

TERCER INSUMO CONSTITUCIONAL:

PRESIDENTE Y CONGRESO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Equipo
Instituto Res Publica

ÍNDICE

I. Mecanismos constitucionales en el manejo de crisis políticas agudas (María Paz Romero).	04
II. La relación Presidente – Congreso en el régimen presidencial (Florencia Muñoz Villalobos).	16
III. Semi presidencialismo: ¿el mejor camino para Chile u otra mala idea? (Agustín Núñez Cox).	23
IV. Semi presidencialismo: experiencia en Francia (Rodrigo Meléndez).	31
V. Atribuciones legislativas del Presidente de la República (Luiz Fernando Mackenna).	39



INTRODUCCIÓN

En este tercer insumo constitucional analizaremos el régimen de gobierno, particularmente en cuanto a la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Dentro del constitucionalismo podemos encontrar el régimen presidencial, semipresidencial y parlamentario. En las constituciones, si bien no necesariamente se señala expresamente el régimen de gobierno que se consagra, éste es fácilmente identificable si se examinan los artículos que se refieren a las funciones del Presidente y del Congreso.

Dentro del debate constituyente, si bien el régimen de gobierno no ha sido uno de los temas que más ha ocupado a la opinión pública, no por eso es poco importante.

Dentro de nuestra historia republicana han existido diferentes regímenes de gobierno. Algunos han encontrado mayor éxito para conducir y dar estabilidad al país. Parece ser que existe un acuerdo transversal de las diferentes fuerzas políticas en que se debe modificar el actual sistema presidencial y avanzar hacia un presidencialismo atenuado o a un régimen semipresidencial. Estas son las dos opciones que más apoyo concitan.

En esta oportunidad abordaremos: (i) la relación entre régimen de gobierno y crisis políticas agudas; (ii) se analizará la relación entre el Presidente y el Congreso en Chile desde un punto de vista teórico e histórico; (iii) se evaluará la alternativa semi presidencial, por la importancia que ha adquirido en el debate público; (iv) se analiza, a continuación, la experiencia comparada francesa con el sistema semi presidencial, ya que ese país es un referente en cuanto a este régimen; y (v) se vuelven a mirar las atribuciones legislativas del Presidente de la República, puesto que han estado en el centro del debate público en el último tiempo.





MECANISMOS CONSTITUCIONALES EN EL MANEJO DE CRISIS POLÍTICAS AGUDAS



Autora
María Paz Romero

1. ACUSACIONES CONSTITUCIONALES: REFLEJO DE UNA CRISIS POLÍTICA AGUDA

En los últimos años, hemos sido testigos de la enorme cantidad de acusaciones constitucionales que se han formulado por la Cámara de Diputados, de las cuales algunas han prosperado en el Senado, teniendo como efecto la destitución de personas de altos cargos públicos, en su mayoría Ministros de Estado. Actualmente, el Partido Comunista tiene intenciones de deducir una acusación constitucional en contra del Presidente de la República Sebastián Piñera, la cual sería la segunda en un mismo período presidencial, algo muy excepcional en la historia de Chile.¹

La acusación constitucional, también conocida como juicio político o impeachment, es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, interponiéndola en ella un número de diputados, y del Senado, el cual la conoce y juzga, que busca hacer efectiva la responsabilidad política de autoridades del Estado. Tiene una doble naturaleza, por un lado es de carácter jurídica, ya que sólo se puede deducir contra las autoridades y por las causales expresamente establecidas en la Constitución. Sin embargo, es también, aunque no solamente, en gran medida un instrumento de naturaleza política, ya que en el fondo se busca realizar un juicio respecto del mérito, conveniencia u oportunidad de los actos cometidos por ciertas autoridades de alto rango.

Un mecanismo constitucional de control político como este, debiese ser utilizado como ultima ratio, es decir, sólo en casos verdaderamente graves y no como un “capricho” u oportunismo político, ya que sus efectos no sólo producen severas consecuencias para el acusado, sino que también tienen un impacto

institucional y democrático importante. Sin embargo, últimamente se ha puesto en duda el uso excesivo y tergiversado que se le ha dado a este mecanismo, llegando incluso a decirse que “desnaturalizar instituciones o desdibujar sus fines para efectuar reproches políticos constituye un abuso del derecho que no debemos tolerar”.² En efecto, desde octubre de 2019 hasta la fecha se han deducido siete acusaciones constitucionales por la Cámara de Diputados,³ y en general suelen ser máximo dos cada 1 o 2 años.

El uso indiscriminado de mecanismos de responsabilidad política, como lo es la acusación constitucional, es **síntoma de un conflicto político agudo entre dos poderes del Estado: el Presidente de la República y el Congreso Nacional**; y también es **reflejo de la ausencia de otras válvulas de escape más aptas para canalizar tensiones**, especialmente en un sistema de gobierno presidencialista que es por esencia más rígido que otros.

Esta situación no es nueva, es más, ha tendido a ser repetitiva en la historia de Chile, la cual da cuenta de crisis agudas manifestadas en un severo conflicto entre el Presidente y el Congreso. A modo de ejemplo, está la Guerra Civil de 1891, en la cual se enfrentó el Presidente Balmaceda contra el Congreso Nacional de la época. Por otro lado, podemos encontrar el quiebre institucional de 1973 que encontró su culmen en una disputa entre el Presidente Salvador Allende y el Congreso Nacional por la reforma constitucional sobre las tres áreas de la economía. Cabe mencionar que en esa época, entre 1971 y 1973, la Cámara de Diputados formuló 19 acusaciones constitucionales.⁴ En

¹ VON BAER (2021).

² LIBERTAD Y DESARROLLO (2019): 4.

³ Información disponible en: https://www.camara.cl/fiscalizacion/Acusaciones_Constitucionales.aspx

⁴ SASSO (2014): 100.

síntesis, en ambas situaciones es posible notar la figura de un Presidente que carece de apoyo mayoritario en el Congreso, y en ninguno de los dos casos se logró canalizar institucionalmente el conflicto, produciéndose en ambos un quiebre institucional y democrático.

2. DISEÑO CONSTITUCIONAL PARA ENFRENTAR CRISIS AGUDAS O RIESGOS POLÍTICO-DEMOCRÁTICOS.

Ante crisis políticas como las recién mencionadas, una Constitución puede concebirse como un mecanismo apto para abordar o administrar riesgos políticos.⁵ Por lo tanto, la pregunta esencial que corresponde formular es ***¿de qué manera puede la Constitución hacerse cargo de una crisis política aguda reflejada -entre otros- en un conflicto entre Presidente y Congreso, en el cual el primero goza de apoyo minoritario?***

Para esto es necesario hacer un análisis constitucional sistémico o global, entendiendo la Constitución como un todo y no como una suma de sus partes individualmente consideradas. Hay que tener presente cómo se relacionan las diferentes partes de este sistema, y cómo el cambio de una parte del engranaje o sistema puede afectar a otras. Hay partes más importantes que otras, en el sentido de que hay herramientas subordinadas o fuertemente dependientes de definiciones más globales.

En este contexto, los mecanismos de responsabilidad política, tales como la acusación constitucional, si bien es importante que existan, tienen una incidencia menor dentro de un sistema o diseño constitucional dirigido a hacerse cargo del riesgo político-democrático consistente en el quiebre institucional que le sigue a un agudo conflicto entre el Presidente y el Congreso; o simplemente no son suficientes por sí mismas para canalizar las tensiones que un riesgo de esta magnitud implica. De hecho, estos mecanismos son altamente dependientes de otros factores de mayor incidencia tales como el sistema de gobierno, o el sistema electoral.



⁵Ver The constitution of risks de Vermeule.

A. Sistema electoral (factor de incidencia alta)

Los sistemas electorales también constituyen un factor de alta incidencia para canalizar crisis políticas en la medida que ellos definen la forma en que se ejerce la democracia dentro de un Estado y determinan la composición de partidos políticos dentro del Congreso. En términos muy generales, es posible señalar que los sistemas proporcionales, tienden a producir mayor fragmentación en el Congreso, lo que hace más difícil gobernar y alinear partidarios. Por otro lado, los sistemas mayoritarios producen menos fragmentación, lo que facilita la formación de coaliciones y favorece llegar a acuerdos, lo que a su vez genera mayor estabilidad en el sistema político.

En el caso de Chile, la fragmentación derivada del sistema electoral actual ha dificultado alcanzar consensos y dar gobernabilidad, lo que conlleva que el Presidente carezca de una mayoría parlamentaria que lo apoye. El problema es que si desde un inicio no se logran formar coaliciones fuertes que apoyen al Presidente dentro del Congreso, la situación difícilmente cambiará durante su gobierno y se deberá esperar 4 años más hasta las próximas elecciones. Por lo tanto, es posible establecer que el sistema presidencialista acompañado de un sistema electoral que promueve el multipartidismo es una combinación complicada para la estabilidad y gobernabilidad del país. Un sistema uninominal, en cambio, sería muy compatible con un régimen presidencial, de cara a la estabilidad.

B. Sistema de gobierno (factor de incidencia alta)

El sistema de gobierno determinado en una Constitución es fundamental para comprender las relaciones entre los distintos poderes del Estado, especialmente entre el Ejecutivo y Legislativo, y como a través de los checks and balances aspiran a obtener el equilibrio necesario para la realidad de cada país. Por lo tanto, el sistema de gobierno es un factor de incidencia alta a la hora de enfrentar crisis institucionales agudas.

I. Sistema Presidencial: mayor estabilidad vs. menor flexibilidad.

En términos generales, se puede decir que un sistema presidencialista favorece la estabilidad dentro del sistema político. Esto se debe a que tanto el Presidente como los miembros del Congreso son electos por votación popular por periodos fijos preestablecidos, lo que significa que la supervivencia de cada uno no depende de la confianza y apoyo del otro. En consecuencia, el Presidente no puede ser removido por el Congreso a través de una moción de censura o voto de desconfianza. El único mecanismo que existe para ello es la acusación constitucional o juicio político, sin embargo, como se analizó al inicio este es un mecanismo excepcional que sólo busca la responsabilidad política ante causales graves y requiere alto quórum de aprobación. Por otro lado, esta independencia mutua entre ambos implica también que el Presidente no puede disolver el Congreso y llamar a elecciones anticipadas.

Ahora bien, el hecho de que Presidente y Congreso no dependan de su mutua confianza para sobrevivir, incentiva mayores y más amplios acuerdos y flexibilizar posturas, ya que ambos están asegurados en sus cargos por un tiempo determinado. Esta situación hace que el sistema presidencial se vuelva rígido ante escenarios de crisis agudas en que el Presidente (Jefe de Estado y de Gobierno) tiene minoría en el Congreso, lo cual trae como consecuencia bloqueos en la gobernabilidad y una severa dificultad para salir de ellos ante la falta de válvulas de escape.

II. Sistema Parlamentario: menor estabilidad vs. mayor flexibilidad.

El sistema parlamentario, el Jefe de Gobierno no es elegido por votación popular ni tampoco está sujeto a un periodo de gobierno determinado o preestablecido. En efecto, el Jefe de Gobierno es elegido por mayoría parlamentaria y sólo subsiste en el gobierno en la medida que mantenga la confianza de dicha mayoría. En otras palabras, el partido o coalición política que tenga mayoría en el parlamento estará también a cargo del gobierno, lo cual implica una necesaria dependencia del Poder Ejecutivo bajo el Poder Legislativo. Por otro lado, el gobierno tiene la facultad de disolver (o solicitar la disolución) del Congreso y llamar a elecciones anticipadas. Estos mecanismos aportan mayor flexibilidad para canalizar crisis agudas, es decir, cuenta con válvulas de escape ante la situación de que un gobierno no tenga mayoría parlamentaria, tales como la moción de censura. La contrapartida de este sistema es que genera mayor inestabilidad política ante los múltiples cambios de gobierno y de poca duración, lo cual produce que existan mayores vacíos de poder. Además, muchas veces



los cambios de gobierno no son representativos de la voluntad popular, sino que hacen de juego político entre los parlamentarios del momento en busca de distintas mayorías para lograr sus objetivos.

III. Sistema semipresidencial: un híbrido.

Los sistemas semipresidenciales constituyen un tercer gran grupo dentro de los sistemas de gobierno, sin embargo, son de difícil conceptualización ya que abarca todas las variaciones de los sistemas de gobierno “puros” (presidencialismo y parlamentarismo) que quedan a medio camino entre uno y otro, constituyendo en la práctica un modelo híbrido. Por lo tanto, para determinar con certeza si tienden a una mayor o menor estabilidad o flexibilidad es necesario atender los casos particulares de cada Estado, dependiendo del grado de independencia y facultades que le otorgan a cada órgano político.

