Artículo: Clase Inaugural: “Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 201
AÑO LXV
ENERO-JUNIO 1997
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

BIBLIOTECA

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

HACIA UN PRESIDENCIALISMO RACIONALIZADO

(Clase inaugural año académico 1997)

HERNAN MOLINA GUAITA
Profesor Derecho Constitucional
Universidad de Concepción

INTRODUCCION

Las instituciones políticas de gobierno ocupan un lugar central en la preocupación ciudadana.

Por ello, no es extraño que en este último tiempo se hayan alzado algunas voces académicas en orden a sustituir nuestra actual forma de gobierno por el gobierno parlamentario.

Otros han propuesto introducir el gobierno semipresidencial.

Con respeto por las opiniones antes indicadas, y reconociendo su base doctrinal y científica, quiero contribuir a abrir el abanico de posibilidades en esta materia. Es decir, desde nuestro presidencialismo avanzar hacia un presidencialismo racionalizado.

EL PRESIDENCIALISMO

El modelo clásico de gobierno presidencial es adoptado por los países latinoamericanos, pero introduciéndole considerables modificaciones para aumentar las atribuciones del Presidente de la República, produciendo una alteración profunda de los mecanismos de *frenos y contrapesos (checks and balances*, del original de 1787), sustrayéndolo al control de otros órganos, derivandose desequilibrios institucionales.

A esta aplicación deformada del modelo clásico se la denomina presidencialismo.

El nombre fue empleado en el campo científico por primera vez en 1935 por el publicista Mirkine Guetzévitch[1].

Muchas veces la referencia se hace con carácter peyorativo, para caracterizar una aplicación autoritaria.

Nosotros nos limitaremos al presidencialismo como una de las formas de la democracia constitucional. Y solamente en nuestra Constitución.

El sistema equilibrado de frenos y contrapesos *(checks and balances)* del gobierno presidencial ha sido sustituido por una relación de desequilibrio entre Presidente y Congreso, en que las nuevas potestades jurídicas del primero lo colocan en posición

[1]Vid. Richard Moulin, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, p. 35, nota 123.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

privilegiada. No se da una posición de subordinación del Congreso, pero sí se le ha limitado en sus atribuciones más esenciales, las legislativas y las fiscalizadoras. Tampoco se establece un autoritarismo presidencial, la democracia constitucional conserva sus bases fundamentales, pero se desprende de sus instituciones una preeminencia jurídica y política del Gobierno.

Se han debilitado los controles parlamentarios y jurisdiccionales sobre él.

Examinemos algunos de sus elementos.

ATRIBUCIONES REFORZADAS DEL PRESIDENTE FRENTE AL CONGRESO

Interviene con el Presidente de la República en la formación de la ley.

Iniciativa legislativa

En el modelo teórico del gobierno presidencial clásico, el Presidente carece de iniciativa legislativa. Esta corresponde a los parlamentarios. El Presidente puede dirigir mensajes al Congreso indicándole sus necesidades legislativas y de recursos.

Constituye una excepción entregarle iniciativa legislativa, y una doble excepción darle iniciativa legislativa exclusiva en fundamentales materias de orden económico y social. Ciertamente esto último es lo más grave, puesto que significa reducir la iniciativa legislativa a los parlamentarios.

Por la primera reforma que se le introduce a la Constitución anterior, en 1943, se amplía considerablemente su iniciativa legislativa exclusiva a la creación de servicios o empleos rentados, a la alteración de la división política y administrativa, a la reducción, supresión o condonación de impuestos, intereses, o sanciones. Para fijar los sueldos y salarios mínimos del sector privado.

La Constitución de 1980 mantiene todas las materias antes señaladas como de iniciativa exclusiva del Presidente, pero en una redacción más amplia y comprensiva, y agrega, entre otras, la de imponer tributos, contratar empréstitos que puedan comprometer la responsabilidad financiera del Estado o de las entidades públicas que señala.

Este proceso de acrecentamiento de la iniciativa legislativa exclusiva obedece al propósito del constituyente de facilitarle al Presidente el manejo de las finanzas y el gasto público.

