ostensiblemente en la Comisión Consultiva y absteniéndose en el plebiscito constitucional, se opusieron a establecer un régimen de autoridad presidencial. Después, los hábitos pseudo-parlamentaristas, así como inicialmente el desconocimiento de las garantías o derechos fundamentales y de la regularidad institucional, fueron seria dificultad para la vigencia de la Constitución.

Desde 1932 y hasta 1973, con matices, hay un permanente conflicto entre el Presidente, el Congreso y los partidos políticos, iniciado en 1934 con la objeción hecha a la permanencia de don Miguel Cruchaga T. en el Gabinete, resistida por el Presidente de la República. En el mensaje presidencial ante el Congreso de 1941, el Presidente don Pedro Aguirre Cerda, que debió ceder muchas veces ante las decisiones del partido de que formaba parte¹⁶, reclamaba mayores atribuciones especialmente en materia económica, criticando vicios de la función legislativa, como el despacho de proyectos sin financiamiento y de pensiones de gracia¹⁷.

Igual ocurrirá con los mandatarios siguientes, lo que del estudio de los proyectos de reforma constitucional de los Presidentes don Carlos Ibáñez, don Jorge Alessandri y don Eduardo Frei queda claramente establecido¹⁸. Todos reclamaban, en el fondo, aumentar las atribuciones del Presidente e insistir en las finalidades originales de la Constitución de 1925. Por su parte, el electorado, creciente importantemente, respaldaba los criterios presidenciales en la materia. El Congreso los resistía y así se explica que las proposiciones de plebiscitos o de disolución de la Cámara, concebida como medio de solución de los conflictos de poderes, fueron sistemáticamente rechazados por aquél.

Las leyes de reforma constitucional N°s. 7.727, de 1943 y 17.284, de 1970, expresan los propósitos precedentemente descritos.

C) Con la dictación de la Constitución de 1980, que en esta materia contempla los antecedentes político-constitucionales propios de la vigencia de la Carta de 1925, se establece un presidencialismo vigorizado o reforzado, dirigido —cualquiera sea la apreciación acerca de la exactitud con que lo hace— a superar las deficiencias que se apreciaron en cuanto intervención en materia administrativa de los miembros del Congreso y a la necesidad de concordar en materia económica la responsabilidad con la ejecución. Y, en general, a contribuir a lo que se señala como exigencia contemporánea principal

¹⁶Ver Alberto Cabero, *Recuerdos de don Pedro Aguirre Cerda*, 1948.

¹⁷Ver mensaje del Presidente de la República al Congreso al inaugurar el período de legislatura ordinaria, 21 de mayo de 1941.

¹⁸Textos o proposiciones en mensajes de Presidentes Carlos Ibáñez del C., 21 de mayo de 1955; Jorge Alessandri R., 7 de julio de 1964; Eduardo Frei M., de 1° de diciembre de 1964 y 17 de enero de 1969. Ver, además, Sergio Carrasco D. y Robert Morrison M., "Estudio comparativo de los proyectos de reforma de la Constitución Política de 1925 presentados con fechas 7 de julio de 1964, 30 de noviembre de 1964 y 17 de enero de 1969", en *Revista Chilena del Derecho*, Vol. 6 N°s 1-4, 1978.

de los gobiernos: "la eficacia", según indica el profesor de Derecho Constitucional don Francisco Cumplido C.¹⁹.

c.- Razones que pueden señalarse como contrarias a la tendencia parlamentarista o, incluso, semi-presidencial en Chile

Como razones contrarias a la tendencia parlamentarista o, incluso, semi-presidencial en Chile, pueden señalarse:

1. La experiencia histórica, ya parcialmente referida, y que podría extenderse hasta la etapa colonial. Siempre en Chile la autoridad fue no sólo unipersonal sino que concentradas las autoridades gubernativas; excepciones son el fracasado gobierno de la Real Audiencia (1567-1568), las Juntas de 1811 a 1813 y los gobiernos de la primera y segunda anarquía (1823-1830; 1931-1932), debiendo considerarse también el período de pseudo-parlamentarismo, con sus especiales características.

No es un factor descartable, pues el concepto de autoridad corresponde a la mentalidad generalizada del pueblo chileno, según se ha demostrado en diversas etapas.

2. También la experiencia en cuanto a resultados. Parece ser un hecho que cuando se robustece la autoridad, enmarcada por cierto en la Ley, se vigoriza la actividad del país. Cuando se disminuye, baja el impulso creador y se atenúa toda responsabilidad.

3. Lo que resulta ser casi una falta natural en Chile de pocos partidos políticos disciplinados y coherentes en su acción, en términos que se garantice estabilidad. Es un hecho que ello no ha existido.

4. Lo anterior se acentúa en la medida que aumenta la población electoral chilena. De menos de 500.000 electores en 1938 se llega a aproximadamente 7.500.000 cincuenta años después, incremento que se fortalece en los últimos 30 años, especialmente en los 15 últimos. La población electoral chilena es mayoritariamente independiente, según indican las cifras de inscripción de partidos; y no parece desear tener militancia política. Tal es así, que al dictarse la Ley Orgánica Constitucional N° 18.603, de 23 de marzo de 1987, hubo fuerte y fundada resistencia por el mínimo de 33.550 afiliados; algunos no lograron completar tal cifra y las posteriores resoluciones del Director del Registro Electoral rechazando candidaturas independientes por tener como patrocinantes miembros de partidos, indicaría que para inscribir a éstos no siempre se contó con una rigurosa militancia. No afecta a todas las colectividades, pero es una realidad. Incluso, con posterioridad a la elección general de presidente y de parlamentarios de 14 de diciembre de 1989,

¹⁹Eduardo Frei M.; Gustavo Lagos M.; Sergio Molina S.; Alejandro Silva B.; Enrique Evans de la C.; Francisco Cumplido C., *Reforma Constitucional 1970*. En Cap. VI, pág. 157, "La aceleración de los trámites legislativos": "La eficacia de las decisiones en el problema fundamental de los gobiernos especialmente de los contemporáneos".

nueve partidos políticos no subsistirían legalmente por no haber obtenido el mínimo de 5% de la votación²⁰.