En general, el semipresidencialismo es un tipo constitucional que combina un Jefe de Estado elegido por regla general en votación directa, el cual tiene poderes considerables, con un Jefe de Gobierno que emana del Poder Legislativo y es responsable ante él. De este modo, mantienen así una estructura de poder dual en la que el Jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro y su gabinete. En teoría el semipresidencialismo debiese ser un equilibrio entre los dos modelos clásicos, aportando necesaria flexibilidad que carece un sistema presidencial rígido para el manejo de un gobierno así como la estabilidad que podría faltar en un sistema parlamentario, sin embargo, esto no lo libera de otros riesgos que en la práctica pueden amenazar la estabilidad político institucional del Estado.

Hay que tener presente que ningún sistema es perfecto, es más, hay muchos factores que pueden influir en su adecuado funcionamiento, algunos de los cuales superan las consideraciones jurídicas que se puedan establecer en una constitución. Actualmente, en Chile tenemos un sistema presidencial reforzado, el cual es fruto de nuestra tradición constitucional. Sin embargo, se ha evidenciado que es bastante inflexible al momento de canalizar crisis políticas agudas, y hoy está al borde del colapso. Por lo tanto, las opciones a considerar son -a grandes rasgos-: (1) presidencialismo atenuado; (2) semipresidencialismo; y (3) parlamentarismo. En la discusión pública no se le ha dado mucha relevancia al parlamentarismo y es difícil que lo adoptemos como nueva forma de gobierno, al menos en este momento. Por ende, conviene analizar en primer lugar, cómo lograr un

presidencialismo atenuado para mejorar el manejo de crisis agudas, y en segundo lugar, los desafíos que conllevaría adoptar un sistema semipresidencialista en nuestro país.

3. PROPUESTAS PARA EL MANEJO DE CRISIS EN UN SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL: EN BUSCA DE UN PRESIDENCIALISMO ATENUADO.

Luego del panorama general respecto a las cualidades de los sistemas de gobierno presentados en el capítulo previo, es evidente que nuestro actual sistema de presidencialismo requiere un diseño constitucional que apunte a mecanismos que (1) disminuyan la probabilidad de tener minoría en el Congreso; y (2) generen herramientas que, en caso de producirse la situación anterior, contribuyan a descomprimirla (válvulas de escape que permitan canalizar los conflictos). A continuación se plantean algunas propuestas al respecto:

A. Si se quiere evitar que el Presidente tenga significativa minoría en el Congreso, o favorecer que el Presidente tenga mayoría parlamentaria (leve diferencia entre ambas).

a. Ajustar el sistema electoral para evitar fragmentación partidaria. Tal como se mencionó anteriormente, nuestro actual sistema electoral proporcional dificulta la posibilidad adopción de acuerdos y de formar coaliciones fuertes que otorguen al Presidente

mayores posibilidades de gobernabilidad, debido al gran multipartidismo existente. Es por esto, que una sugerencia para evitar que el presidente tenga una significativa minoría en el Congreso es volver a un sistema mayoritario, ya que ello tiende a disminuir la fragmentación partidaria dentro el Congreso.

b. Elecciones parlamentarias poco tiempo después de la elección de Presidente. La posibilidad de realizar elecciones diferidas entre el presidente y los parlamentarios, brinda una oportunidad estratégica para favorecer que el presidente tenga mayoría en el Congreso. Una opción es realizar las elecciones parlamentarias al mismo tiempo que la segunda vuelta presidencial, en vez de hacerla calzar con la primera, para que de esta forma exista menor diversificación de los votos. El efecto esperado es que las votaciones parlamentarias se alineen en torno a alguno de los dos candidatos presidenciales, generando mayores posibilidades de obtener partidos mayoritarios. La otra opción es diferir las elecciones con un poco más de distancia entre unas y otras, por ejemplo, realizar las elecciones parlamentarias entre 3 a 6 meses posteriores a las elecciones presidenciales. La razón de esto es aprovechar la “luna de miel” del nuevo gobierno, ya que en general suele suceder que los primeros meses de gobierno son los mejores calificados y con gran aprobación ciudadana. Si los primeros meses de gobierno son favorables, podría ser un gran incentivo para la población votar por candidatos afines a este.

B. Válvulas de escape que permitan canalizar conflictos o disminuir tensiones entre Presidente y Congreso (cuando estos ya se han producido).

a. Establecer la posibilidad de llamar a plebiscito como mecanismo para destrabar conflictos entre el Congreso y el Presidente.

Puede resultar interesante introducir un mecanismo de democracia directa que permita recurrir a la ciudadanía como árbitro respecto a divergencias profundas entre el Congreso y el Presidente que tengan bloqueada la agenda política y amenazada la estabilidad político democrática. Hoy se podría decir que el Tribunal Constitucional cumple esa función de dirimente pero está tan desprestigiado que recurrir a él solo sirve para acalorar y dividir aún más el clima político. Actualmente existe la posibilidad de que el Presidente convoque a plebiscito cuando el Congreso insiste ante un veto, pero pareciera ser que es una herramienta olvidada ya que nunca se ha usado. De este modo, se le podría dar más relevancia en el nuevo diseño constitucional.

Así como en otros sistemas de gobierno existen mecanismos a favor tanto del Presidente (o Primer Ministro) como del parlamento, por ejemplo, la cuestión de confianza frente a la facultad para disolver asamblea legislativa. Podría ser interesante analizar la posibilidad de que el llamado a plebiscito, que hoy es una herramienta presidencial, esté también



disponible para el Congreso (cumpliendo así la función de una válvula de escape tanto para el Congreso como para el Presidente). De este modo, el plebiscito podría operar como una especie de voto de confianza del gobierno para con la ciudadanía, que permita la posibilidad de realizar elecciones anticipadas, ya que no tiene sentido que un gobierno con menos del 10% de aprobación deba esperar todo el periodo restante para irse cuando en realidad carece de apoyo popular.

Esta propuesta, si bien es innovadora para nuestro diseño constitucional, puede resultar bastante riesgosa si no se delimitan y regulan ciertos aspectos. Por ejemplo, para que el Congreso convoque a plebiscito debe exigirse un quórum alto o calificado. También se deberá especificar el tipo de consulta popular y la forma en que esta se plantee. Por otro lado, para prevenir el populismo y abuso de este mecanismo, su utilización deberá ser excepcional. Debe mirarse como la posibilidad de una salida institucional a un conflicto agudo que pueda terminar en un colapso institucional y democrático.

b. Coordinar el periodo de elección del Presidente con la de los parlamentarios (“mid term elections”). En una situación en la que el presidente ya no obtuvo mayoría parlamentaria desde un inicio, las elecciones parlamentarias de mitad de periodo pueden ser una buena oportunidad para renovar el sistema político, en caso de bloqueos, y ganar nuevos adeptos, si es que la gestión del gobierno es percibida como buena gestión por el electorado en la primera mitad de su periodo. Por el contrario, en caso de que el gobierno cuente

con poca aprobación, eso se reflejará en las elecciones parlamentarias. Un factor positivo de implementar esta medida es que se flexibiliza el status quo al que está sometido actualmente nuestro sistema político, el cual se “inmortaliza” durante 4 años sin posibilidad de cambios.

C. Consecuencias de crear válvulas de escape que canalicen la tensión entre presidente y congreso: su efecto en la acusación constitucional.

La implementación de mecanismos que flexibilicen el rígido sistema de gobierno que existe actualmente, ya sea mediante la creación de válvulas de escape, o bien mediante incentivos para promover que el presidente tenga mayoría parlamentaria (o evitar que tenga una significativa minoría), puede tener efectos no menores en la forma en que se relaciona el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. En consecuencia, y en conexión con el primer título de este trabajo, la existencia de válvulas de escape que canalicen crisis políticas agudas por medios institucionales, produce que disminuya la tentación de abusar de las acusaciones constitucionales, como mecanismo de control político, evitando así desnaturalizar una herramienta que es positiva y valiosa para nuestro ordenamiento jurídico cuando se utiliza en la forma correcta.

Entendiendo la función que tiene la acusación constitucional dentro de nuestro ordenamiento jurídico como mecanismo de responsabilidad política para las autoridades del Estado que han cometido ilícitos o actos inapropiados para su cargo, es congruente pensar que los mecanismos de control político que contemple

4. DESAFÍOS Y RIESGOS DEL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL EN EL MANEJO DE CRISIS.

la nueva Constitución no debieran ser muy diferentes a lo que ya existen. De este modo, se mantendría un instrumento con gran valor y presencia en la tradición constitucional chilena, regulado específicamente desde la Carta Fundamental de 1828. A fin de cuentas, este es un control que es necesario que exista dentro del régimen constitucional de checks and balances, por lo tanto, aunque se optara por eliminar este instrumento en concreto, entonces otro órgano deberá necesariamente suplir su rol como fiscalizador del gobierno. A la hora de redactar algo al respecto en la nueva constitución, los sistemas de control debieran concebirse como una red de múltiples y variados mecanismos, más que como instrumentos aislados. Por último, a modo de propuesta, la responsabilidad política debiera admitir graduaciones en cuanto a las consecuencias que conlleva. Es un error pensar que la responsabilidad política sólo se puede hacer efectiva con la destitución de una autoridad. Por lo tanto, debiera abrirse la posibilidad de aplicar diversas sanciones según lo amerite el caso. De este modo se puede atenuar el impacto democrático e institucional cada vez que se efectúen las acusaciones constitucionales.

Como se mencionó anteriormente, el sistema semipresidencial de gobierno es un híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. Este nació en base al régimen de gobierno francés, sin embargo, en la medida en que más países han adoptado este sistema, sus criterios se han ido difuminando, adoptando múltiples y variadas características. Además, su funcionamiento depende en gran medida del contexto político de cada Estado y de su ejercicio en la práctica, de modo que una similitud de reglas puede dar lugar a una diversidad de escenarios. Por ejemplo, Finlandia, que alguna vez fue considerada semipresidencialista terminó por trasladar la facultad de determinar la política exterior del Presidente al Jefe de Gobierno, derivando así en un parlamentarismo.⁶ Por otro lado, el Estado de Santo Tomé y Príncipe ubicado en África suele figurar en las listas de regímenes semipresidenciales, sin embargo, en este país el Presidente elegido directamente es el encargado de destituir al Primer Ministro, el cual es responsable políticamente ante el Presidente, así como ante el parlamento. Esto acerca su régimen a un sistema con mucha preponderancia presidencial.

Por lo tanto, hay que ser cuidadosos al hablar de semipresidencialismo el día de mañana ya que sus parámetros poco claros, diversas mezclas y confusión de poderes pueden constituir un riesgo al acordar nuestro futuro sistema de gobierno. Este régimen no se puede simplemente imitar y trasladar desde otro país, ya que puede producir resultados muy distintos dependiendo de donde se aplique, por lo mismo, se debe adoptar un

⁶ ANCKAR (2011): 2400.



sistema que conviva con nuestra tradición constitucional y la praxis política de nuestro país.

Ahora bien, una ventaja del semipresidencialismo es que cuenta con los mecanismos de control del régimen parlamentario, tales como el voto de confianza o moción de censura y la facultad de disolver cámaras, los cuales permiten resolver las tensiones entre el ejecutivo y el legislativo de forma más flexible y rápida. Sin embargo, contar con dichos mecanismos no deja al sistema exento de crisis político-democráticas producidas por el enfrentamiento de ambos poderes. Basta con observar el caso Peruano, el cual tiene un régimen semipresidencialista bastante singular en América Latina. En octubre del 2019, ante la alta polarización política que enfrentaba este país, se produjo una especie de “muerte cruzada” entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en donde el Presidente utilizó su facultad de disolver el Congreso y llamó a elecciones anticipadas en virtud del rechazo de su voto de confianza por el Congreso, y al mismo tiempo, el congreso haciendo caso omiso nombró a un nuevo Presidente. Por lo tanto, se produjo un enorme choque de poderes que afectó la estabilidad democrática del país.

Otro riesgo importante a considerar dentro del régimen semiparlamentario, es que este tiende a oscilar constantemente dependiendo de si el Presidente cuenta o no con mayoría en el Congreso. Por un lado, el Presidente gana en poder si la mayoría legislativa es de su mismo partido. Por otro lado, si la mayoría legislativa es de partidos opositores, se reforzará la posición del Primer Ministro. Esta segunda forma se denomina coloquialmente «cohabitación» y

puede dar lugar a una «división del trabajo» entre los dos jefes de gobierno acordada formal o informalmente. Por ejemplo, en Francia, durante el periodo de «cohabitación» de 1986 a 1988, el Presidente François Mitterrand mantuvo la responsabilidad de los asuntos exteriores, mientras que Jacques Chirac, como Primer Ministro, era responsable de los asuntos internos. Estas soluciones pacíficas no siempre se consiguen, y en muchos casos la cohabitación crea tensiones políticas en tiempos de crisis y puede, llegando incluso a ser responsable del colapso de la democracia. Por consiguiente, si tanto el Presidente como el Primer Ministro gozan de poderes significativos, la situación se puede volver compleja y arriesgada para la estabilidad del régimen político, trasladando las tensiones políticas entre Presidente - Congreso a tensiones entre el Presidente - Primer Ministro.

