

Lautaro Ríos Álvarez*

El presidencialismo en la República de Chile**

Presidentialism in the Republic of Chile

Resumen:

Este trabajo examina el origen y las características del régimen presidencial chileno, abordándolo a través del estudio de los ordenamientos constitucionales de 1828, 1925 y 1980, incluyendo los aspectos más relevantes de la vida política, resultados electorales de importancia y las principales reformas constitucionales que en las últimas décadas han afectado la institución presidencial. Finaliza con un conjunto de observaciones críticas al régimen presidencial.

Palabras claves:

Régimen presidencial, presidencialismo, Presidente de la República

Abstract:

This paper examines the origin and characteristics of the Chilean presidential regime, approaching it through the study of constitutional laws 1828, 1925 and 1980, including the most important aspects of the political, electionary results and major constitutional reforms in recent decades have affected the presidential institution. It ends with a set of critiques and proposals of presidential regime.

Key words:

Presidential regime, presidentialism, President of the Republic.

*Profesor de Teoría Política y Derecho Constitucional de la Universidad de Valparaíso.

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, lautarorios@estudios.cl

** Artículo recibido el 10 de octubre de 2013 y aceptado para su publicación el 21 de noviembre de 2013.

I. Origen y definición del régimen presidencial

Hablar del presidencialismo en el continente americano no es tan obvio como parece. Después de los procesos de independencia de las colonias americanas, hubo recaídas imperiales tanto en Brasil (1822-1891) como en México (1864-1867), sin olvidar las influencias que se ejercieron sobre Simón Bolívar para reinstaurar, en algunos estados emergentes, una monarquía de estirpe europea.

Por otra parte, recordemos que sólo en 1966 Guyana logró zafarse de la dominación imperial británica; y Suriname lo hizo, recién en 1975, del yugo de los Países Bajos.

Con todo, estos episodios no ensombrecen el hecho de que el régimen de gobierno presidencial –así como el sistema federal y el principio de supremacía de la Constitución, entre otras creaciones del derecho político– tiene acta de nacimiento en los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, en suelo americano.

Podemos definir el presidencialismo como el régimen de gobierno en el cual una persona, democráticamente elegida por la ciudadanía, ejerce la función ejecutiva y asume conjuntamente la jefatura del Estado y su representación y el gobierno de la nación.

La tendencia característica del presidencialismo es concentrar el poder ejecutivo y parte de la función legislativa en una sola persona cuya permanencia en el cargo está establecida en la Constitución y no depende de la confianza del Congreso; la cual, en cambio, designa a sus ministros y a los demás colaboradores directos suyos de manera libre y autónoma, pudiendo removerlos de sus cargos a su arbitrio, ya que ni su nombramiento ni su cesación en el cargo dependen del Congreso.

Alexis de Tocqueville –de origen y formación aristocrática, quien describe el sistema político de la cuna del presidencialismo a pocos años de su vigencia¹– explica así esta tendencia absorbente del presidencialismo:

“La idea de poderes secundarios, colocados entre el soberano y los súbditos, se presenta naturalmente a la imaginación de los pueblos aristocráticos, porque éstos encierran en su seno individuos o familias cuyo nacimiento, luces y riquezas, se elevan sobre el nivel común y parecen destinados a mandar. Esta misma idea no existe naturalmente en el espíritu de los hombres en los siglos de igualdad, por razones contrarias; sólo se puede introducir artificialmente y con dificultad conservarla en ellos, al paso que conciben, por decirlo así, sin pensar, la idea de un poder único y central que dirige por sí mismo a todos los ciudadanos. Por lo demás, en política como en filosofía y en religión, la inteligencia de los pueblos democráticos recibe con gusto especial las ideas simples y generales. Rechaza los sistemas complicados y se complace en imaginar una gran nación compuesta toda de ciudadanos de un mismo tipo, dirigidos por un solo poder”.

¹ Alexis de Tocqueville, quien llega a EE.UU. En 1831 en misión de estudios, publica en Francia la primera edición de *De la Democratie en Amérique* en 1835.

Y agrega más adelante: “Los norteamericanos creen que en cada Estado el poder social debe emanar directamente del pueblo; mas una vez que este se constituye, no le suponen límites y reconocen que tiene derecho de hacerlo todo”².

Estas ideas coinciden con las reflexiones del historiador Leopold Von Ranke cuando pregunta “Ahora bien, ¿en qué consistía esta República norteamericana?” Y luego responde: “Fue ahora, después de haber dado nacimiento a un Estado, cuando cobró su importancia plena la teoría de la representación; todas las aspiraciones revolucionarias de los nuevos tiempos se enderezaron hacia esa meta... Era una revolución más profunda que ninguna de las que hasta entonces había presenciado el mundo, una inversión total del principio que había venido rigiendo. Antes, todo el Estado giraba en torno al rey, ungido por la gracia de Dios; ahora, imperaba la idea de que el poder venía de abajo, del pueblo”³.