Resulta elocuente lo ocurrido con el proyecto de ley iniciado por moción parlamentaria, para trasladar el Congreso Nacional desde Valparaíso a Santiago, que fue declarado inconstitucional por sentencia de fecha 12 de agosto de 1996 por el Tribunal Constitucional, por la unanimidad de sus integrantes, dado que el traslado irroga gastos, y ellos son de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Mecanismos especiales en favor del Presidente en la etapa de discusión y aprobación de un proyecto de ley

En los artículos 65, 67 y 68 de la Constitución se contemplan tres situaciones diferentes que pueden paralizar la tramitación de un proyecto de ley.

Cuando ello se produce, esas disposiciones facultan al Presidente de la República

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

para solicitar que el proyecto rechazado en una Cámara pase a la otra Cámara, o para pedir que la Cámara que aprobó el proyecto se pronuncie nuevamente para ver si reúne el quórum necesario para insistir en él. Una facultad análoga se contempla tratándose de las adiciones o enmiendas aprobadas en la Cámara revisora y rechazadas en la Cámara de origen.

En todos estos casos se regulan las distintas eventualidades que pueden producirse cuando se ejercen esos derechos.

Todos estos mecanismos son innovaciones de la Carta del 80, que refuerzan el carácter colegislador del Presidente.

La urgencia

El Presidente puede hacer presente la urgencia en uno o en todos los trámites de un proyecto y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

La Constitución entrega al Presidente la calificación de la urgencia. Es también una innovación, puesto que bajo la Carta anterior, la calificación correspondía a las propias Cámaras.

El veto

En el modelo presidencial clásico, el veto es la reprobación íntegra de un proyecto aprobado por el Congreso. Es un veto supresivo total. Tiene, por tanto, un carácter puramente negativo, impide que un proyecto se convierta en ley. Es suspensivo, puesto que puede ser vencido por el Congreso, pero a condición de que se reúnan en ambas Cámaras los dos tercios de sus integrantes en tal próposito.

Entre nosotros se conserva ese veto, pero además, se contemplan el veto parcial que permite oponerse sólo a una parte del proyecto o modificar algunas de sus disposiciones. Y existe además el veto aditivo, que tiene por objeto agregar disposiciones nuevas. Eso sí, no se admitirán observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

La Ley de Presupuestos

Con la experiencia de la gran crisis de 1891 y de lo ocurrido durante el régimen pseudo parlamentario, la Constitución de 1925 estableció el principio de la aprobación automática de la Ley de Presupuestos, si a la expiración del plazo constitucional no hubiere sido despachada por el Congreso. En otros términos, si el Congreso suspende la tramitación del proyecto, si no lo despacha, si explícitamente lo rechaza, rige el proyecto presentado por el Presidente de la República.

La Constitución de 1980 conserva el principio de aprobación automática, con la salvedad del acortamiento de los plazos para presentar el proyecto por el Presidente y para despacharlo por el Congreso.

Además, se dispone que la "estimación del rendimiento de los recursos que

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

consulta la Ley de Presupuesto y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de Ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos".

Y el artículo 64 inciso final agrega que "si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

En suma, estamos lejos del gobierno presidencial clásico, en que el Congreso con independencia aprueba el Presupuesto y negocia los acuerdos con el Presidente.

Los Decretos con fuerza de ley

Señala el artículo 61 inciso primero de la Constitución que "el Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley".

Es muy amplio, más que el de la Carta anterior en su texto fijado por la reforma de 1970, que indicaba expresamente las materias sobre las cuales podía recaer la autorización.

Esta amplitud del constituyente para que el Presidente pueda dictar decretos con fuerza de ley, sin condicionar la autorización a ninguna exigencia de fondo, sino exclusivamente formales, constituye una característica del presidencialismo .

Convocatoria a legislatura extraordinaria

La legislatura ordinaria del Congreso comprende el período de sesiones entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año. Luego, la legislatura extraordinaria puede extenderse como máximo entre el 19 de septiembre y el 20 de mayo del año siguiente, y deriva de la autoconvocatoria del Congreso o de la convocatoria del Presidente de la República.

Dada la particular regulación de la legislatura extraordinaria, sólo opera en la práctica la que es convocada por el Presidente de la República, produciéndose el efecto señalado en el artículo 52 inciso tercero, que "el Congreso sólo podrá ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados internacionales que aquél incluyere en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de la facultad de ambas Cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas". Salvo también lo dispuesto en el artículo 52 inciso final (el Congreso se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estado de sitio).

A través de este mecanismo, el Presidente interviene de un modo principal en el funcionamiento del Congreso durante la mayor parte del año, determinando los asuntos legislativos o tratados internacionales a que debe avocarse.