5. CONCLUSIÓN

Las crisis políticas agudas, especialmente aquellas en que se enfrenta el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, representan un enorme peligro para la estabilidad de la democracia. En este sentido, una Constitución puede concebirse como un mecanismo para abordar o administrar riesgos políticos creando salidas institucionales a los conflictos. Es fundamental la existencia de válvulas de escape en todo sistema jurídico para evitar extender y tergiversar el uso de otros mecanismos, especialmente si se trata de un presidencialismo rígido como el que tenemos actualmente.

La Constitución funciona como un engranaje en el cual todas sus partes se encuentran interrelacionadas. Se destacó especialmente

BIBLIOGRAFÍA CITADA

la importancia del sistema electoral y del sistema de gobierno como factores de alta incidencia a la hora de manejar riesgos político-democráticos, y de ellos dependen otros factores de menor incidencia tales como los controles de responsabilidad política. En la búsqueda de una nueva forma de gobierno para la nueva Constitución no es necesario poner todas las miradas en un régimen completamente distinto, como el semi presidencialismo, sino que también es posible lograr una transición amigable desde un presidencialismo reforzado a un presidencialismo atenuado, con el objeto de favorecer que el presidente tenga mayoría parlamentaria (o al menos no tenga una minoría significativa) y así logre mayor gobernabilidad.

Por último, es importante tener presente el límite de las reglas jurídico - constitucionales. Estas pueden ayudar a disminuir la aparición de conflictos y canalizar (moderar) conflictos una vez que se producen, pero no tienen la virtud, por sí solas, de evitar crisis agudas (incluidos quiebres institucionales como los de 1891 y 1973). Las reglas e instituciones sirven de dique pero siempre pueden llegar a perforarse por la voluntad política de los actores individuales (y colectivamente organizados). Hay que ser conscientes de los límites que tiene el derecho como herramienta para reforzar o modificar el comportamiento de las personas y organizaciones. Una cosa es la teoría y otra la práctica, al final, el éxito de la "arquitectura constitucional" dependerá de la voluntad de los actores involucrados.

ANCKAR, Dag (2011): "Semipresidencialism", International encyclopedia of political science, (USA, SAGE Publications).

HOEHN, Marek (2017): "Los Sistemas de Gobierno Parlamentarios y Semi Presidenciales de Europa y el proyecto de régimen semipresidencial para Chile propuestos por los Senadores Zaldívar, Montes, Larraín, Allamand y Harboe", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie Estudios N° 04-17.

SASSO, Marcello (2014): "La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile", Repositorio Universidad de Chile (Santiago). Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-su-naturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SAMUELS, David (2011): "Separation of powers", International encyclopedia of political science, chapter 29, (USA, SAGE Publications).

MARAVALL, José María (2011): "Accountability and the survival of governments", International encyclopedia of political science, chapter 37, (USA, SAGE Publications).

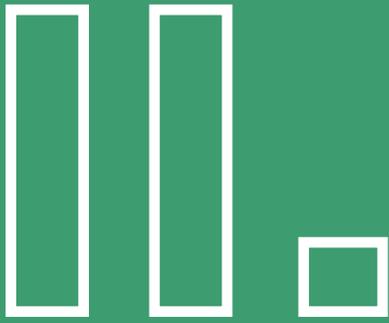
CHEIBUB, José Antonio (2007): "Presidentialism, Parliamentarism, and democracy", (New York, Cambridge University Press).

ORTEGA, Carmen; MORATA GARCÍA, Belén (2002): "Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina", Politeia, núm. 29, julio-diciembre, pp. 83-111.

PALACIOS, Rosa María (2019): "Choque de poderes en la política peruana", Caracol Radio. Disponible en: https://caracol.com.co/radio/2019/10/02/internacional/1569974104_274092.html

LIBERTAD Y DESARROLLO (2019): "Acusación constitucional: ¿Juicio para perseguir responsabilidades políticas o jurídicas?". Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/10/tp-1419-acusacion-constitucional-cubillos.pdf>

VON BAER, Alex (2021): "PC lanza ofensiva por salida de Piñera con hashtag "Estallido 2021" en redes y acusación constitucional", Ex-ante. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/https-www-ex-ante-cl-pc-lanza-ofensiva-por-salida-de-pinera-con-hashtag-estallido-2021-en-redes-y-acusacion-constitucional/>



LA RELACIÓN PRESIDENTE – CONGRESO EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

TEORÍA E HISTORIA



Autora
Florencia Muñoz Villalobos

1. RÉGIMEN DE GOBIERNO Y LEGITIMIDAD DEL PODER POLÍTICO

Todos los regímenes de gobierno tienen ventajas e inconvenientes, si se analizan en términos teóricos. A priori, es difícil determinar cuál es mejor que otro. Pero si miramos la realidad concreta, algunos regímenes se muestran como más convenientes para un país determinado, en una situación histórica también determinada. Es importante considerar ambos aspectos, teórico e histórico, para saber cuál régimen se ajusta mejor a Chile en este momento. Determinar el régimen será una de las tareas más importantes que tendrá la Convención Constitucional.

Es relevante considerar el arraigo cultural de un régimen de gobierno determinado en relación con la cuestión de la legitimidad de quien ocupa el poder. *La legitimidad del poder político depende en buena medida de la calidad del vínculo que exista entre representantes y representados*, y es claro que si existe una costumbre o hábito cívico arraigado en una comunidad política, lo más razonable es pensar que el régimen que se adpote deba ajustarse a esa costumbre, precisamente con vistas a favorecer la legitimidad de la clase política.

Es ya un lugar común decir que la actual clase política pasa por un pésimo momento. Si lo que busca la Convención Constitucional es no solo darnos una nueva institucionalidad para los próximos años, sino también contribuir a salir de la grave crisis en que se encuentra nuestro país, recuperando la legitimidad de las instituciones, entonces parece que con mayor razón todavía conviene hacerse cargo de la experiencia histórica de nuestro país en lo que hace a la relación Presidente – Congreso.

Por lo anterior, aquí se analizan no solo los mecanismos de contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo que podemos encontrar en la teoría constitucional y política –los cuales ya por sí mismos aconsejan la implementación de este régimen– sino que también haremos un repaso por algunos episodios de la historia nacional que nos llevan a concluir que el régimen presidencial es especialmente conveniente para Chile, por la relación que existe en ese régimen entre Presidente y Congreso.

2. RELACIÓN PRESIDENTE – CONGRESO EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA TEORÍA POLÍTICA⁸

Desde su origen, el constitucionalismo ha tenido por fin limitar al poder a través del Estado de Derecho para proteger a las personas. Para ello, entre otros mecanismos, recurre a la separación entre los distintos poderes del Estado. Más precisamente, se puede decir que siendo el poder uno solo, se divide en varias funciones para su ejercicio.⁹

Además de estar separados, existen sistemas de «frenos y contrapesos» entre los distintos poderes del Estado, a través de los cuales ellos se controlan recíprocamente. Particular importancia tiene el control mutuo que se ejercen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Desde el punto de vista teórico, esta relación es importante puesto que el Legislativo sería quien expresa la voluntad soberana, y el Ejecutivo el encargado de ponerla por obra. Tal

⁸Véase los otros capítulos de este mismo insumo.

⁹El poder de gobernarse se llama soberanía, y reside en la nación o pueblo, que la delega en autoridades para que lo ejerzan, y por eso, porque el sujeto del poder es uno solo, y porque nunca se despoja completamente del poder, es que parece mejor sostener que el poder es uno y que su división es solo para efectos de ejercerlo. Por lo mismo hay quienes se refieren más a «funciones» que a «poderes» del Estado.

es el planteamiento original de Montesquieu, siempre teniendo en vista el modo de evitar el riesgo de la tiranía.¹⁰

Más concretamente, algunos mecanismos de control recíproco entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son: a) iniciativa exclusiva del Presidente en ciertas materias de ley; b) la acusación constitucional; c) la facultad presidencial de disolver las cámaras del Congreso; d) elección parlamentaria a mitad del período presidencial. En general, podemos afirmar que el Ejecutivo no depende de la confianza de las Cámaras para formar gobierno y llevar adelante la política pública, a diferencia de otros sistemas.

La «iniciativa exclusiva» del Presidente implica que los proyectos de ley que se refieren a determinadas materias, señaladas en la Constitución, solo pueden ser iniciados en su discusión por el Presidente de la República, sin perjuicio de que después puedan ser modificados por los parlamentarios en cada cámara, durante la discusión de ese proyecto. Esta «iniciativa exclusiva» ya estaba contemplada en la Constitución de 1833 y en la de 1925. Por supuesto, sigue presente en la Constitución todavía vigente. La razón que justifica dar esta atribución al Presidente ha sido, en la práctica, contar con un medio de evitar el populismo. Las materias de ley en las que el Presidente es quien tiene iniciativa son mayormente relativas al gasto público y a la Administración pública; asuntos de directa incumbencia para el Jefe de Gobierno, quien conduce la marcha cotidiana de la ejecución de la política en el país. Si dichas leyes estuvieran entregadas principalmente al Parlamento, se correría el riesgo de que los

congresistas, que siempre tienen en mente su reelección, y que no están a cargo de ejecutar las políticas públicas, no sean estrictamente responsables al momento de regular dichas materias, particularmente en momentos de crisis políticas agudas.

El segundo mecanismo de control, esta vez del Congreso respecto del Ejecutivo, es la acusación constitucional. En nuestro ordenamiento jurídico, esta facultad siempre se ha entendido que tiene una naturaleza a la vez jurídica y política, por lo que es algo distinta del juicio político *strictu sensu* o *impeachment* del ámbito anglosajón. Así, se exige que se configure una causal prevista en la Constitución para poder acusar al funcionario en cuestión, quien debe haber incurrido en una conducta ilícita en términos jurídicos. No basta un desacuerdo en cuanto a la conducción del país desde un punto de vista solo político para que se pueda acusar constitucionalmente a un miembro del gobierno. Por lo demás, este desacuerdo siempre se dará, con mayor o menor tensión, entre el gobierno y la oposición, como es evidente.

El tercer mecanismo de contrapeso es la facultad que en algunos sistemas tiene el Presidente de la República para disolver el Congreso, convocando a elecciones. Esta facultad es más común en un régimen semi presidencial, aunque también ha sido propuesta en nuestro sistema, incluso en el diseño original de la Carta de 1980, y la idea no ha estado del todo ausente, aún para la Constitución todavía vigente.¹¹ En principio, podría ser incorporada como contrapeso para el Congreso en una nueva Constitución, sin que deba ser descartado a priori. Por lo demás, es perfectamente concebible que un mecanismo

¹⁰ Montesquieu dice: "cuando el poder legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente". El espíritu de las leyes, t. I, c. VI.



como este conduzca a una mayor estabilidad política que la actual, incluso si de hecho nunca se recurre a él, puesto que la sola posibilidad de que el Presidente pueda disolver las Cámaras operaría como incentivo a la responsabilidad y al rigor en el desempeño de la labor parlamentaria.

Por último, está la elección parlamentaria a mitad del período presidencial. Siendo esto una cuestión de calendario electoral, que no necesariamente forma parte de la Constitución en todos sus detalles, pues por lo general la Carta Fundamental solo determina cuánto dura la legislatura y no cuándo empieza y termina, es de la mayor importancia cuidar que el diseño institucional sea armónico en su conjunto, de manera que el hecho de que el período de los diputados en su cargo, por ejemplo, no cuadre exactamente con el del Presidente, es indirectamente un control del Ejecutivo, porque esa elección parlamentaria que se verifica a mitad del período de gobierno será siempre, además de una elección, una evaluación que la ciudadanía hace de este último. Así se evitaría también el drama de que algunos gobiernos

no puedan ejecutar sus programas porque el Congreso sea de mayoría radicalmente opositora, y al mismo tiempo se modera el riesgo de que el Gobierno extreme su posición, cuando es él quien tiene una abrumadora mayoría en el parlamento. Ninguno de los dos puede avanzar sin transar en su agenda política. En suma, estas elecciones propenden a moderar la discusión política, lo que es muy importante para la estabilidad institucional. Las fechas del calendario electoral podrían ser objeto, por ejemplo, de una norma transitoria de la nueva Constitución.¹²

Pero además de que todos estos mecanismos se muestran eficaces para alcanzar el contrapeso debido entre Presidente y Congreso, debemos decir que el sistema electoral juega aquí un rol fundamental.¹³ Siempre que exista gran dispersión política, como la que existe hoy día en Chile, el gobierno se hará difícilmente viable. Cualquier régimen de gobierno está inextricablemente unido a ese importante detalle de la democracia que es el sistema electoral.

¹¹ Véase La Tercera, de 15 de marzo de 2019.

¹² Bastaría fijar la fecha de la primera elección. De ahí en adelante, se calcula la fecha correspondiente siguiendo las normas permanentes de la Constitución que fijen la duración de las legislaturas y del período presidencial. En cualquier caso, el contenido de esta norma o de otra semejante es lo de menos.