Lo que los historiadores han descrito no es más que la realización progresiva de los ideales inscritos en la Declaración de la Independencia de los trece estados originales de los EE.UU., en 1776: “Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y el logro de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o a abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad”⁴.

El vigor y la eficiencia del sistema político establecido en Norteamérica –incluyendo el régimen de gobierno y la estructura del nuevo Estado– tuvieron tanta influencia en la conformación de nuestros países iberoamericanos después de conquistar su independencia, que casi todos adoptaron el gobierno presidencial; algunos, el sistema federal y otros, la administración de justicia al estilo de la Constitución de los EE.UU. de Norteamérica.

II. Caracteres del régimen presidencial

El régimen presidencial es una versión democrática de la monarquía, pero se diferencia de esta por ser de ejercicio temporal y no vitalicio; por la consecuente prohibición de la reelección continua o indefinida; por originarse –directa o indirectamente– en la voluntad del pueblo y no ser un derecho hereditario o un supuesto don de origen divino; por compartir la soberanía con el Congreso, en un ejercicio independiente, pero no monocrático del poder político; en la existencia consiguiente de un equilibrio de

² Tocqueville (1987), pp. 614-615.

³ Von Ranke (1978), pp. 65-66.

⁴ Morison y Commager (1951), pp. 195-196.

las funciones políticas y no de un monopolio de ellas; y en el respeto irrestricto de las decisiones del poder judicial en el ejercicio de cuyas funciones le está vedado intervenir y al cumplimiento de cuyas sentencias queda obligado a colaborar.

Dieter NOHLEN apunta que “En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente”⁵.

Sin embargo, este Profesor Emérito de la Universidad de Heidelberg observa que “El presidencialismo de unicidad regional latinoamericana no existe, ni como modelo ni como fenómeno real. A nivel histórico-empírico, el presidencialismo en América Latina es cambiante y de características nacionales”⁶.

El tratadista español Nicolás PÉREZ SERRANO nos da su visión del presidencialismo como sigue: “El régimen se basa en una separación extrema de los Poderes Legislativo y

⁵ Nohlen (2011), pp. 87 y sig.

⁶ Al respecto, Dieter NOHLEN hace una comparación entre los presidencialismos de Chile, Argentina y Uruguay, como sigue: “Para marcar mejor determinadas distinciones, comparemos ahora los casos de Chile y Argentina. De acuerdo a la respectiva Constitución, el presidente chileno está dotado de más poderes que el argentino. Chile tiene un sistema multipartidista bien institucionalizado y una larga tradición de gobiernos de coalición. Salvo por el golpe militar en 1973, todos los presidentes civiles terminaron su mandato que se percibe como separado de la persona que lo ejerce. En contraste, Argentina tiene partidos de tradición “movimentista”, menos institucionalizados, un sistema de partidos con un partido dominante internamente fragmentado. No hay tradición coalicional. En el pasado, los intentos de formar coaliciones entre sectores de los grandes partidos fracasaron dos veces debido a la intervención militar. Pero aun sin golpes de Estado es raro que un presidente civil termine su mandato. Mientras que en Chile el sistema presidencial en la práctica es equilibrado en cuanto a la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la política que lleva a cabo el presidente depende de alguna manera de la mayoría parlamentaria en el Congreso más allá del apoyo de su coalición, en Argentina el Presidente, inclusive cuando tiene una mayoría parlamentaria a su favor, trata de gobernar por decreto, sobrepasando al Legislativo e identificando el cargo que ejerce en pleno estilo individualista con su persona. Por lo tanto, la práctica política es proclive al hiperpresidencialismo, en el que no funcionan los frenos y contrapesos”.

“Lo que se desprende de los casos de Chile y Argentina es que un tipo de sistema presidencial no se perfila sólo mirando una dimensión –y la más observada es la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo– sino varias. El chileno es equilibrado (en la relación entre los poderes), coalición dentro de una constelación competitivo-mayoritaria (en cuanto a la competición política y la formación de mayorías) con fuertes elementos de concertación entre mayoría y minoría (en cuanto al estilo de la política). El argentino es dominante, competitivo mayoritario, proclive a medidas jerárquico-decisionistas”.

“En Uruguay, por ejemplo, se ha practicado tradicionalmente un sistema presidencial equilibrado con correctivos parlamentarios, especialmente debido al sistema electoral presidencial vinculado con el del parlamento (doble voto simultáneo), no tanto a las disposiciones constitucionales que algunos constitucionalistas locales han interpretado de manera de que el sistema sea de tipo parlamentario: Un sistema presidencial con una mezcla de elementos proporcionales (dentro del partido mayoritario) y mayoritarios (en la dependencia con su contrincante) y un estilo político de concertación hiperintegrativa. Es interesante observar que la democracia uruguaya se aproximó a su derribo justamente cuando los últimos presidentes preautoritarios cambiaron este estilo político tradicional hacia uno de tipo jerárquico-decisionista, aunque por cierto esto no fue la causa principal de la destrucción de la democracia. No obstante, son cambios que marcan diferencias. En ese sentido, conviene añadir interpretaciones que se formularon en relación a la introducción del sistema de mayoría absoluta para las elecciones presidenciales en 1996. Se teme un ‘presidencialismo más duro’, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si, atrapado por el ‘mito del mandato’ popular, el presidente se siente portador de una ‘voluntad general’ y no cultiva las lógicas negociales”. Ob. cit., pp. 95 a 97.