Artículo: Clase Inaugural: “Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Plebiscito constituyente

En el procedimiento de reforma de la Constitucion, el Presidente de la República puede vetar total o parcialmente el proyecto aprobado por el Congreso.

En el caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente e insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la totalidad o en parte del proyecto aprobado por ellas, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto o la parte del proyecto que ha sido objeto de insistencia, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito (art. 117 incisos 4° y sgtes.).

El Presidente está legitimado para accionar por la constitucionalidad de la ley.

Corresponde al Tribunal Constitucional un control preventivo obligatorio de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes interpretativas de la Constitución, antes de su promulgación (art. 82 N° 1°).

Y le corresponde un control preventivo eventual sobre los proyectos de ley o de reforma constitucional, y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso (art. 82 N° 2°).

En este caso el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.

Todo esto, sin perjuicio de mantenerse el control *a posteriori* en la Corte Suprema, para declarar inaplicable un precepto contrario a la Constitución.

Dominio legal y reglamentario

En la Constitución de 1980 hay algunas alteraciones al principio formal y al de competencia genérica de la ley.

En efecto en el artículo 60 su encabezamiento señala: “Sólo son materias de ley”, y a continuación siguen veinte numerales. Es evidente, por la redacción como por los antecedentes de la historia fidedigna del precepto que el propósito era establecer un dominio legislativo máximo. Es decir, la ley ya no podría regular cualquier materia, sino sólo aquéllas señaladas en una enumeración taxativa por el constituyente.

Sin embargo, esa intención resultó parcialmente frustrada en virtud de la incorporación del numeral veinte que se refiere a “toda otra norma de cáracter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”.

En efecto, con el numeral veinte es imposible determinar directa o indirectamente objetos, contenidos o materias. Y ello porque sólo se refiere a la forma de la ley. Y entre los requisitos de forma señalados está la exigencia de ser de *carácter general.*

Por consiguiente podemos decir que el dominio legal comprende las materias indicadas en los numerales 1 al 19 del artículo 60, y todas las que regule mediante normas de *carácter general* y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Determinado así el dominio legal, aplicamos el art. 32 N° 8° de la Constitución que establece como atribución especial del Presidente de la República “ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Por tanto, además de la potestad reglamentaria de ejecución, hoy está expresamente contemplada en la Constitución la potestad reglamentaria autónoma, la que se ejercerá en todas las materias que no sean propias del dominio legal.

En suma, se reduce el dominio legal y se amplía el de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Asistencia de ministros de Estado a las sesiones de las Cámaras

Los ministros de Estado pueden, cuando lo estimen conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación pueden, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto.

Es otra excepción al principio de la separación rígida de poderes, en beneficio de estos colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y CADA UNA DE LAS CAMARAS

La fiscalización de los actos del Gobierno

Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Para estos efectos puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta (art. 48 atribución 1ª inciso primero).

Esta última frase de entenderse cumplida la obligación del Gobierno por el solo hecho de entregar su respuesta, es una innovación de la Constitución de 1980, y según la historia fidedigna de su establecimiento significa que "cualquier respuesta material implica cumplimiento cabal de la obligación por parte de los Ministros"[2].

Con ello se prefirió asumir el riesgo de que eventualmente se desvirtuará la función fiscalizadora con respuestas evasivas de los Ministros, pero no que pudiese desvirtuarse el régimen, por la vía de que la Cámara de Diputados calificara de insuficiente la respuesta, pretendiéndose con ello infringida la Constitución y configurada de este modo una causal de acusación en juicio político, lo que podría conducir a un nuevo pseudo régimen parlamentario.

El riesgo previsto y asumido se ha concretado en la práctica, la función fiscalizadora de los actos del Gobierno ha demostrado su debilidad.

Intervención en la integración del Senado

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa, y está también

[2]Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política. Sesión 353, pp. 16 a 19.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

integrado por senadores designados y por derecho propio, en conformidad al artículo 45 letras a) y siguientes.

En conformidad a las letras e) y f) del precepto, el Presidente de la República designa dos senadores.

Y según lo dispuesto en la letra a), los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiesen sido declarados culpables en juicio político, serán senadores por derecho propio y con carácter vitalicio.