¹³ Ver, en este mismo insumo, el capítulo "Mecanismos constitucionales en el manejo de crisis políticas agudas".

3. LA EXPERIENCIA HISTÓRICA CHILENA DE LA RELACIÓN PRESIDENTE – CONGRESO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Chile siempre ha tenido, después de su independencia, y superado el período de «ensayos constitucionales» un régimen presidencial. No por nada hay quienes piensan que esta ha sido una de las claves de nuestra estabilidad institucional a lo largo de la historia, que nos hace destacar en el panorama de la región latinoamericana, donde los gobiernos no son precisamente los más fuertes que quepa concebir.¹⁴ Parece ser cierto que en Chile la Constitución escrita del país ha coincidido, en sus mejores momentos, con la Constitución histórica, a la que pertenece el régimen presidencial.¹⁵ Por el contrario, cuando ha habido distancia entre ambas Constituciones, el país ha pasado por sus mayores crisis institucionales.

Esta preferencia por el régimen presidencial no nació con la primera Constitución escrita. Así, se ha sostenido por lo mejor de nuestra historiografía que “Chile no había vivido [en la Colonia] bajo un simple despotismo de hecho impuesto por la violencia, sino que formaba parte de un Gobierno «en forma», fundado no sólo en principios jurídicos, sino en realidades y sentimientos tradicionales, hasta cierto punto religiosos”.¹⁶ El gobierno ya estaba en forma antes de su escrituración. Incluso antes de la Independencia, nuestra constitución histórica tendía a favorecer un gobierno central fuerte. De hecho, solo unos cuantos años –pocos– antes de 1810 aparecen, con alguna relevancia, las ideas de contrato social y de separación de poderes, y esto solo para una fracción de la clase dirigente.¹⁷ Que las atribuciones ejecutivas estén concentradas en una persona es cosa de antigua data. “La República resultó aquí [en Chile] de la falta de dinastía, no de un movimiento

democrático efectivo. El gobierno del pueblo por el pueblo apenas se ha producido, alguna vez por accidente, en la América española. Hay quienes ponen en duda aun la existencia de esos casos excepcionales”.¹⁸ Todo esto se debe a que en Hispanoamérica hubo una mentalidad barroca, y se recibió la Ilustración de un modo más bien nacional y católico que cosmopolita y racionalista.

Lo anterior no quiere decir que los chilenos tengamos inscrito en el genoma ninguna clase de obediencia irreflexiva al monarca o a quien haga sus veces bajo otro nombre, como también lo demuestra nuestra propia historia, en particular a través de la consabida práctica del «se obedece pero no se cumple», que data ya desde la época indiana.¹⁹

Por lo anterior, podemos señalar, siguiendo a la historiografía, que durante la época de los «decenios conservadores» –bajo la vigencia real de la Constitución de 1833– el país gozó de gran estabilidad, lo que entre otras cosas se manifestó en que esa Carta estuvo vigente más que ninguna otra que haya conocido nuestro país. Esto es una excepción en Latinoamérica, que ha producido mucho más de doscientas Constituciones escritas desde que se empezaron a redactar, hace algo más de 200 años. Más de una por año. Una señal elocuente de la poca eficacia de las mismas.

Más adelante en nuestra historia, sin embargo, se debilitó este sentido de la autoridad, en principio siempre (reflexivamente) respetada por el pueblo chileno, a no ser por breves crisis.²⁰ Después de los llamados «decenios

¹⁴ Bravo Lira (2014): 251 y ss.

¹⁵ Bravo Lira (2014): 225.

¹⁶ Edwards (2005): 44.

¹⁷ *Ibid.* Además: Eyzaguirre (1996): 126. En cuanto a la difusión de las ideas ilustradas en nuestra naciente República, Edwards dice que movilizaron en el mejor de los casos a media docena de espíritus curiosos. Edwards (2005): 45.

¹⁸ Edwards (2005): 45.

¹⁹ Bravo Lira (2014): 212. Sobre la contradicción entre constitución histórica y escrita en hispanoamérica, Bravo Lira (1998). En este último texto se explica la larguísima (y poco feliz) tradición latinoamericana del *scheinkonstitutionalismus* (constitucionalismo aparente).

²⁰ Cfr. Bravo Lira (2014). Brasil y Chile son los países en Latinoamérica que probablemente más estabilidad institucional han tenido, en cuanto a su armonía entre la Constitución histórica y la escrita.

conservadores» de los presidentes Prieto, Bulnes, y Montt, comenzó a gestarse una relación más conflictiva entre el Presidente y el Congreso, que culminó trágicamente en el conflicto de 1891. Si bien en el papel la Constitución vigente era la de 1833 (aunque con varias modificaciones) en los hechos ella no era respetada y se vivía lo que se ha llamado un «parlamentarismo a la Chilena», que supeditaba la acción del Gobierno a la confianza que le tuviera el Congreso, sin que eso estuviese escrito.²¹

La Constitución de 1925, por su parte, intentó hacer frente a este «parlamentarismo», reforzando las atribuciones del Presidente de la República. Se le nombra Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, aunque lamentablemente se suprimió el Consejo de Estado, dejando a los Presidentes abandonados a sus propias luces, y convirtiendo a los Ministros en meros instrumentos del Jefe de Gobierno. Esta Constitución intentó, además, moderar la presión que el Congreso ejercía sobre el Presidente por la vía de eliminar las leyes periódicas, disponiendo que si el Poder Legislativo no aprobaba el presupuesto, regía entonces el proyecto del Ejecutivo.

Es evidente que se trató, en este último caso, de un esfuerzo notable por volver a hacer coincidir Constitución histórica y Constitución escrita. Es evidente, también, que aquí está el secreto de la estabilidad política, más que en la mera letra escrita. Esta última por sí misma está lejos de solucionar ni la más débil de las tensiones sociales.²²



Fue en vista de toda esta experiencia (y de la nuestros países vecinos) que el Constituyente de 1980 prefirió consagrar el actual sistema presidencial, aun en vigor, y fue precisamente este sistema el que nos ha permitido, los últimos 30 años, progresar más que nunca en términos de superación de la pobreza, y de disminución sistemática de la desigualdad, de acuerdo con todas las mediciones disponibles.²³

La historia, entonces, también aconseja consagrar alguna forma de régimen presidencial en la nueva Constitución.

²¹ Bien es verdad que el 26 de febrero de 1924 se reformó la Carta de 1833, en el sentido de establecerse que los diputados podrían manifestar si los Ministros merecían o no su confianza. Sin embargo, la práctica parlamentaria es anterior.

²² Aunque no lo quieran reconocer quienes toman como ejemplo el reciente proceso constituyente colombiano, que supuestamente habría descomprimido tensiones sociales. Quizá ver la prensa de ese país nos dé otra impresión respecto de esas mismas tensiones.

²³ Así lo demuestra Peña (2020): 11.

4. CONCLUSIÓN

Los regímenes políticos reposan sobre fuerzas espirituales. El poder público en su conjunto reposa en un principio de legitimidad superior a la sola letra escrita. Los pueblos tienen una tradición histórica que domina todo ese poder.²⁴ A esto lo podemos llamar la Constitución histórica de un pueblo. La experiencia, no separada de la teoría, nos muestra que un Presidente fuerte, que no dependa de la confianza de las Cámaras para formar gobierno, es parte de la Constitución histórica de Chile. La experiencia –no solo chilena sino latinoamericana– nos muestra que sólo son eficaces las Constituciones escritas que hacen justicia a las Constituciones históricas. En esto, con orgullo, podemos decir que nuestra patria ha sido ejemplar en la región. Después de todo, nuestras cartas fundamentales, contra lo que sostuviera conocidamente Jefferson, han durado más de 30 años, una vez superado el primer momento, algo tormentoso, de nuestra emancipación de la Corona. Es necesario tomar conciencia de que los países avanzan con reformas –no con refundaciones– teniendo claro siempre que la historia no comienza con nosotros. Por cierto, sería irrazonable e inviable proponer conservar todas las cosas tal como están, y de ahí precisamente la necesidad de las reformas. Así evitaremos repetir la triste y sistemática experiencia latinoamericana de la contraposición abrupta entre país real y país legal, entre Constitución histórica y Constitución escrita, entre expectativas y realidad.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Bravo Lira, Bernardino (1998): Entre dos constituciones. Histórica y Escrita. Scheinkonstitutionalismus en España, Portugal e Hispanoamérica, en: Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, N° 27.

Bravo Lira, Bernardino (2014): El Estado en Iberoamérica (siglos XVI al XXI). Panorama histórico: Jurisdicción, Administración y Monocracia, en: Revista Chilena de Historia del Derecho, N° 24.

Edwards, Alberto (2005): La fronda aristocrática. Santiago: Editorial Universitaria.

Eyzaguirre, Jaime (1996): Ideario y ruta de la emancipación chilena. Santiago: Editorial Universitaria.

Montesquieu. El espíritu de las leyes. Edición de la Librería General de Victoriano Suárez. Vertido al Castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo. Madrid. 1906.

Peña, Carlos (2020): La revolución inhallable, en: Estudios Públicos, N° 158.

²⁴ Cfr. Edwards (2005): 19. La interpretación de la historia nacional republicana de Edwards es llamada por Mario Góngora (cuya autoridad histórica está fuera de cuestión) «la mejor existente». Cfr. Edwards (2005): 25.



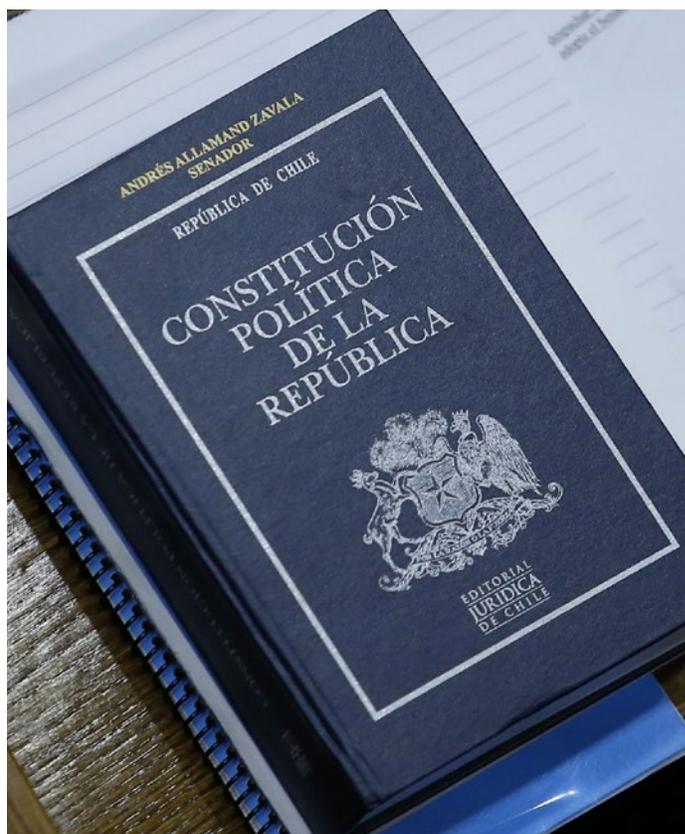
SEMI PRESIDENCIALISMO: ¿EL MEJOR CAMINO PARA CHILE U OTRA MALA IDEA?



Autor

Agustín Núñez Cox

La discusión que Chile deberá emprender durante los próximos meses con el fin de redactar una nueva Carta Fundamental ha vuelto a poner sobre la mesa el debate sobre cuál es el sistema de gobierno que mejor se adaptaría a nuestra realidad y que deberíamos consagrar en la nueva Constitución. La respuesta a esta pregunta no es fácil, ya que es imposible realizar una especie de predicción matemática que nos permita elegir con certeza cuál de todas las opciones nos traerá mejores resultados, sino que todo dependerá del diagnóstico que hagamos de nuestra sociedad, de cuáles son los problemas que se buscan solucionar, los puntos buenos que se quieran mantener, las características de las distintas formas de gobierno y, en definitiva, del modelo hacia el cual queremos apuntar. Esta discusión no es nueva. En efecto, lleva años rondando en los círculos intelectuales y ya son muchas las voces que han propuesto abandonar el régimen presidencialista que nos ha acompañado durante la mayor parte de nuestra historia republicana. Pero ¿está realmente tan enfermo el presidencialismo que se hace urgente reemplazarlo? En las próximas líneas, se intentará responder a esta pregunta y, especialmente, se analizará el régimen semi presidencial, el cual es para muchos el principal aspirante a sucederlo debido a la cantidad de adeptos que ha ido ganando y que definitivamente ha logrado instalarse en el debate público como una verdadera opción a considerar en la Convención Constitucional.