Ejecutivo, como ya se ha dicho, y sus elementos característicos son estos: a) un Presidente, elegido en forma casi plebiscitaria, que en ningún momento depende de las Cámaras, pues el Congreso no interviene prácticamente ni en su designación, ni en su política ni en su revocación anticipada; por tanto, es un Poder vigoroso, de rango equivalente al del Parlamento y capaz de enfrentarse con él; y como las facultades atribuidas al Presidente son suyas, de ejercicio personal, que no requiere auténtica cooperación de Ministerios para su eficacia, el Jefe del Estado es al propio tiempo Jefe del Gobierno, verdadero titular del Ejecutivo, y no cabe considerársele responsable ante el Parlamento, porque tiene origen tan democrático como éste, y con igualdad de título que el Congreso puede proclamarse genuino representante de la soberanía nacional; b) Los Ministros son meros auxiliares, subordinados al Presidente, colaboradores que éste busca (fuera del recinto parlamentario) para que le ayuden en su función, ya que para hacer él su política ha de tener libertad de elegir sus servidores; ni siquiera los menciona la Constitución ni la ‘senatorial courtesy’ consentiría que la Cámara Alta pusiera obstáculo a esta selección presidencial; se comprende perfectamente que los ‘Secretarios’, pues así se llaman, dependan únicamente del Jefe del Estado, el cual los revoca con la misma libertad con que los designa; se comprende, asimismo que, en cambio, no sean responsables ante el parlamento, con el que nada los vincula; vienen, por tanto, a ser unos altos funcionarios, de confianza del Jefe del Estado, que dirigen cada uno un Departamento o Ramo de servicios, y que no tienen facultades propias, ni se reúnen en Cuerpo para deliberar en común, ni forman en su virtud un verdadero Gabinete”⁷.

III. El presidencialismo en la República de Chile

Intentaremos, a trazo grueso, abordar una síntesis descriptiva del sistema presidencial chileno desde nuestra primera Constitución que merece tal nombre, la de 1828, precedente de la Carta de 1833 que perduró casi un siglo, siguiendo por la de 1925 que sucumbió bajo el golpe militar de 1973, el que dicta la Constitución de 1980 que hasta ahora nos rige con significativas modificaciones.

1. El régimen presidencial en la Constitución de 1828

Después de superar el intento federalista (1825-1827) y los numerosos ensayos constitucionales de corta vida y efímera eficacia que le antecedieron, la Carta de 1828 tiene el mérito de haber sido el fruto del estudio de una comisión de notables juristas y de debatirse y aprobarse por el primer Congreso Constituyente convocado hasta entonces⁸.

⁷ Pérez Serrano (1976) pp. 827-828.

⁸ El historiador Julio HEISE dice de ella: “Esta Constitución pasó a ser la más perfecta por su forma y fondo de cuantas se habían ensayado hasta entonces. Redactada en un lenguaje preciso, no exento de cierto rigor técnico. Tuvo como fuentes los códigos políticos franceses de 1791 y 1793; el español de 1812 y toda la experiencia política vivida por los criollos desde 1810. Tiene en nuestra evolución política una gran significación histórica porque, por un lado, representa indiscutiblemente una etapa en la organización de la República al reaccionar

La Constitución de 1828 dedicó su Capítulo VII al Poder Ejecutivo, uno de los tres poderes en que la nación delegó el ejercicio de la soberanía, “los cuales se ejercerán separadamente, no debiendo reunirse en ningún caso” (Art. 22).

Su Art. 60 establecía que “El Supremo Poder Ejecutivo será ejercido por un ciudadano chileno, de más de 30 años, con la denominación de Presidente de la República de Chile”(P. de la R.).

El P. de la R. duraba 5 años en sus funciones y no podía ser reelegido sino mediando igual período entre una y otra elección.

A diferencia de los diputados que eran “elegidos directamente por el pueblo” y de los senadores, que lo eran por las Asambleas Provinciales “a razón de dos senadores por cada provincia”, el P. de la R. era elegido por “los electores que las provincias nombren en votación popular i directa, cuyo número será triple del total de diputados i senadores que corresponde a cada provincia”, las cuales eran ocho. Correspondía al Congreso calificar las elecciones y proclamar al Presidente elegido y al Vicepresidente encargado de su reemplazo por imposibilidad física o moral.

La extensión y los límites del Poder Ejecutivo se indicaban en tres párrafos titulados “Privilegios i facultades del Poder Ejecutivo”, “Deberes del Poder Ejecutivo” y “De lo que se prohíbe al Poder Ejecutivo”.