Estas situaciones constituyen excepciones a los principios del modelo presidencial clásico, de generación democrática de las Cámaras y de separación rígida de poderes.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LOS ESTADOS DE EXCEPCION CONSTITUCIONAL

En el presidencialismo se refuerzan las atribuciones del Presidente de la República en los estados de excepción constitucional, lo que tiene como contrapartida una suspensión o restricción del ejercicio de algunos derechos fundamentales. Cuatro son los estados de excepción. Veamos uno.

Estado de sitio

Atengámonos sólo a los efectos.

En la Carta del '25 afectaba a la libertad personal y la seguridad individual.

La Constitución del '80 afecta esas libertades, pero además, el Presidente puede suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y restringir el ejercicio de las libertades de locomoción, de información y de opinión.

Hasta aquí, algunas de las principales características de nuestro presidencialismo que lo diferencian del modelo teórico del gobierno presidencial.

RACIONALIZACION DEL PODER Y PRESIDENCIALISMO RACIONALIZADO

Mirkine Guetzévitch fue el creador de la noción de "racionalización del poder", como "tendencia a abarcar en la red del derecho el conjunto social de la vida, en cuanto tentativa para reemplazar el hecho metajurídico del poder por el derecho escrito, es la evolución progresiva del estado de derecho, de la democracia"[3].

Esta noción que ha hecho fortuna y ha tenido múltiples aplicaciones, ha motivado a Burdeau a hacer otra aplicación, la de presidencialismo racionalizado, para referirse al debate suscitado con motivo de la reforma constitucional de 1962, introducida a la Constitución francesa. Refiriéndose al mecanismo disolución-dimisión, señala que "en ese caso, decidiendo la disolución de la Asamblea, el Presidente provocaría elecciones generales, poniendo en causa a la vez su propio mandato y aquél de los diputados. Es apenas necesario subrayar cómo esta posibilidad de la disolución aparta la fórmula del

[3] *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, preface, p. VII. Citado por Richar Moulin, ob. cit. p. 221, nota 13.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

presidencialismo racionalizado[4] de la imagen tradicional del régimen presidencial. Ella lo aparta tanto más que obligándose el Presidente a disolverla, el Parlamento dispondría indirectamente del medio de poner en causa su responsabilidad ya que, él también, debería retirarse esperando el veredicto del cuerpo electoral"[5].

Pero el régimen descrito por Burdeau como presidencialismo, conceptualmente no lo es, puesto que comprende un elemento esencial del gobierno parlamentario, el mecanismo disolución de la Asamblea -responsabilidad política del Gobierno.

Es por esto que la nomenclatura acogida por la doctrina para caracterizar el régimen francés ha sido el de gobierno semipresidencial, que propuso Duverger.

No obstante, la expresión "presidencialismo racionalizado" es aprovechable, pero utilizada conceptualmente en forma apropiada, conteniendo elementos esenciales del gobierno presidencial y los propios del presidencialismo pero debidamente rectificados, y con exclusión de todo elemento esencial del gobierno parlamentario.

El presidencialismo puede transformarse en un presidencialismo racionalizado si introduce frenos, controles, si establece contrapesos, si vigoriza las facultades fiscalizadoras que deben ejercerse sobre el gobierno.

Es un camino con amplias posibilidades que deben ser exploradas, examinadas, discutidas. Su recorrido requiere tiempo. Así lo exige la naturaleza de las instituciones políticas.

Por tanto, nos limitaremos a señalar inicialmente algunos de los principales campos en que se vislumbra un ámbito propicio para introducir controles, contrapesos, equilibrios institucionales, no obstante conservar la gran autoridad presidencial.

Limitación a la declaración de urgencia

Hemos visto que el Presidente puede hacer presente la urgencia en uno o en todos los trámites de un proyecto de ley.

Pero la Constitución le ha entregado también la facultad de calificar la urgencia, es decir, conforme a la ley orgánica constitucional del Congreso, en simple urgencia, suma urgencia y discusión inmediata. En éste último caso, la discusión y votación en la Cámara requerida deben quedar terminadas en el plazo de tres días corridos.

Este es uno de los instrumentos que le permite intervenir en el trabajo parlamentario, acelerando la discusión y el despacho de los proyectos de ley que interesan al gobierno.

Se puede evitar tanta discrecionalidad presidencial mediante distintas vías. Por ejemplo, exigiendo que las propias cámaras asientan en la calificación de las urgencias de discusión inmediata.

O bien, autorizándose a las cámaras para acordar la suspensión de los plazos, mientras esté pendiente en la Comisión que deba informarlos un proyecto con urgencia.