1. PRESIDENCIALISMO: ¿REALMENTE ESTÁ ENFERMO O SIGUE VIGENTE?

Como es sabido, tradicionalmente Chile ha sido un país presidencialista. De hecho, ya es posible encontrar características de este fenómeno en la Constitución de 1833, en la cual se establecía un fuerte régimen presidencial. Si bien dicha Carta Fundamental se encargó de entregarle mecanismos al Congreso para controlar y ejercer contrapesos, elevó al Presidente como la máxima autoridad con importantes poderes para controlar y dirigir el Estado. Este modelo no dejó indiferente a nadie, incluso fue objeto de alabanza por Juan Bautista Alberdi, autor intelectual de la Constitución argentina de 1853, quien, en uno de sus pasos por Chile, y promoviendo la consagración de ejecutivos fuertes se encargó de elogiar la Carta de 1833 pues al disponer ella un “ejecutivo vigoroso (...) un poderoso guardián del orden” dio finalmente paz a nuestro país.²⁵ Tras la guerra civil de 1891, vinieron años marcados por una clara hegemonía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, los que finalmente terminaron en una gran crisis institucional que dio paso a la redacción de una nueva Carta Fundamental. La Constitución de 1925, reaccionando a estos hechos, buscó restablecer un régimen presidencialista, lo que se reforzó posteriormente con las reformas constitucionales de 1943 y 1970, que, principalmente, se encargaron de establecer las bases que en materia de iniciativa sobre gasto público contempla actualmente nuestra Carta Fundamental, restringiendo la injerencia del Congreso en estos temas. El carácter presidencialista de nuestra República se mantuvo en la Constitución de 1980, ya que, en palabras de la Comisión de Estudio del Anteproyecto de tal Carta Fundamental, “la existencia de un gobierno fuerte, impersonal y dotado de amplios poderes es reclamada tanto por el

espíritu nacional como por las características de los problemas contemporáneos”.²⁶

No es ninguna novedad que nuestro régimen presidencialista ha sido criticado por múltiples flancos. En general, se sostiene que el predominio del Poder Ejecutivo sería excesivo, llegando muchos a calificar nuestro sistema como un hiperpresidencialismo. Las objeciones se han profundizado tras la crisis social experimentada por Chile a partir de octubre de 2019, la cual ha dado pie para sostener que nuestro sistema presidencialista estaría obsoleto, principalmente por su supuesta incapacidad para dar solución a los problemas de gobernabilidad derivados de crisis sociales. Por ejemplo, se ha sostenido que “la contradicción entre un Presidente con amplias facultades, pero con baja legitimidad, genera una tensión que se acentúa en situaciones políticas y sociales controvertidas. Adicionalmente, la ausencia de una figura que sustituya la capacidad de respuesta del Ejecutivo en periodos críticos y que requilibre el desbalance de poder inhibe un atajo institucional a los conflictos”.²⁷ Como respuesta, se ha propuesto por muchos transitar hacia un semi presidencialismo. Antes de entrar a analizar las características principales de este modelo, se hace necesario responder a la pregunta de si verdaderamente el sistema presidencialista está enfermo y se hace necesario reemplazarlo o si es que éste sigue vigente.

Es importante señalar que los regímenes presidenciales tienen tres características principales que hay que tener en cuenta, estas son: (1) el Presidente es elegido popularmente, (2) el Gobierno o el Ejecutivo no depende de la confianza que en ellos deposita el Congreso y (3) que no hay dualidad de mandos al interior

²⁵ SOTO (2016): 82.

²⁶ SOTO (2021): 129.

²⁷ HELMKE Y LEVITSKY (2006): 5.

del Ejecutivo, esto es, el Presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.²⁸ Sumado a éstas, el Presidente puede designar libremente a sus colaboradores directos, es decir, ministros y autoridades del Ejecutivo sin intervención del Congreso.

Algunas de las críticas que se esbozan en contra del sistema presidencialista dicen relación con las amplias potestades legislativas que detentaría el Presidente en perjuicio del Congreso, el cual sería un mero “buzón de proyectos de ley”, sin real capacidad para impactar en materias legislativas. Dentro de estas atribuciones del Primer Mandatario se encuentran, entre otras, el poder de veto, las urgencias que le permitirían influir decisivamente en la agenda legislativa, las materias de iniciativa exclusiva (fundamentalmente en aquellos asuntos que implican gasto público) y la potestad reglamentaria. Al menos formalmente, sí parece ser verdad la afirmación de que el Presidente tiene la balanza bastante inclinada hacia su lado en detrimento del Poder Legislativo. Sin embargo, en la práctica no es así, y se puede afirmar que en realidad el desbalance no es tal. Así, existen una serie de instituciones informales que se han encargado de equilibrar y ser un verdadero contrapeso a este supuesto poder casi autocrático del Presidente. En palabras de Helmke y Levitsky, éstas son “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y exigidas fuera de los canales consagrados oficialmente”.²⁹

Entre estas reglas informales se encuentran, entre otras, las reuniones preestablecidas entre representantes del Gobierno y diversos congresistas a fin de discutir sobre qué proyectos

son necesarios y debiesen ser considerados por el Ejecutivo. Asimismo, al inicio del período de sesiones, autoridades de gobierno se reúnen con los parlamentarios a fin de decidir las prioridades legislativas del año. Lo mismo con las reuniones periódicas entre representantes de los ministros y los congresistas que forman parte de las diversas comisiones a fin de discutir asuntos que dicen relación con los proyectos de ley que están en tramitación.³⁰

En cuanto a las urgencias legislativas, normalmente también funcionan producto de acuerdos entre las cámaras y el Presidente de la República. Vale decir además que el incumplimiento de las urgencias no acarrea ninguna consecuencia, por lo que en realidad es una herramienta que opera más como un símbolo. Lo mismo sucede con el poder de veto presidencial, el cual tiene un uso poco frecuente y, por regla general, también ha sido flexible a los acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo.

En lo que respecta a las materias de iniciativa exclusiva presidencial, principalmente en cuanto a gasto público, tiene una razón de ser importante. Como notablemente explicó el Tribunal Constitucional en la sentencia denominada “Caso Post Natal”, la justificación a la iniciativa exclusiva en estos asuntos estriba en “la necesidad de establecer un sistema coherente de gastos que permita al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno, en armonía con su calidad de Jefe de Gobierno y máximo jerarca de la administración y responsable del manejo de las finanzas públicas”. Asimismo, el Tribunal señala que esta atribución

²⁸ SOTO (2021): 129.

²⁹ HELMKE Y LEVITSKY (2006): 5.

³⁰ SOTO (2016): 94.

busca impedir que los parlamentarios “se sientan presionados a la extrema generosidad en los gastos, especialmente en los que significan beneficios personales, como la creación de empleos rentados y el aumento de los sueldos. Este peligro es aún mayor, si a la presión del electorado se agrega que los parlamentarios no son responsables por sus actuaciones como tales”.³¹ Por lo tanto, la existencia misma de estas atribuciones encuentra su justificación en otorgarle verdaderos mecanismos al Presidente para llevar adelante su programa de gobierno, hacerlo responsable ante la ciudadanía y prevenir la potencial demagogia que conllevaría el que los congresistas, sin incentivos a gastar lo justo y necesario, derrochen el dinero recaudado por el Fisco.



³¹ ROL STC2025/2011. Caso Post Natal.

³² GARCÍA (2016): 134.

Respecto a la crítica que se le hace al sistema presidencial de ser incapaz de dar solución a las potenciales crisis sociales y los problemas de gobernabilidad que puede acarrear debido a la falta de mecanismos contundentes de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, se puede señalar que Chile ha sido testigo de este fenómeno, especialmente en los últimos años.

Así, se ha podido percibir cómo gobiernos sin mayoría en el Congreso prácticamente no han podido cumplir su programa por oposiciones fragmentadas y obstruccionistas sin incentivos a colaborar. Incluso al Presidente le ha costado alinear a los congresistas de la propia coalición de gobierno. Esto no solo se ha manifestado en gobiernos con minoría en las cámaras, sino que también en aquellos que han tenido mayorías y que aun así no han sido capaces de sortear los obstáculos de convencer a los congresistas para que ayuden a sacar adelante el programa de gobierno. A partir de este diagnóstico, es que muchos han propuesto transitar hacia un sistema semi presidencial que nos libre de estos problemas. Así, por ejemplo, José Francisco García ha señalado -refiriéndose a que el descrédito de los parlamentarios y los partidos políticos puede deberse a una cuestión institucional por el régimen político y los incentivos que éste genera- que “nuestro sistema hiper presidencial aliena a los parlamentarios de la conducción del Gobierno, y en este sentido, los hace irresponsables de la misma, generando falta de solidaridad con el Ejecutivo, incluso frente a su propio Gobierno. Otra faceta de este fenómeno, más pronunciada, es la de la aparición de los denominados parlamentarios “díscolos” o de quienes derechamente han pasado a ser independientes abandonando los partidos bajo los cuales fueron elegidos”.³² A pesar de esto, ¿es realmente el semi presidencialismo la solución a nuestros problemas?

2. SEMI PRESIDENCIALISMO: ¿EL REMEDIO A NUESTRA ENFERMEDAD O UN AGRAVANTE MÁS?

Siguiendo a Sartori, el denominador común del presidencialismo y del semi presidencialismo es un Presidente electo popularmente, o al menos, un Presidente que no es electo en y por el parlamento. Más allá de esta base común, se alejan radicalmente, debido a que el semi presidencialismo es "semi" justamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad por una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el Presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de división de poderes. En cambio, el sistema semi presidencial funciona basado en un poder compartido: el Presidente debe compartir el poder con un Primer Ministro y, a su vez, el Primer Ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo.³³ En este sistema, el Presidente de la República no solo tiene funciones protocolares y representativas, es decir, no es un mero símbolo, sino que cumple un rol político como Jefe de Estado. Este Presidente es electo por sufragio universal directo, entendiéndose lo último como que dispone de un proceso electivo que lo legitima directamente. Puede haber variaciones en este punto, pero el criterio sine qua non es que, de ninguna manera, el Presidente de la República debe ser electo por el parlamento, para que estemos ante un semi presidencialismo.³⁴ En el caso del Primer Ministro, es jefe del gobierno y su poder es otorgado en virtud de elecciones parlamentarias, regularmente por la cámara baja, aunque también podría ser por ambas. Además, tiene su propio gabinete.

Suele invocarse como ejemplo emblemático de un sistema semi presidencial el caso de Francia, instalado como tal en su Constitución de 1958.

Es desde ahí que se han tratado de esbozar las propuestas para aplicar en nuestro país. En las distintas versiones que se han planteado en Chile, el sistema semi presidencial reparte las funciones del Ejecutivo entre el Presidente y el Primer Ministro, dejando al primero aquellas que caracterizan a un Jefe de Estado (como por ejemplo, relaciones internacionales y algunos nombramientos de autoridades) y al segundo las funciones de Gobierno, esto es, proyectos de ley, políticas y gasto público.³⁵ Siguiendo el modelo francés, éste concibe al Presidente como un "árbitro" del sistema político, esto es, su tarea es arbitrar las disputas entre el Gobierno y el Congreso, y en función de este rol contaría con la facultad de disolver ya sea la Cámara de Diputados o bien ambas cámaras por una sola vez durante su mandato.³⁶ Esto último resultaría paradójico, ya que justamente una de las razones que se han esgrimido para reemplazar el sistema presidencial radica en que el Presidente contaría con muchas atribuciones que lo ubicarían en una posición hegemónica frente al resto de los poderes del Estado. Sin embargo, si se consagra un régimen semi presidencial, precisamente en momentos de crisis, éste contaría incluso con mayor poder que el primer mandatario actual, ya que podría llegar a disolver el Congreso electo por voluntad popular, con todas las consecuencias que esto conllevaría.

En el caso del Primer Ministro, él y su gabinete caen cuando pierden la confianza de la mayoría, ya sea por medio del rechazo de leyes importantes o por vía del denominado "voto de censura".

³³ SARTORI (1994): 136.

³⁴ HOEHN (2017): 7.

³⁵ Soto (2021): 135.

³⁶ GARCÍA (2016): 139.

Varias son las virtudes que los promotores de un régimen semi presidencial en Chile argumentan que traería consigo. Entre ellas, el semi presidencialismo permitiría enfrentar mejor a las mayorías divididas. En efecto, la adopción de este sistema conllevaría la eliminación de los gobiernos divididos, al hacer imposible un Ejecutivo que no tiene mayoría en el Congreso Nacional.³⁷ El sistema puede ilustrarse como un continuo “intercambio de cabezas”, donde si es el Presidente quien tiene mayoría, el régimen es presidencialista y cuando no la tiene, el régimen es parlamentario. Lo anterior permitiría evitar el obstruccionismo legislativo. Otro de los beneficios esgrimidos por los partidarios del sistema semi presidencial dice relación con que este modelo permite conservar la figura del Presidente de la República como un elemento central del diseño institucional, figura arraigada en la cultura política nacional. Asimismo, se suele señalar que un sistema semi presidencial permitiría potenciar el rol de los miembros del Congreso en su dimensión gubernamental y que este régimen otorgaría potentes herramientas que operen como válvulas de escape frente a parálisis o crisis políticas.³⁸ Esto último podría ser especialmente importante si es que analizamos el momento actual de Chile.