El primero de ellos contemplaba la imposibilidad de acusar y procesar judicialmente al P. de la R. durante su gobierno, salvo ante la Cámara de Diputados, en juicio político, el que podía acontecer hasta un año después de concluido aquel⁹. Entre sus atribuciones cabe destacar la iniciativa legislativa; hacer observaciones y vetar los proyectos aprobados por las Cámaras; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; nombrar y remover sin expresión de causa a los Ministros y a los oficiales de las Secretarías; proveer los empleos civiles, militares y eclesiásticos, necesitando el acuerdo del Senado para los enviados diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente; iniciar y concluir tratados de paz, alianza, comercio y cualesquiera otros, necesitando la aprobación del Congreso para su ratificación; celebrar concordatos con la Silla Apostólica (la religión oficial era la “Católica Apostólica Romana con exclusión de cualquiera otra.” Art. 3º); ejercer, conforme a las leyes, las atribuciones del patronato pero sin poder presentar obispos sino con la aprobación de la Cámara de Diputados; declarar la guerra, previa resolución del Congreso; disponer de las fuerzas de mar y tierra y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la nación; y, en casos de ataque exterior o conmoción interior, graves e imprevistos, tomar prontas medidas de seguridad, dando cuenta inmediatamente al Congreso de lo ejecutado y sus motivos, quedando sujeto a sus resoluciones (Arts. 81 al 83).

enérgicamente contra el federalismo y a favor de un régimen centralizado, y de otro, formula principios que ejercerán una influencia decisiva en nuestro ulterior desenvolvimiento histórico”. Heise (1978c), p. 186.

⁹ También era causal de acusación la “violación de los derechos individuales” (Arts. 47 N° 2º).

En lo que concierne a sus deberes, lo eran publicar y hacer circular todas las leyes que el Congreso sancionara, “Ejecutarlas i hacerlas ejecutar por medio de providencias oportunas”; presentar cada año al Congreso el presupuesto de la nación y dar cuenta de la inversión del anterior; asimismo, dar cuenta al Congreso, al abrir sus sesiones, del estado de la nación en todos los ramos del Gobierno; velar sobre la conducta funcionaria de los empleados del poder judicial “i sobre la ejecución de las sentencias”; y “Tomar las providencias necesarias para que las elecciones se hagan en la época señalada en esta Constitución, i para que se observe en ellas lo que disponga la ley electoral” (Art. 84).

Por lo que toca a las prohibiciones que se imponían al Ejecutivo, le estaba vedado “Mandar personalmente la fuerza armada de mar y tierra, sin previo permiso del Congreso”, obtenido el cual el gobierno pasaría al Vice-Presidente. Le estaba prohibido “Conocer en materias judiciales bajo ningún pretexto”; “Suspender por ningún motivo las elecciones nacionales, ni variar el tiempo que esta Constitución les designa”; “Impedir la reunión de las Cámaras o poner algún embarazo a sus sesiones”; ni “Privar a nadie de su libertad personal i, en caso de hacerlo por exigirlo así el interés jeneral, se limitará al simple arresto; i en el preciso término de 24 horas pondrá al arrestado a disposición del juez competente” (Art. 85).

De este sucinto cuadro de la primera Constitución presidencialista que adoptó la República de Chile, puede advertirse que en ella se conjugan todas las características esenciales que se asignan al régimen presidencial, y que ya señalamos.

Este Código Político tenía acotada su vigencia pues, conforme a su Art. 133, “El año 1836 se convocará por el Congreso una Gran Convención, con el único y exclusivo objeto de reformar o adicionar esta Constitución, la cual se disolverá inmediatamente que lo haya desempeñado...”.

2. El presidencialismo en la Carta Fundamental de 1833

No viene al caso explicar las múltiples razones históricas y las circunstancias políticas que adelantaron la reforma de la Carta de 1828. Señalemos solamente que, después de la revolución de 1829, el orden público estaba por el suelo. Julio HEISE registra 18 conspiraciones entre 1830 y 1837 y hace constar que –según Francisco Encina– la historia sólo recoge aquellas que fueron motivo de procesos¹⁰. Se necesitaba un hombre de carácter autoritario y espíritu práctico, de la estatura de Diego Portales, para restablecer el orden y la disciplina, tarea que le costó su asesinato. Con Portales se inicia la estabilidad de la República.

La ley fundamental de 1833 fue obra de la Gran Convención de Chile, convocada por ley de 1º-X-1831, asistida por una Comisión de destacados juristas que presentó el respectivo Proyecto en abril de 1832; fue discutido y votado por dicha Convención

¹⁰ Heise (1978c) Ob. Cit., pgs. 208 a 210 .

en marzo de 1833 y fue firmado por los convencionales, jurado y promulgado el 25 de mayo de 1833¹¹.

Por primera vez, esta Constitución incluyó un Capítulo V denominado “Derecho Público de Chile” que contiene las libertades, inviolabilidades y derechos que ella aseguraba a todos los habitantes de la República. Siguiendo la tradición europea de la supremacía del Parlamento, la Carta se ocupaba “Del Congreso Nacional” (Cap. VI) antes que “Del Presidente de la República” (Cap. VII), que es el tema que nos ocupa.