5. Al mismo tiempo, es en el Presidente donde se busca tener un factor de unidad o de coherencia. Chile, durante su desarrollo histórico y también contemporáneamente, ha demostrado adherir a la concepción de importancia del Presidente. Basta una somera revisión de la generación de candidatos y de las campañas presidenciales para constatarlo. Es evidente que lo anterior ha impuesto una selección rigurosa de méritos y de ascendiente en la opinión. Y que determina al Presidente una conducta política como Jefe del Estado²¹ de la cual, de apartarse, le resta el apoyo moral correlativo al rol conocido como de "Presidente de todos los chilenos".

6. Por otra parte, si no varían importantemente los denominados "hábitos políticos", que en último término afectaron el prestigio de los partidos, por no practicarse conceptos firmes de disciplina, respeto a la democracia interna y de concordancia con los criterios de la opinión pública, se hace dudoso el éxito de un sistema de menor autoridad del ejecutivo. También afecta al régimen político la resistencia de personas de capacidad de sumarse a la actividad política concreta con lo que, evidentemente, la vocación de servicio público se ve seriamente trabada. Contemporáneamente, se aprecia la existencia de una clara convicción en cuanto lo indispensable de valorizar el conocimiento técnico y, en general, acentuar la asesoría y preparación de quienes desempeñan cargos públicos²².

7. Las realidades extranjeras, con ser muy importantes y útiles de conocer, no son necesariamente las de Chile. Para el establecimiento de un acertado régimen político deben predominar los principios del constitucionalismo²³ y lo que la sociedad realmente es.

Así, por ejemplo, al producirse la independencia se desarrollaron en América, como soluciones de reemplazo para superar la anarquía, tendencias monarquistas. Primero don Bernardo O'Higgins y luego, desechándolas de raíz, don Diego Portales señalaron como propia para Chile la organización republicana. También es un hecho el rechazo de las proposiciones de los cónsules Poinsett y Worthington de reproducir en Chile las instituciones de los Estados Unidos²⁴, intento revivido años más tarde por don José Miguel Infante, al querer establecer un sistema federal. Cuantas veces se quiere copiar una realidad substancialmente ajena se produce el fracaso.

²⁰Información de prensa enero de 1990. Ver, editorial diario *El Sur*, de Concepción, edición de 4 de enero de 1990: "El hecho de que los afiliados a los partidos políticos sea un porcentaje bastante inferior al diez por ciento de los ciudadanos inscritos en los registros electorales tiene como elemento negativo básico el que se limita de manera absolutamente desproporcionada la participación efectiva de los chilenos en el manejo de la cosa pública... Hay consecuentemente deterioro en la selección y lo hay también en la representatividad. ...Se han oído voces de parlamentarios recién elegidos que han puesto el acento en la necesidad de buscar las maneras legítimas de atraer a la ciudadanía hacia el seno de los partidos... La ampliación de la base de los partidos políticos tiene que estar en la mira de la culminación de la transición a la democracia".

²¹Ver Bernardino Bravo L., *El presidente en la historia de Chile*, 1986.

²²En tal sentido, se observa positivamente el anuncio de centros de estudios especializados.

²³Ver Mario Verdugo M., "Los principios del constitucionalismo clásico en los ordenamientos fundamentales de Chile", en *Revista de Derecho Público*, N°s 19-20, 1976. Págs. 117-143.

²⁴Ver Eugenio Pereira S., "La influencia norteamericana en las primeras constituciones de Chile", *Boletín del Seminario de Derecho Público*, año 13, 25 a 28: 1944. Pág. 63.

8. La conveniencia de un sistema presidencial no significa el predominio irresponsable, o arbitrario, del titular del gobierno. Al revés, le obliga muy directa y precisamente al respeto a la Constitución y la Ley, a los derechos de las personas; que es una de las características principales y positivas del carácter nacional. Por otra parte, como señala el profesor de Derecho Constitucional don José Luis Cea E., el sistema presidencial establecido en la Constitución Política de 1980, con motivo especialmente de la dictación de leyes orgánicas constitucionales, interpretativas o complementarias "...ha perdido gran parte de su contenido, de sus características. De manera que hoy día el régimen presidencial de gobierno en Chile es un régimen de mayor equilibrio, podríamos decir, con otros poderes del Estado"²⁵, aspecto que debe necesariamente considerarse en cualquier estudio sobre la materia.

La afirmación lógica es que permanentemente debe buscarse el mejor sistema en lo que resulte de la propia experiencia y de la observancia de principios que corresponden a nuestra real evolución. Y, por sobre todo, buscando que efectivamente posibilite la concreción del bien común y la razonable estabilidad institucional, directamente vinculados al progreso y la atención de las necesidades de los chilenos.

²⁵José Luis Cea E., en diario *La Segunda*, Santiago, edición 22 de diciembre de 1989.