Respecto a un eventual cambio de sistema, Sartori ha sostenido que los países que tienen la intención de abandonar el presidencialismo harían bien en optar, prudentemente, por el semi presidencialismo en vista de que para un país presidencialista el salto hacia el parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semi presidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza.³⁹

³⁷ SOTO (2021): 136.

³⁸ GARCÍA (2016): 138.

³⁹ SARTORI (1994): 154.

⁴⁰ SOTO (2021): 138.

⁴¹ SOTO (2021): 139.

A pesar de todo lo anterior, no parece una buena idea transitar hacia un sistema semi presidencial. En primer lugar, y como se señaló anteriormente, tenemos una tradición histórica presidencialista que nos ha acompañado a lo largo de nuestra historia, sistema que se ha ido adaptando a los nuevos desafíos y revigorizando luego de las distintas crisis. En segundo lugar, hay una razón de diseño institucional que nos encamina hacia una lógica de un Presidente que no deba compartir el gobierno. Esto se debe a que “el intercambio de cabezas” crea dos polos de poder, lo cual puede ser una fuente permanente de conflictos. Como señala Soto, al incorporar la figura del Primer Ministro, que no responde a la confianza del Presidente de la República sino a la del Congreso Nacional, el semi presidencialismo crea dos figuras con vocación de poder al interior del Ejecutivo, lo que inevitablemente producirá que entren en una permanente competencia y conflicto.⁴⁰ Debido a esto, es un sistema que no supera el tan aclamado problema de la obstrucción y la falta de cooperación. En tercer lugar, hay una razón de rendición de cuentas a la ciudadanía. Lo que le demanda la ciudadanía a su gobierno es la gestión de la cosa pública, la capacidad de resolver problemas globales y lo que hace el régimen semi presidencial es diluir la responsabilidad en la gestión producto de los dos focos de poder. En cuarto lugar, surgen los problemas propios de sistemas multipartidistas como el nuestro, estos son, la sucesiva rotativa ministerial que puede transformarse en algo frecuente y el vacío que se produce cuando no se puede formar gobierno.⁴¹

Como última crítica, surge el riesgo de que el Congreso pase a gobernar. En un sistema semi presidencial, son los legisladores los que finalmente pasarán a tomar las principales

decisiones que afecten a la ciudadanía. Esto puede ser especialmente peligroso si recordamos el fundamento de la iniciativa exclusiva del Presidente en materia de gastos que tenemos actualmente. Un Congreso con prerrogativas para decidir sobre los fondos de la Nación puede derivar en una dilapidación importante, fundamentalmente considerando que la responsabilidad sobre los gastos estará diluida.

Debido a lo anterior y a modo de cierre, es que el semi presidencialismo no parece ser la manera correcta y prudente de enfrentarse a los problemas actuales de nuestra sociedad. En efecto, hay otras fórmulas que se pueden discutir sin necesidad de pasar directamente al cambio de régimen y adentrarnos en un mundo desconocido. Por ejemplo, podrían incentivarse aún más las denominadas “instituciones informales”, no en el sentido de pasar por alto las formalidades, sino en cuanto deben promoverse y profundizarse los mecanismos de coordinación entre Ejecutivo y Congreso, como las reuniones periódicas, toma de decisiones en conjunto para determinar la agenda legislativa, discutir las urgencias, entre otras. Asimismo, podría comenzar a sancionarse a los congresistas díscolos en ciertos casos, con el fin de que los partidos políticos estén más disciplinados y se evite la fragmentación y el obstruccionismo. Igualmente, podría discutirse el sistema de elección parlamentaria, por ejemplo, pensar en una elección a mitad de período a fin de mejorar los incentivos de los parlamentarios a colaborar y meditar cada una de sus decisiones. Como estas, muchas son las alternativas que pueden pensarse y dejan en evidencia que la solución a nuestros problemas no tiene porqué pasar por

un cambio total de régimen, sino que mejorando lo que tenemos a fin de perfeccionarlo.

Por último y quizás lo más importante, hay que comenzar a mejorar la política, en el sentido ya no de diseño institucional, sino que de aumentar la responsabilidad de cada uno de sus miembros a fin de mejorar los espacios de toma de decisiones y revitalizar las confianzas.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

CAMPOS, Hernán (2020): La vía del semi presidencialismo en Chile. Propuestas y recomendaciones a partir del caso de Francia. Actividad final de Grado para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas.

GARCÍA, José Francisco (2016): “¿Semi presidencialismo en Chile? El caso a favor”, en Fernandois, Arturo (edit.), Principios, valores e instituciones (Santiago, Ediciones UC).

HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (2006): Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America. (Baltimore, The John Hopkins University Press).

HOEHN, Marek (2017): Los sistemas de gobierno parlamentarios y semi presidenciales de Europa y el proyecto de régimen semi presidencial para Chile propuestos por los senadores Zaldívar, Montes, Larraín, Allamand y Harboe. (Serie Estudios N°04-17).

“Memorándum aprobado por la Comisión de Estudio, que contiene las Metas u Objetivos

Fundamentales en que deberá inspirarse la Nueva Constitución”, reproducido en el acta de esa Comisión, correspondiente a la sesión 18ª, celebrada en noviembre de 1973, pp. 27 y siguientes.

SARTORI, Giovanni (1994): Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados (Fondo de Cultura Económica).

SOTO, Sebastián (2020): La hora de la Re-Constitución. (Santiago, Ediciones UC).

SOTO, Sebastián (2016): Pesos y contrapesos en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho.

Tribunal Constitucional chileno, ROL N°2025/2011, 20 de julio de 2011.

²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).

IV.

SEMI PRESIDENCIALISMO: EXPERIENCIA EN FRANCIA

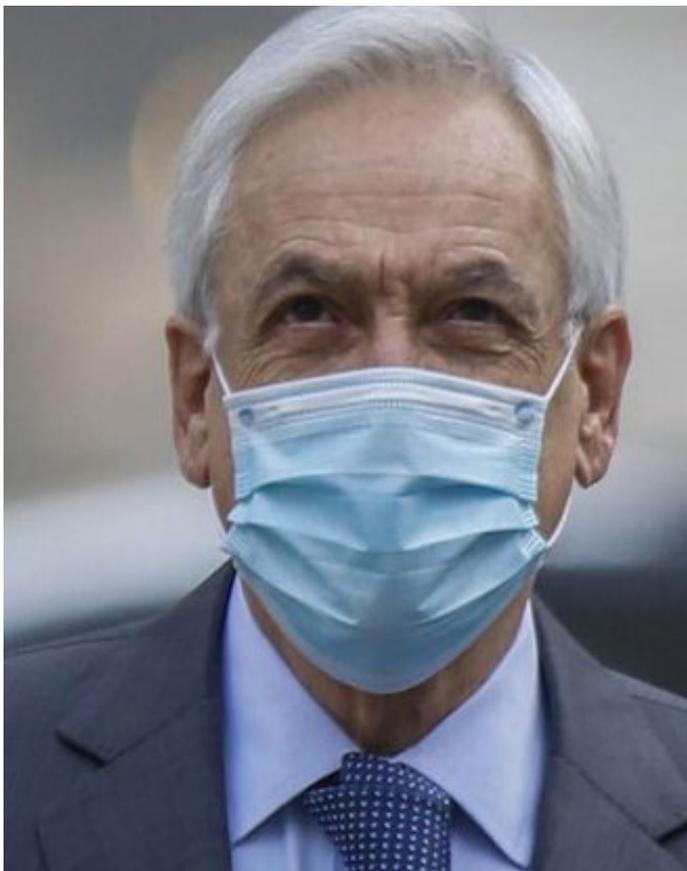


Autor

Rodrigo Meléndez

1. CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS DEL SEMI PRESIDENCIALISMO FRANCÉS

En el último tiempo, en el país se ha visto un fenómeno caracterizado por las tensiones entre la figura del Presidente de la República y el Congreso Nacional generado, en gran medida, por las atribuciones que la Constitución le otorga exclusivamente al primero en instancias en que el segundo busca ejercerlas. Por lo mismo, existen voces que apuntan al presidencialismo imperante como la causa de estos problemas, abogando por un semi presidencialismo que le otorgue mayores facultades al Congreso Nacional junto con la creación de la figura del Primer Ministro. Frente a esto, es necesario conocer la experiencia internacional al respecto, especialmente la francesa, cuna del semi presidencialismo, para conocer sus pros y contras.



Para comprender mejor las instituciones que la V República francesa establece en su Constitución, se debe atender a las circunstancias en las que surgió. Bajo la Constitución anterior, la de la IV República, existía un régimen parlamentario de corte asambleísta, con fuerte polarización política entre múltiples partidos políticos y grandes conflictos sociales. Cada gobierno tenía una duración promedio de 5 meses, de ahí el irónico nombre de “gobiernos de puerta giratoria”.⁴²

Al inestable escenario anterior debe sumársele el estallido de la Guerra de Independencia de Argelia, que, hasta ese entonces, el actual país norafricano era parte de Francia. Como consecuencia, se produjo una crisis política de grandes proporciones, lo que llevó a que el Presidente de la República de aquella época, con la ratificación de la Cámara de Diputados, le solicitara al General De Gaulle hacerse con el cargo presidencial.⁴³

El diseño institucional de De Gaulle buscaba acabar con un parlamentarismo en donde la proliferación de partidos políticos impedía alcanzar acuerdos en momentos críticos. Si bien en un origen el Presidente de la República era electo por el Parlamento, en 1952 se modificó la Constitución mediante un referéndum para elegirlo mediante el voto popular, lo que parece haber sido una táctica de De Gaulle para apaciguar a la clase política y consolidar la figura presidencial por medio del electorado.⁴⁴

⁴² CORDOBA (2009)

⁴³ CORDOBA (2009)

⁴⁴ CORDOBA (2009)

2. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Según dispone el Título II de la Constitución gala, el Presidente de la República es electo por la mayoría absoluta de los votos emitidos, con segunda vuelta entre las dos más altas mayorías si ninguno de los candidatos logra la cifra anterior. No se consagra la figura de Vicepresidente, sino que en caso de vacancia de la presidencia será el Presidente del Senado el llamado a ejercer las funciones presidenciales o, de estar inhabilitado, el Gobierno -Primer Ministro-. Además, se establece la prohibición de ejercer más de dos mandatos consecutivos.⁴⁵

Sus atribuciones son todas aquellas relacionadas con la seguridad nacional -es Jefe de las Fuerzas Armadas- y la dirección de las relaciones exteriores, principalmente, así como velar por el respeto a la Constitución, asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos y la permanencia del Estado, nombrar al Primer Ministro y poner término a sus funciones cuando dimita, nombrar y poner término a las funciones de los demás miembros del Gobierno a propuesta del Primer Ministro, presidir el Consejo de Ministros, promulgar las leyes o pedir nueva deliberación al Parlamento, someter a plebiscito leyes en los casos establecidos en la Constitución, acordar con el Primer Ministro y los Presidentes de las Cámaras del Parlamento la disolución de la Asamblea Nacional -equivalente a la Cámara de Diputados chilena-, firmar las ordenanzas y decretos emanados del Consejo de Ministros, entre otros.⁴⁶

3. PRIMER MINISTRO

El Título III de la Constitución de la V República trata sobre el Gobierno, mas su regulación no se agota en él. A diferencia de otros regímenes europeos, no se establece que la designación del Primer Ministro sea efectuada por el Parlamento sino por el Presidente de la República, sin embargo, la Asamblea Nacional puede presentar una resolución de desconfianza la que, de prosperar por mayoría absoluta de sus miembros, significará la renuncia forzosa del Primer Ministro y, consigo, la del Gobierno.⁴⁷ Por lo tanto, la mantención del Primer Ministro en su cargo sí depende del Parlamento. Ello explica, entre otros factores, que la duración media de los gobiernos franceses era de año y medio.⁴⁸

El Primer Ministro es quien dirige la acción del Gobierno, por lo tanto, tiene a su cargo la dirección de la política de la Nación, la disposición de la Administración y de las Fuerzas Armadas, el ejercicio de la potestad reglamentaria, nombramiento de cargos civiles y militares, la facultad de delegar poderes en los Ministros y la suplencia de la presidencia. Además, tiene iniciativa de ley y potestades que inciden en el proceso legislativo, entre otros. Por último, la Constitución señala que deberá refrendar aquellos actos del Presidente de la República que escapen de las facultades señaladas en ciertos artículos de la Constitución.⁴⁹

De esta manera, en términos formales, se puede señalar que el Primer Ministro concentra la generalidad de atribuciones "contingentes": dirección de la política y de la administración en términos amplios; mientras que el Presidente de la República tiene a su cargo labores más "institucionales" como la protección de la soberanía, nombramiento del Gobierno y de otros altos cargos, y dirección de las relaciones internacionales.

⁴⁵ CONSTITUCIÓN (2008), Francia.

⁴⁶ CONSTITUCIÓN (2008), Francia.