Su artículo 59 distinguía el Gobierno de la Administración al prescribir que “Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el Jefe Supremo de la nación”.

A diferencia de la Carta de 1828, su Art. 61 prescribía que “Las funciones del P. de la R. durarán por cinco años; y podrá ser reelegido para el período siguiente” El Art. 62 añadía que “Para ser elegido tercera vez, deberá mediar entre ésta y la segunda elección el espacio de cinco años”.

Sin embargo, por ley de reforma constitucional de 8 de agosto de 1871 se sustituyeron las disposiciones que anteceden por las siguientes:

Art. 52 (61 original) “El P. de la R. durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cinco años; y no podrá ser reelegido para el período siguiente”.

El Art. 53 (62 original) “Para poder ser elegido segunda o más veces deberá siempre mediar entre cada elección el espacio de un período”.

Esta reforma puso fin a los tradicionales decenios presidenciales que, desde 1831, favorecieron a los Presidentes Prieto, Bulnes, Montt (Manuel) y Pérez. Señala ROLDÁN que “... dado el enorme poder de que disponían los Presidentes y las prácticas electorales que entonces prevalecían, no era posible entrar en lucha con el que se hallaba en funciones”¹².

La elección del Presidente continuó practicándose por vía indirecta, mediante electores cuyo número debía triplicar al total de los Diputados –no se incluía el número de Senadores– que corresponda a cada departamento (Art. 63). Los departamentos constituían la división de las provincias y eran aquellos los que elegían, en votación directa, a los diputados (Art. 18).

En la Carta de 1833, el Congreso continuaba calificando la elección del P. de la R.; pero se había suprimido el cargo electivo de Vice-Presidente. Sin embargo, el Art. 74 preveía que “Cuando el P. de la R. mandare personalmente la fuerza armada ó cuando por enfermedad, ausencia del territorio de la República ú otro grave motivo no pudiere ejercitar su cargo, le subrogará el Ministro del despacho del Interior con el título de Vice-Presidente de la República...”

¹¹ Carrasco (1980), pp. 33-40.

¹² Roldán (1914), p. 380.

Una drástica disposición impedía la prórroga del período presidencial. El Art. 77 disponía que “El Presidente de la República cesará el mismo día en que se completen los cinco años que debe durar en el ejercicio de sus funciones, y le sucederá el nuevamente electo”.

Una atribución general de la Presidencia, que se ha mantenido hasta el presente, estaba contenida en el Art. 81° el que seguía a continuación del severo juramento que el P. de la R. debía prestar al asumir su cargo: “Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende á todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes”.

Venían a reglón seguido, en el Art. 82, las “atribuciones especiales del Presidente”, entre las cuales son dignas de destacar las siguientes:

“1^a. Concurrirá la formación de las leyes con arreglo á la Constitución; sancionarlas y promulgarlas”.

“2^a. Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”.

“3^a. Velar sobre la pronta y cumplida administración de justicia, y sobre la conducta ministerial de los jueces”¹³.

“6^a. Nombrar y removerá su voluntad á los Ministros del Despacho y oficiales de sus secretarías, á los Consejeros de Estado de su elección, á los Ministros diplomáticos, á los Cónsules y demás agentes exteriores, á los Intendentes de provincia y á los Gobernadores de plaza”.

“7^a. Nombrar los magistrados de los tribunales superiores de justicia, y los jueces letrados de primera instancia á propuesta del Consejo de Estado...”¹⁴.

“13^a. Ejercer las atribuciones del patronato respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas, con arreglo á las leyes”.

“17^a. Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado, y en su receso con el de la Comisión Conservadora. En este caso, el Presidente de la República podrá residir en cualquiera parte del territorio ocupado por las armas chilenas”.

“18^a. Declarar la guerra con previa aprobación del Congreso, y conceder patentes de corso y letras de represalia”.

¹³ Por ley de Reforma Constitucional de 10 de agosto de 1888, este texto se modificó así “3a. Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del orden judicial, pudiendo, al efecto, requerir al ministerio público para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, ó para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación”.

¹⁴ El Consejo de Estado era un cuerpo consultivo del P. de la R. –salvo los casos en que se requiere su acuerdo– con facultades propositivas y encargado de dirimir las contiendas de competencia entre las autoridades administrativas y entre éstas y los tribunales de justicia (Art. 95, originalmente 104 de la C. Política reformada).

“19ª. Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus ministros, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán á la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas, si así lo exige el Presidente de la República”.

“20ª. Declarar en estado de sitio uno ó varios puntos de la República en caso de ataque exterior, con acuerdo del Consejo de Estado, y por un determinado tiempo.

“En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno ó varios puntos en estado de sitio, corresponde al Congreso; pero si éste no se hallare reunido, puede el Presidente hacerla con acuerdo del Consejo de Estado, por un determinado tiempo. Si á la reunión del Congreso no hubiese expirado el término señalado, la declaración que ha hecho el Presidente de la República se tendrá por una proposición de ley”.