En otros términos, es preciso impedir que el Congreso sea obligado, discrecional y sistemáticamente por el Presidente, a pronunciarse sobre materias legislativas, sin un estudio adecuado.

[4]Lectura cursiva es nuestra

[5]Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, Tomo V, p. 408. Segunda edición, revisada y aumentada, L.G.D.J., París, 1970.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Modificar normas sobre funcionamiento del Congreso

Hemos visto cómo el Presidente de la República, en virtud de la regulación jurídica vigente, es quien decide que asuntos legislativos y otros serán tratados en el Congreso en la legislatura extraordinaria, según los incluya o no en la convocatoria que ha hecho, es decir, eventualmente, en los dos tercios del año .

Pensamos que habría que empezar por cambiar el nombre. En efecto, técnicamente, la legislatura es el período legislativo que comprende la duración de los cargos de diputados, y no como se usa en el texto.

Debería contemplarse un período de sesiones, compuesto de una o dos sesiones ordinarias en el año, en el sentido técnico de serie de sesiones, pero en todo caso más extenso que el actual, y susceptible de prorrogarse.

Sólo de un modo excepcional, y por circunstancias imprevistas, podría contemplarse la convocatoria presidencial, a sesión extraordinaria en el sentido técnico ya señalado[6].

Vigorizar la fiscalización de la Cámara de Diputados

La función de fiscalización de los actos del gobierno, atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, está desvirtuada como ya se ha comentado.

Este grave defecto debe ser subsanado, fortaleciendo la función de control.

Esto se ha intentado infructuosamente mediante la elaboración de proyectos de reforma durante la vigencia de la Carta anterior, acudiendo al instituto de la interpelación. Es cierto que éste es un mecanismo propio del gobierno parlamentario, puesto que puede eventualmente conducir a la votación de una moción de censura, y en consecuencia a hacer efectiva la responsabilidad política del gabinete o de alguno de sus integrantes.

No obstante, nada impide separar en la interpelación, lo que corresponde al derecho de hacer preguntas en el seno de la Cámara a un Ministro de Estado, quien tiene la obligación de concurrir y responderlas, de la responsabilidad política del Ministro. La responsabilidad política ante el Parlamento es lo propio del gobierno parlamentario, es de su esencia, y por tanto, incompatible con el presidencialismo.

Pero la primera parte de la interpelación, esto es, la sola función de control, es plenamente compatible con él y más aún, indispensable consagrarla constitucionalmente en un presidencialismo racionalizado[7].

Ampliación del control jurisdiccional en los estados de excepción

En los recursos de amparo y de protección que se interpongan y tramiten durante los estados de excepción constitucional, dispone el art. 41 Nº 3º que "los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos ni las circunstancias

[6]Vid. Jean Pierre Camby, "La session parlementaire continue: un an d' application á l'Assemble nationale", publicado en la *Revue du Droit Public et de la sciencia politique en France et al étranger*, 6 , 1996, Paris.

[7]Vid. Francisco Zúñiga Urbina, "Interpelaciones: apuntes de un estudio". En *Revista de Derecho Público*, pp. 55-79, N° 59, enero-junio, 1996, Universidad de Chile.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de hecho invocadas por la autoridad para adoptar las medidas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere esta Constitución".

Racionalizar en este caso significa someter al control de los tribunales competentes, los fundamentos y las circunstancias de hecho que tuvo la autoridad para ordenar la suspensión o restricción de uno o varios derechos fundamentales de alguna persona.

Prohibición de reelección y norma pétrea

Establece la Constitución en su artículo 25 inciso segundo que el Presidente de la República "no podrá ser reelegido para el período siguiente".

Experiencias históricas avalan la mantención de la norma.

No obstante, es necesario reforzarla dada las experiencias latinoamericanas que han permitido eludirla.

Entre nosotros, poco antes del término del período presidencial de cuatro años del Presidente Aylwin, hubo importantes personeros políticos, incluso de oposición, que se manifestaron en el sentido de modificar la prohibición y hacer posible su reelección para el período siguiente.

Afortunadamente no prosperaron esas opiniones, en parte muy importante por la posición negativa adoptada por el ex Presidente.

Esto demuestra la conveniencia de darle a la norma el carácter pétreo, es decir, no modificable por el poder constituyente derivado.