⁴⁷ CONSTITUCIÓN (2008), Francia.

⁴⁸ HOEN (2017): 24.

⁴⁹ CONSTITUCIÓN (2008), Francia.

4. PARLAMENTO DE FRANCIA

El Parlamento francés está compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado. Los integrantes de la primera se denominan “diputados”, no podrán exceder en número 560 y son elegidos por sufragio directo en distritos uninominales con segunda vuelta si ningún candidato logra la mayoría absoluta.⁵⁰ Los integrantes del segundo se denominan “senadores”, no pueden exceder en número 348 y son elegidos por sufragio indirecto mediante un colegio electoral compuesto por diversas autoridades locales.⁵¹ Además, el Senado asume la representación de las entidades territoriales.

La Constitución les otorga a ambas cámaras la labor de votar la ley, controlar la acción del Gobierno -no del Presidente de la República- y la de evaluar las políticas públicas. Sin embargo, aquellos proyectos de ley que versen sobre financiación de la seguridad social y los proyectos de ley de presupuestos son sometidos a la Asamblea Nacional, mientras que aquellos sobre la organización de las entidades territoriales son sometidos previamente al Senado. Además, la Asamblea Nacional puede tomar las decisiones finales respecto de proyectos cuyo texto no fue aprobado en comisión mixta -tras desacuerdo entre ambas cámaras- siempre que así haya sido solicitado por el Gobierno. Por último, ambas cámaras tienen la facultad de nombrar distintos cargos en otras instituciones del Estado, como es el caso de la Corte Constitucional.⁵²

5. COHABITACIÓN

La cohabitación es un fenómeno que se da cuando el Presidente de la República, que es electo popularmente, y el Primer Ministro, que es designado por el Presidente de la República, pero cuya permanencia depende de la confianza de la Asamblea Nacional, son de distinto partido político.⁵³ De esta manera, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno deben acordar y consultarse mutuamente respecto de todas las decisiones de sus respectivos ámbitos de acción.⁵⁴

Inicialmente, las elecciones del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional no eran efectuadas simultáneamente, pues el mandato del primero era de 7 años y el de la segunda -de la que dependía el mandato del Primer Ministro- era de 5 años, por lo que después de la elección del Presidente de la República el electorado podía castigar su gestión y elegir una mayoría opositora en la Asamblea Nacional, dando origen a la cohabitación. Así ocurrió durante el gobierno del socialista Mitterrand con un Primer Ministro conservador por un tiempo -1986 a 1988-, luego el mismo Presidente cohabitó con un Primer Ministro gaullista -1993 a 1995-, y finalmente el gobierno del republicano Chirac con un Primer Ministro socialista -1997 a 2002-.⁵⁵

Como se aprecia, las cohabitaciones han sido de efímera duración. Esto se debe, en mayor parte, a la facultad del Presidente de la República de disolver anticipadamente la Asamblea Nacional y convocar a elecciones lo que ha significado, tanto en la primera cohabitación de Mitterrand y en la de Chirac, conseguir la mayoría necesaria para mantener a un Primer Ministro del mismo partido que el Presidente-. A partir del periodo presidencial de Chirac no se han dado nuevas cohabitaciones, dado a que

⁵⁰ LEY ORGÁNICA N° 2011-401 de 2011

⁵¹ LEY ORGÁNICA N° 2011-401

⁵² CONSTITUCIÓN (2008), Francia.

⁵³ HOEN (2017): 23.

⁵⁴ HOEN (2017): 8.

⁵⁵ HOEN (2017): 8.

6. DIFERENCIAS CON EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL CHILENO

éste modificó la Constitución para reducir el mandato presidencial de 7 a 5⁵⁶ años y realizar su elección semanas antes que las de la Asamblea Nacional por lo que, en la práctica, el Presidente de la República tendrá mayoría en la Asamblea Nacional para mantener al Primer Ministro que designe, como ha ocurrido con Hollande y Macron, el actual Presidente francés.

Por lo mismo, puede señalarse que el régimen francés de gobierno es un híbrido: será más o menos presidencialista según si se da la figura de la cohabitación. En un escenario en que el Presidente de la República no logre mantener a un Primer Ministro de su color político, su poder se verá aminorado en lo que respecta la conducción del gobierno, relegándose a las funciones otorgadas expresamente por la Constitución y “robándose” el protagonismo el Primer Ministro opositor. Lo contrario ocurre en el caso en que el Presidente logre la referida mayoría: el Primer Ministro será una figura más bien accesoria del Presidente quien, en definitiva, será quien logre la conducción del Gobierno y la definición sus directivas, como ha ocurrido históricamente con los Presidentes galos.



⁵⁶ HOEN (2017): 8.

Lo anteriormente expuesto dista con el régimen presidencialista chileno, al menos hasta cierto punto. Para hacer un análisis se debe separar el régimen francés según hay cohabitación o no. Un Presidente francés sin cohabitación tiene, en los hechos, tantas o más atribuciones que el Presidente de la República chileno pues, al igual que su homólogo nacional, tendrá la dirección del Estado y del Gobierno. Pero, se diferencian en que el Presidente gallo tendrá necesariamente la mayoría suficiente para mantener a su Primer Ministro y, por tanto, el apoyo suficiente en al menos una de las dos Cámaras para la aprobación de leyes. Esto no se da en el caso chileno, pues las elecciones de Presidente y Congreso son simultáneas y no desfasadas dentro de un mismo año como en Francia, por lo que el resultado de la elección presidencial tras la segunda vuelta no necesariamente será equivalente al resultado en ambas cámaras del Congreso. Ejemplo de esto son los dos gobiernos del Presidente Piñera, quien no logró en ninguna de sus elecciones que su coalición política obtenga mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado.

Dada esta razón, el Presidente francés queda en mejor situación que su par chileno para la dirección del gobierno, importando poco todas las otras atribuciones que tiene la presidencia en Chile y que en Francia son otorgadas al Primer Ministro -como la potestad reglamentaria- o aquellas que existen en el ordenamiento constitucional de nuestro país y no en el europeo -como las iniciativas exclusivas del Presidente-, pues por más atribuciones que tenga el Presidente chileno, si se enfrenta a un Congreso obstruccionista, como ocurre en la actualidad con el Presidente Piñera, (que podría ocurrir con cualquier futuro Presidente), sus

posibilidades para la implementación de su programa de gobierno serán ínfimas.

De esta forma, al Presidente galo poco le afecta no obtener mayoría en la Asamblea Nacional y, por consiguiente, cohabitar con un Primer Ministro de otro partido, pues tiene la referida facultad de llamar a elecciones anticipadas de la Asamblea Nacional. Si bien la cohabitación puede causar un choque entre ambas autoridades, lo que podría significar una parálisis del funcionamiento del Gobierno, nunca alcanzará la misma magnitud y duración en el tiempo de la hipotética parálisis que puede ocurrir entre el Presidente y Congreso chilenos la que, en el peor de los casos, será de 4 años. En este caso, el Presidente chileno se verá impedido de gobernar producto de la falta de mayorías en el Congreso, lo que se agrava por la idiosincrasia legalista del régimen chileno. Sin embargo, frente a la misma situación, el Presidente francés simplemente deberá esperar al momento preciso para convocar a elecciones anticipadas para obtener la mayoría deseada, facultad que el Presidente chileno tuvo bajo el texto original de la Constitución de 1980⁵⁷ hasta la reforma de 1989.⁵⁸

7. CONCLUSIONES

Desde un punto de vista eminentemente contingente, el semi presidencialismo francés parece ser una buena alternativa a momentos de crisis, pues otorga al Presidente de la República las herramientas institucionales para imponer su voluntad política frente a conflictos con el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, mediante, por un lado, la posibilidad de adelantar elecciones y, por

otro lado, las elecciones regulares de ambos durante un mismo año, pero desfasadas por unas pocas semanas, en las que el Presidente tiene posibilidad de alentar al electorado a votar por su propio partido o coalición. Por lo mismo, al contrario de lo que su nombre podría conducir a concluir, no parece ser una alternativa a un presidencialismo en cuanto a la concentración de poder en el Presidente pues, al fin y al cabo, la figura del Presidente en Francia es tan importante y determinante en la política como su par en Chile, sino más. Paradójicamente, la transición a un semipresidencialismo, si éste está bien configurado, fortalecerá la figura del Presidente de la República frente a su configuración actual.

Sin embargo, respecto a la posibilidad de implementar este régimen en Chile, aún quedan muchas preguntas por resolver en un país de gran tradición presidencialista: ¿las iniciativas exclusivas se repartirían entre Presidente y Primer Ministro?, ¿quién tendría a su cargo la Hacienda y formulación del proyecto de ley de presupuestos anual?, ¿la potestad reglamentaria quedaría de cargo del Primer Ministro?, ¿existiría incompatibilidad entre Ministro de Estado y congresista?, ¿se establecerían elecciones de Presidente y Diputados simultáneas, desfasadas o en años distintos?, ¿cuál sería el rol del Senado?, ¿quién tendría la facultad de decretar los estados de excepción constitucional?, entre otras tantas preguntas de gran importancia para un buen diseño institucional. Si bien algunas de estas preguntas ya se han tratado de responder por parte de congresistas por medio de reformas constitucionales previas al proceso constituyente, ellas responden a un diseño institucional preestablecido.

⁵⁷ CONSTITUCIÓN (1980), Chile.

⁵⁸ CONSTITUCIÓN (1989), Chile.

NORMAS Y OTROS INSTRUMENTOS CITADOS

La Convención Constitucional tendrá el desafío de decidir una forma de gobierno para la propuesta de nueva Constitución, entre las que seguramente estará el semi presidencialismo en estudio, y diseñar las distintas reglas constitucionales de manera coherente con la forma de gobierno decidida, pero también con otras tantas definiciones importantes como lo son los principios constitucionales, las garantías fundamentales, la forma del Estado, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

CÓRDOBA, JOSÉ (2009): Los entresijos del semipresidencialismo francés (Nexos, Ciudad de México). Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13426>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.

HOEHN, MARK (2017): Los Sistemas de Gobierno Parlamentarios y Semi-Presidenciales de Europa y el proyecto de régimen semipresidencial para Chile propuestos por los Senadores Zaldívar, Montes, Larraín, Allamand y Harboe (Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile). Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/>

CHILE, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (11/08/1980). Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwIlzviH-JrwAhUqnpUCHYaZADEQFjAKeg-QIAXAD&url=https%3A%2F%2Fwww.bcn.cl%2Fobtienearchivo%3Fid%3Ddocumentos%2F10221.1%2F60446%2F3%2F132632.pdf&usg=AOvVawouxWYzjaiofIbJ3-LUvUK6>. Fecha de consulta: 24 de abril de 2021.

CHILE, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (17/08/1989)

FRANCIA, CONSTITUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 1958 (23/07/2008). Traducción al español disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=es. Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.

FRANCIA, LEY ORGÁNICA N° 2011-410 (14/04/2011), sobre la elección de diputados y senadores. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023877019/>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2021.

³⁸EL MERCURIO (20/10/2020).



ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



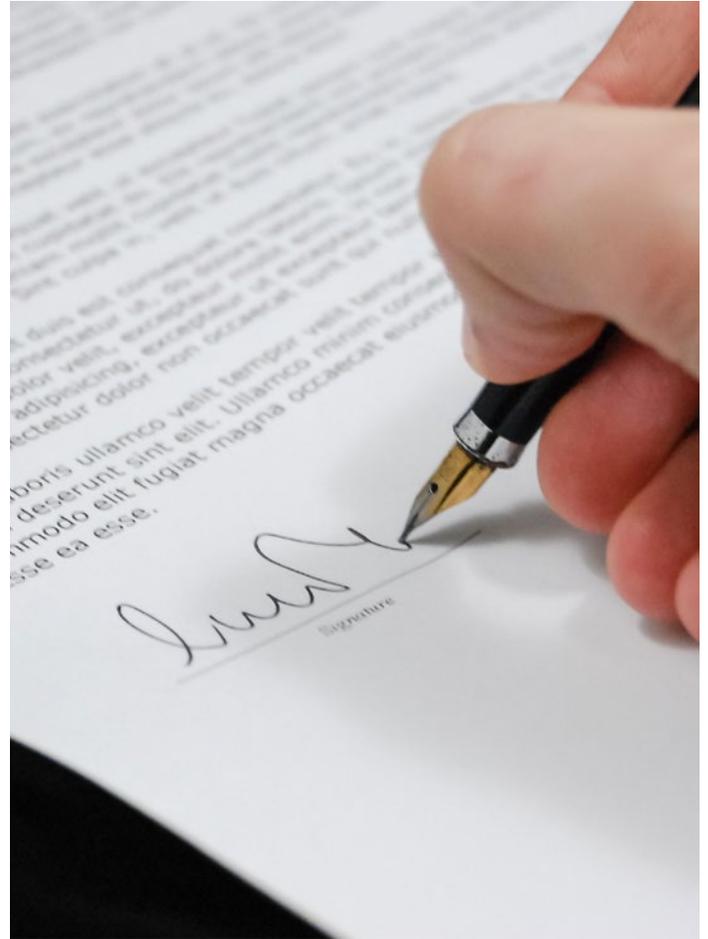
Autor

Luiz Fernando Mackenna

1. INTRODUCCIÓN

En vista del proceso constituyente que se avecina, uno de los puntos que resulta fundamental analizar es el régimen de gobierno. No son pocas las voces que se han manifestado en favor de disminuir las atribuciones con las que cuenta el Presidente de la República. La crítica al presidencialismo presente viene de distintos sectores políticos y no es un debate nuevo. Un aspecto característico del presidencialismo es la gran injerencia del Poder Ejecutivo en la creación de leyes, en nuestro ordenamiento jurídico el Poder Ejecutivo actúa como colegislador, ésta se encuentra dotado de atribuciones como la iniciativa exclusiva en múltiples temas, la urgencia legislativa y el veto parcial.