“21ª. Todos los objetos de policía y todos los establecimientos públicos están bajo la suprema inspección del Presidente de la República conforme á las particulares ordenanzas que los rijan”.

En cuanto a su responsabilidad política, el P. de la R. podía ser acusado (impeachment) sólo en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia, por todos los actos de su administración en que hubiera comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado o infringido abiertamente la Constitución (Art. 74 orig.)

Pese a la claridad con la cual los constituyentes de 1833 habían establecido el régimen presidencial, un conjunto de factores culturales, sociales y políticos fueron presionando y ganando terreno al autoritarismo con que se ejercía el gobierno de la nación hasta llegar a un quiebre institucional que culmina con la revolución de 1891 y el suicidio del Presidente en ejercicio, don José Manuel Balmaceda, mutando la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en un pseudo parlamentarismo –o parlamentarismo incompleto, como le han denominado algunos historiadores– al que va a poner abrupto término –34 años después– la Constitución de 1925 y la dictadura del General Carlos Ibáñez del Campo, que se extendió hasta el año 1931.

Refiriéndose a los factores culturales, el historiador Julio Heise hace notar que “... el período conservador o pelucón (1830-1861) creó en Chile una estructura política autocrática y oligárquica inspirada en la tradición española del Despotismo Ilustrado. Sirvió admirablemente para que nuestra clase alta se preparara en el ejercicio de la democracia. Es una prudente y utilísima transición entre el pasado colonial y la democracia política que practicó nuestra burguesía en la segunda mitad del siglo 19, transición que no tuvieron muchos pueblos hermanos de Hispanoamérica, y que, en gran parte, explica el orden y la continuidad de nuestra historia política”.

Más adelante, el mismo autor –luego de referirse a la influencia en América del romanticismo revolucionario europeo y a la revolución de 1848 en Francia– señala que el racionalismo y el positivismo, impulsados por la poderosa corriente liberal, penetra e invade todos los sectores de la vida nacional. Dice: “Es el liberalismo que allá por el año 1850, inicia su período heroico, su etapa de encendida lucha doctrinaria no sólo en Chile, sino en todo el continente americano. Es la época en que la juventud chilena seguía a Bilbao y Lastarria; la peruana, a Vigil y Gálvez; la mexicana, a Mariano Otero y Gómez Farías y la argentina, a Echeverría y Alberdi. Al promediar el siglo 19 observamos en todos los aspectos de la existencia colectiva una honda inquietud espiritual; una clara y enérgica actitud de rebeldía contra las ideas y los sentimientos tradicionales: se trata de borrar los últimos vestigios del pasado colonial”.

Y concluye señalando que “La atmósfera espiritual dentro de la cual se desenvuelven la República pelucona y la República liberal será, pues, muy distinta. La República pelucona o conservadora es una prolongación de la época colonial. Todos los sectores de la opinión, liberales o conservadores sienten en este período una veneración absoluta por los principios del catolicismo. En el grupo liberal encontramos distinguidos y talentosos miembros del clero. Nadie siente necesidad de discutir problemas político-religiosos. El régimen de unión de la Iglesia con el Estado se extiende a todas las esferas de la convivencia social: la legislación, la instrucción pública, el ejército, los tribunales, el control del estado civil de las personas, etc.”.

“La república liberal, en cambio, se aleja decididamente del espíritu colonial español. Espiritualmente se acerca a Francia y bajo la influencia de la filosofía liberal inicia una vida enteramente antitradicionalista. El espíritu contemporáneo, la filosofía laica y el liberalismo doctrinario empiezan a dominar en Chile a partir de 1861”¹⁵.

En el aspecto social, el tránsito de la república pelucona a la república liberal estará marcado por el contrapunto entre la aristocracia agraria (y el inquilinaje) que dominaba sin contrapeso en la primera etapa de nuestra vida independiente y la emergente burguesía industrial y comercial nacida al amparo de la explotación de la plata (Chañarcillo), de las minas de carbón, la minería del cobre y la explotación del salitre; así como la fundación de los primeros bancos y el incremento de las relaciones comerciales con numerosos países de Europa –Inglaterra, Cerdeña, Bélgica, Prusia– y de América¹⁶. Este desarrollo al modo liberal da nacimiento a la clase media y a los partidos que la representan.

Pero es en la vida política del país donde se advierten los cambios más decisivos. Al inicio de la república pelucona la diferencia entre ser conservador o ser liberal estaba marcada más por la actitud de sumisión o de rebeldía ante la autoridad y el statu quo que por la adhesión a un sistema de ideas acerca del Estado, sus fines y el modo de

¹⁵ Heise (1977b) pp. 57-58; 67-68 y 70-71,

¹⁶ En 1856 se firma con Argentina un tratado que establece la más amplia libertad de comercio entre ambos países.

lograrlos. El partido conservador recién nace en 1857 por reacción natural frente al ascenso del partido liberal que se organizó como tal en 1849.