HACIA EL REEMPLAZO DE LA FORMA JURIDICA DE ESTADO, LA UNITARIA POR LA REGIONAL

La forma de gobierno tiene una estrecha relación con la forma jurídica de Estado. La forma de gobierno presidencial y la forma jurídica de Estado federal son invenciones que nacen simultáneamente con la primera Constitución escrita, la de los EE.UU. de 1787.

Como en esta forma de Estado se da la duplicidad orgánica, esto es, que en los estados federados o miembros se dan también órganos estaduales legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, el ejecutivo federado es generado democráticamente por sufragio universal en cada estado miembro. Por tanto, no depende del Presidente de la República.

Cuando nosotros tomamos el gobierno presidencial y lo insertamos en la forma jurídica de Estado unitario, provocamos un desequilibrio en la forma gubernamental clásica, porque entregamos los órganos del gobierno interior a la designación y remoción exclusiva por el Presidente de la República, los que deben ejercer sus funciones conforme a las órdenes e instrucciones que éste les imparta.

Con ello, hemos deformado el gobierno presidencial, eliminando uno de sus más fuertes contrapesos, contribuyendo así al presidencialismo.

La sustitución de la forma jurídica unitaria por la forma jurídica regional de Estado, en que los órganos del gobierno regional se eligen democráticamente, contribuirá a establecer nuevos contrapesos, que conduzcan a un presidencialismo racionalizado.

Artículo: Clase Inaugural: "Hacia un presidencialismo racionalizado
Revista: Nº201, año LXV (En-Jun, 1997)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Sistema de partidos políticos

En un país con sistema bipartidista perfecto, con partidos de opinión, sistémicos, flexibles, que permiten las votaciones cruzadas en el Congreso, la elección de Presidente se da dentro de un proceso de normalidad democrática, institucional y social.

Es el gobierno presidencial y la elección de Presidente en los Estados Unidos.

En cambio, en el presidencialismo, con sistema multipartidista puro, polarizado y con existencia de partidos y movimientos antisistémicos, se enfrentan en una elección de Presidente concepciones ideológicas significativamente diferentes, algunas contradictorias y excluyentes, con programas que pueden constituir graves amenazas para ciertos sectores sociales.

En esta situación lo que está en juego en una elección de Presidente son aspectos demasiado importantes para los distintos sectores de la sociedad, lo que da al proceso un dramatismo que envuelve a toda la colectividad. La elección viene periódicamente a replantear situaciones críticas, cuya manifestación y expresión se da principalmente a través de su sistema multipartidista puro, a veces con combinaciones multipolares.

El pluralismo político, base fundamental de toda democracia constitucional, en relación a un sistema de partidos es compatible con el bipartidismo y con el multipartidismo en cualesquiera de sus expresiones.

Pero es evidente que, desde un punto de vista del buen funcionamiento del gobierno, es más conveniente un sistema bipartidista o uno multipartidista temperado.

Para favorecer esas expresiones y excluir la del multipartidista puro, hay decisiones que pueden ser tomadas respecto de los sistemas electorales.

Además, pueden adoptarse reglas sobre el *umbral* de la votación para tener acceso a la representación.

Pero no parece lógico que entre nosotros se consagre para las elecciones parlamentarias el sistema de colegios electorales binominales, minoritario empírico, que busca evitar la tradicional división en tres tercios de las fuerzas políticas, y por otro lado, se contemple un sistema electoral D'Hondt, para las elecciones de concejales, minoritario de representación proporcional, con pactos y subpactos, que favorecen la proliferación de partidos políticos.

Estas incoherencias evidentes deben ser resueltas por el legislador, por un imperativo de racionalidad legislativa y para favorecer tendencias a un sistema multipartidista temperado que facilite el funcionamiento del presidencialismo racionalizado.

Sistema social

El presidencialismo, en algunos de sus aspectos, ha sido una respuesta política e institucional a las demandas de una sociedad con sectores altamente tecnificados y sofisticados, y otros, fuertemente retrasados y en extrema pobreza, una sociedad profundamente escindida, en la que uno de sus segmentos adolece de marginalidad de la vida económica y cultural.

El presidencialismo racionalizado debe convertirse en el instrumento eficaz para integrar armónicamente todos los sectores sociales, debe desplegar su potencialidad política y jurídica para asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida colectiva, reconociendo a todos su dignidad, libertad, igualdad y derechos, sirviendo a la persona humana, a toda persona, a cada persona.