A lo largo del presente trabajo, se buscará dar luces sobre las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo. Para cumplir el objetivo anteriormente propuesto, comenzaremos por realizar un breve análisis de la historia constitucional chilena para luego centrarse en la legislación actual, explicando las distintas atribuciones que tiene el Presidente en materia legislativa. Por último, se cerrará con una conclusión orientada a la Convención Constituyente.



2. HISTORIA

Gran parte de nuestra historia republicana se ha caracterizado por la existencia de un Poder Ejecutivo más bien fuerte. Éste ha contado con atribuciones legislativas bastante pronunciadas como la posibilidad de veto, de iniciativa legal y la de presentar mensajes presidenciales. El texto constitucional de 1833 ya manifestaba estas facultades siguiendo el ideal portaleano de un Presidente fuerte. Éste gozaba de atribuciones como el veto absoluto e iniciativa exclusiva. El régimen presidencialista se mantiene hasta finales del siglo XIX, encontrando su fin con la llamada República Parlamentaria (1891-1925). Durante estos años se produjo un “parlamentarismo” de facto, pasando a ser el parlamento el principal actor en la política de la época. Éste abusó de las herramientas constitucionales que poseían para fiscalizar y, en definitiva, presionar al ejecutivo y lograr la concreción de sus intereses. Las atribuciones más usadas para este fin fueron la prolongación indefinida de los debates y las constantes rotativas ministeriales que impedían al ejecutivo formar un equipo capacitado para gobernar al país, llevando a Chile a un extremo de desgobierno histórico que propició la necesidad de una profunda reforma.

Como consecuencia de esta crisis institucional nace la constitución de 1925, donde se instaura, ya con más fuerza, el concepto del presidencialismo chileno. El texto constitucional otorgaba al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en cuanto a la declaración de guerra, los suplementos a partidas o ítems de la ley de presupuesto y la proposición de esta misma ley. Estas materias se amplían con la reforma de 1943 que suma a esta lista de

materias la división política o administrativa del país, la creación de servicios públicos y la determinación de las remuneraciones de los funcionarios públicos.⁵⁹

La siguiente gran reforma llega impulsada por el presidente Frei Montalva en el año 1970 y establece aún más materias de iniciativas exclusivas, dejando el listado en término muy similares al que tenemos actualmente. Producto de esta reforma, el Presidente tenía la iniciativa exclusiva para proponer suplementos a partidas o ítem de la ley general de presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condenar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados en la administración del Estado; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto a nivel central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia.

⁵⁹ WILLIAMS (2017): 3

3. LAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ACTUAL

a) La iniciativa exclusiva

Sumado a la iniciativa exclusiva presidencial, también se instauró la prohibición de las indicaciones y enmiendas que se aparten de las ideas matrices de un proyecto de ley restringiendo así la capacidad de congresistas de apartarse del contenido central del proyecto. Se podría alegar que fue en este punto de nuestra historia que se desarrolla el presidencialismo chileno como lo conocemos. “La Constitución de 1980 vino a ratificar todo lo obrado en este ámbito por el constituyente de 1970. Entonces, si hemos de afirmar que nuestro régimen de gobierno es un presidencialismo reforzado o constitucionalmente hipertrofiado -con la formidable primacía legislativa del jefe de Estado- hemos también de acordar que los primeros pilares de este sistema preexisten a la carta de 1980, al ser diseñados en la reforma constitucional de 1970.”⁶⁰

“Se trata de asuntos que solo pueden iniciar su discusión legislativa cuando el Ejecutivo lo estima conveniente sin que los parlamentarios puedan introducir mociones o proponer modificaciones en aquellas áreas incluidas dentro de estas materias. El tema genera constantes discusiones en el Congreso Nacional y la interpretación del alcance de la norma es motivo de permanente interpretación.”⁶¹ La Constitución regula este aspecto en su artículo 65 de la siguiente forma:

“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63. Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan



⁶⁰ FERNANDOIS y GARCIA (2009): 311

⁶¹ SOTO (2008): 229

comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras 5º de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.”⁶²

⁶² CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

Este listado establece una serie de materias de ley que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Esta limitación a la iniciativa legislativa del Congreso Nacional, nos permite preguntarnos ¿Cuál es la justificación de quitar al órgano encargado de elaborar leyes, la facultad de presentar leyes en ciertas materias? Existen varias teorías para justificar la iniciativa exclusiva del Presidente en esta materia, en el presente trabajo nos centraremos en la teoría del public choice.

La teoría del public choice considera a los políticos y a los votantes como agentes económicos racionales que buscan maximizar sus beneficios. El interés de las autoridades de elección popular estaría en conseguir la reelección, por esta razón las autoridades actuarían negando leyes que no interesan a sus electores y proponiendo leyes que los beneficien directamente. Es en este contexto, la iniciativa exclusiva del Presidente en materias que impliquen gasto fiscal resulta conveniente como forma de controlar a los parlamentarios. En caso de que éstos tuviesen la facultad de proponer leyes que importen gastos, tenderían a presentar iniciativas legislativas que beneficien a sus partidarios, sin que importe el interés nacional. A diferencia de los parlamentarios, el Presidente para lograr la reelección debe velar por el bien de la mayoría, por lo cual, los incentivos serían menos perversos que en el caso de los legisladores.

Esta visión fue promovida por autores como Alejandro Silva Bascuñán y el presidente Jorge Alessandri. El constitucionalista Sebastián Soto lo resume así: “En definitiva, la mirada que se hace desde la teoría de la elección pública justificaría una reducción del ámbito

de materias de iniciativa de los parlamentarios con el objeto de reducir en alguna medida los bienes transables existentes en el mercado político. Tal cual está planteada la regulación constitucional, los legisladores no podrían ofrecer a sus electores, ni estos pedir a aquellos, regulaciones que digan relación con tributos, exenciones, remuneraciones y toda una amplia gama de materias reservadas a la iniciativa del Presidente de la República”.⁶³

b) Urgencia en la Tramitación de la ley

Otra herramienta del Presidente de la República en materia legislativa es el manejo de la urgencia en la tramitación de la ley. Este recurso permite al Presidente presentar una urgencia, lo que fuerza a los parlamentarios a despachar la ley dentro de los plazos correspondientes a dicha urgencia. Existen tres clases de urgencia; la urgencia simple que otorga un plazo de 30 días, la suma urgencia con un plazo de 10 días y por último la discusión inmediata cuyo plazo es de 3 días. Esta atribución tiene como fin evitar la prolongación indefinida del debate y permite forzar una tramitación rápida en caso de requerirlo el acontecer nacional.

c) Veto presidencial

El veto presidencial es la facultad del Presidente de rechazar, modificar o hacer observaciones a un proyecto de ley ya aprobado por ambas cámaras legislativas. En Chile el veto no es absoluto, debido a que tiene por efecto que se envíe el proyecto de vuelta a los parlamentarios, quienes pueden aprobar las observaciones o rechazarlas e insistir con dos tercios de los votos.

⁶³ SOTO (2008): 234

⁶⁴ CPR

El artículo 73 de la Constitución lo regula de la siguiente manera:

“Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.”⁶⁴

Este veto resulta ser una herramienta muy potente, ya que fuerza a un aumento del quórum requerido en materias de mayoría simple, toda vez que al ser ejecido por el Presidente se requieran 2/3 de los votos para una eventual insistencia parlamentaria.

d) Gobierno mediante decretos y llamado a plebiscitos

En Chile la Constitución otorga facultades restrictivas de decreto al Presidente de la República. Éste puede solicitar al Congreso autorización para dictar decretos con fuerza de ley (DFL) sobre un reducido campo de materias de legislación ordinaria, por un período no

4. CONCLUSIÓN

superior a un año. El artículo 64 de la CPR establece explícitamente que la delegación legislativa no puede recaer sobre materias de quórum especial, entre otras restricciones. Por su parte, toda ley de autorización que apruebe el Congreso debe señalar de manera precisa las materias sobre las cuales recaerá la delegación y puede determinar a su voluntad las restricciones que estime conveniente.⁶⁵ Otra atribución relevante es la facultad del Presidente para convocar a plebiscitos. Esta facultad está limitada a un supuesto específico, en que frente a una insistencia exitosa de un veto presidencial y una negativa del Presidente a aceptar lo resuelto por el Congreso, el Primer Mandatario puede recurrir al plebiscito como medio para dirimir el conflicto entre los poderes. Cabe mencionar que esta facultad no se ha usado jamás desde que entró en vigencia la Constitución de 1980.

e) Participación en el debate parlamentario

La última manifestación del rol de colegislador del Presidente, es la facultad de participar en el debate parlamentario a través de sus Ministros de Estado. Ésta hace sentido luego de ver el activo rol que tiene el Poder Ejecutivo en la labor legislativa y, además, resulta de toda lógica que sean los ministros quienes participen en los debates de las leyes que se relacionan con sus respectivas carteras. Esto porque la capacidad técnica en el área específica de una discusión que puede tener un ministerio suele ser muchísimo mayor a la de un parlamentario, lo cual permite el enriquecimiento del debate y resultados de mejor calidad.

Si bien existe razones para creer que las atribuciones legislativas con las que cuenta el Presidente en nuestro ordenamiento son amplias y de gran alcance político, resulta clave considerar la evolución constitucional histórica que llevó a implementarlas y la efectividad que han tenido estas atribuciones en relación con sus fines. En primer lugar, debemos destacar la efectividad que ha tenido la iniciativa exclusiva presidencial en relación con el gasto fiscal, ésta ha permitido una política fiscal bastante disciplinada en los últimos 30 años. Además, ha sido un freno al populismo parlamentario, el cual cuando ha tenido la facultad, ya sea legal o de facto de proponer iniciativas legislativas que importen gasto, lo ha hecho sin pensar más que en el futuro próximo, sin considerar en perspectiva las consecuencias futuras.

En cuanto al veto presidencial se debe destacar que es un mecanismo que, si bien resulta controversial al buscar frenar o alterar un proyecto ya aprobado por el Congreso, es una atribución que, a pesar de ser característica de sistemas presidencialistas, en el caso chileno no tiene tanta fuerza como en países donde el veto es absoluto pudiendo rechazar sin opción de insistencia como en Estados Unidos o que permite que el presidente modifique el proyecto aún contra la voluntad de los parlamentarios como es el caso de Uruguay.⁶⁶

En este momento histórico en que se tendrá que decidir el futuro de nuestro sistema de gobierno es fundamental revisar y rescatar de nuestra historia constitucional las lecciones valiosas para el Chile del futuro y así, independiente del camino estructural que se elija, lograr una institucionalidad que permita la gobernabilidad y la cooperación política para el desarrollo del país.

⁶⁵ ANINAT (2006): 47

⁶⁶ ANINAT (2006): 137

BIBLIOGRAFÍA

FERMANDOIS, Joaquín y GARCIA, José (2009): "Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva.", Revista Chilena de Derecho, Vol. N° 36

DEVILLAINÉ, Franco (2016): "El cesarismo legislativo de la República bajo la Constitución de 1980. Revista de Derecho Público." Revista de Derecho Publico, N° 65 pags. 75-85

DECRETO LEY N° 100 (17/09/2015), Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Constitución Política de la República de Chile

SILVA BASCUÑAN, Alejandro (1963): Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1925. (Santiago, Ed. Jurídica de Chile.)

ANINAT, Cristóbal (2006): "Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?" Revista Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Vol. N° 47

WILLIAMS, Guido (2017): Evolución histórica jurídica de la iniciativa exclusiva para iniciar proyectos de ley: 1833-1973. (Santiago, Departamento de estudios, extensión y publicaciones BCN)

SOTO, Sebastián (2008): "Iniciativa exclusiva del Presidente de la Republica: un aporte del TC para su interpretación." Revista Sentencia Destacadas N°4 de Enero de 2008

TERCER INSUMO CONSTITUCIONAL:

PRESIDENTE Y CONGRESO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

f FACEBOOK @InstitutoResPublica

t TWITTER @i_respublica

y YOUTUBE InstitutoResPublica