A mediados del s. XIX, la sociedad chilena se ve remecida por la llegada de inquietos intelectuales que venían escapando de persecuciones desatadas en los países vecinos y por las ideas revolucionarias que agitaban a Europa –especialmente a Francia, donde florecían los precursores del socialismo, como Saint Simon, Fourier, Lamennais o Proudhon–. Ideas que serían introducidas en nuestro país por Santiago Arcos y Francisco Bilbao desde el seno de la sociedad de “La Igualdad”.

La influencia de la cultura liberal progresista, el auge y diversificación de la economía y la formación de un proletariado industrial dan nacimiento a los partidos políticos; proceso que se inicia con el partido Liberal (1849), el Conservador (1857), el partido Democrático en 1887, los partidos Radical y Nacional, desmembrados del Liberal y el partido Liberal Democrático¹⁷.

Los partidos comienzan a rebelarse contra el autoritarismo presidencial y a negociar cuotas de poder en los ministerios y servicios públicos para que el Presidente lograra la aprobación por el Congreso de las llamadas “leyes periódicas”. Entre éstas cabe destacar la aprobación anual de la Ley de Presupuesto; la que –cada 18 meses– autorizaba el cobro de contribuciones; y la que fijaba la fuerza armada de mar y de tierra que había de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra (Art. 37, Nos. 2, 3 y 8). Lo cierto es que sin la ley del presupuesto de la nación, sin ley que autorice el cobro de contribuciones para financiar los gastos y sin una fuerza armada estable, resulta imposible gobernar. De allí que el historiador Luis GALDAMES sostenga: “La verdad es que, no obstante consagrar la Carta de 1833 un absolutismo presidencial, las leyes periódicas o constitucionales terminaron subordinando al Ejecutivo al tutelaje permanente del Congreso”¹⁸.

Durante la segunda mitad del s. XIX y hasta la Carta de 1925 la lucha política por defender –en el pensamiento pelucón– el carácter presidencial del régimen de gobierno de la Constitución contra el convencimiento del partido liberal –y todos los que se le fueron sumando– de sostener que el parlamentarismo estaba encarnado en ella¹⁹, llevó al país al levantamiento revolucionario de 1891 que condujo a la consagración de un pseudo-parlamentarismo estéril que ocasionó diversas crisis de gobernabilidad y concluyó con la promulgación de la Constitución presidencialista de 1925.

3. El Presidencialismo en la Constitución Política de 1925

En la Carta del 25 confluyen numerosas influencias sociales, ideológicas y políticas.

A principios del siglo XX comienza a organizarse el mundo del trabajo en las célebres mancomunales obreras del norte de Chile, que exigían a las empresas condiciones más

¹⁷ Estos eran los partidos nacidos antes de la Revolución de 1891. Cfr. Urzúa Valenzuela, pp. 237-238.

¹⁸ Galdames (1925).

¹⁹ Julio Heise anota 19 razones en pro de la interpretación parlamentaria. Ver Heise (1974c) pp. 23-31.

dignas de trabajo e higiene, una jornada no superior a 8 horas diarias, seguridad en las faenas mineras, pago de los salarios en moneda chilena y no en las fichas con que lo hacían las grandes compañías y obligaban a gastarlas en sus pulperías. Todas estas demandas elementales fueron rechazadas por las empresas, lo que motivó la concentración de los mineros de Tarapacá en la Escuela Santa María, en Iquique, en diciembre de 1907. Al no obedecer la orden de disolver la manifestación, fueron ametrallados por el ejército en una acción brutal en que fueron sacrificadas familias enteras²⁰.

El partido Demócrata, bajo la influencia de Luis Emilio Recabarren, dio el respaldo político al movimiento obrero.

El año 1907 se creó la Federación Obrera de Chile, reconocida oficialmente por el gobierno en 1812, que inicialmente agremió a los obreros ferroviarios.

En el mismo año se organizan los primeros sindicatos en Valparaíso, en Santiago y en Antofagasta. En 1910 existían 433 asociaciones de trabajadores, en su mayoría asociaciones de socorros mutuos y espíritu cooperativo. Había nacido el movimiento obrero organizado.

El año 1914 estalló la primera guerra mundial, cuyas consecuencias alteraron los mapas y las relaciones internacionales y dieron origen a la Sociedad de las Naciones.

En el aspecto ideológico debemos recordar que en 1917 ocurren dos acontecimientos importantes: el triunfo de la revolución en México y la implantación del socialismo en la que luego sería la Unión Soviética. El marxismo dejaba de ser una elucubración teórica para encarnarse en un ejemplo vivo y palpable de un poderoso Estado impulsado por la clase trabajadora.

Don Arturo Alessandri Palma, elegido Presidente de la República en 1920, fue el arquitecto y propulsor de la Constitución de 1925, la que puso término definitivo al pseudo-parlamentarismo instaurado al término de la república pelucona (1861). Dice HEISE: “En un comienzo el Presidente pretendió reducir el régimen parlamentario a sus verdaderas proporciones, pero luego pensó y sostuvo la necesidad de reemplazarlo por el régimen presidencial. Su primera administración (1920-1925) representó en los hechos la quiebra total del sistema parlamentario”²¹.

El año 1925 será el año de la defunción del parlamentarismo en Chile. Pero no porque la Gran Comisión Consultiva –pese a su proximidad con el Presidente, que designaba a sus miembros– fuese partidaria del régimen presidencial sino porque los proyectos alternativos fueron sometidos a plebiscito, en el cual la personalidad y la elocuencia arrasadora de Alessandri hicieron triunfar su Proyecto que se convirtió en la Constitución Política de 1925, promulgada el 18 de septiembre de ese año. Por el Proyecto de la Comisión (y de Alessandri) –cédula roja– sufragaron 127.483 votantes; por la cédula azul (régimen parlamentario) lo hicieron 5.448. Y por el rechazo de ambos

²⁰ El Dr. Nicolás Palacios, testigo presencial de la masacre, dio una cifra de 195 muertos y 390 heridos: en total, 585 bajas. Véase Revista Chilena de Historia y Geografía, 1968, N° 136, p. 201 y sig.

²¹ Heise (1974a) p. 441.

proyectos (cédula blanca) votaron 1.490. En suma, votaron 134.421 ciudadanos de un total de 296.259 inscritos²².

Las características más relevantes de la Carta de 1925 son las siguientes:

A. Fortalecimiento del régimen presidencial. El Presidente deja de ser designado por electores y es elegido directamente por la ciudadanía mediante voto unitario, personal, universal y secreto.

B. El capítulo titulado “Derecho Público de Chile” se reemplaza por el que se denomina “Garantías Constitucionales”, que da mejor cuenta de su contenido, el que se amplía incorporando –entre otras innovaciones– la función social de la propiedad.

C. Se suprime la religión Católica, Apostólica, Romana como la oficial del Estado y termina el conjunto de facultades del Gobierno comprendidas en el Patronato. Se consagra la libertad de cultos.

D. La institucionalidad original de la Carta de 1833 se mantiene, pero añadiendo, en Capítulo aparte (VI) el Tribunal Calificador de Elecciones que fiscalizaría, desde entonces, las elecciones del P. de la R., y las de Diputados y Senadores, en forma autónoma e independiente de todo otro poder. Más adelante se introduce la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. El régimen presidencial queda claramente definido en los artículos 60 y 71. El P. de la R. dura seis años en el cargo y no puede ser reelegido para el período siguiente. El Congreso Nacional continúa dividido en dos Cámaras: la de Diputados y el Senado. Pero pierde definitivamente la facultad de calificar la elección del P. de la R. y cada Cámara, la de sus propios miembros. Esta facultad, que había sido fuente de los mayores abusos y fraudes, se deposita –como ya adelantamos– en el Tribunal Calificador de Elecciones. Se regulan las atribuciones exclusivas del Congreso y las de cada Cámara. La designación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia queda a cargo del P. de la R. quien debe elegir de una lista que confecciona el tribunal respectivo.

E. Se suprime el Consejo de Estado, originalmente compuesto por los Ministros y por altos funcionarios e integrado –desde 1874– por representantes de las Cámaras en lugar de los Ministros. Termina así su intervención en el sistema de Patronato y en la designación de los jueces. Sus funciones consultivas pasaron al Senado, así como la facultad de desaforar, en causal criminal, a los intendentes y gobernadores. El Consejo de Estado resolvía las contiendas de competencia que se producían entre las autoridades políticas o administrativas o entre estas y los tribunales de justicia. Esta atribución se repartió entre el Senado y la Corte Suprema.

F. Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados fiscalizar los actos del gobierno y para ello puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones que serán

²² Silva Bascañan (1997).

transmitidas al P. de la R. Sin embargo, esta forma de fiscalización no afectará la responsabilidad política de los Ministros ni la del P. de la R., la que sólo puede hacerse efectiva mediante el juicio político (impeachment) en que la Cámara debe declarar si ha o no lugar a la acusación, por muy graves motivos precisados en la Constitución; y, habiendo lugar a ella, corresponde al Senado, resolviendo como jurado, declarar si el acusado es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa. La declaración de culpabilidad debía pronunciarse por las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, tratándose del P. de la R. y por la mayoría en ejercicio de ellos, en los demás casos. Declarado culpable, el acusado quedaba destituido de su cargo.

G. Resolviendo la permanente confrontación a que dio lugar, a partir de 1861, la aprobación de las leyes periódicas, se substituyó el sistema de la Carta de 1833 que, escuetamente, prescribía: “Art. 37. Sólo en virtud de una ley se puede: ... 2º Fijar anualmente los gastos de la administración pública. 3º Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra. Las contribuciones se decretan por solo el tiempo de dieziocho meses, y las fuerzas de mar y tierra se fijan sólo por igual término”. Como estos recursos esenciales para el ejercicio del Gobierno sólo podían obtenerse en virtud de una ley, le bastaba al Congreso retardar su aprobación, suspender su tramitación o negar su aprobación para que el Gobierno quedara entrampado.

La Constitución de 1925 resolvió esta anomalía en la siguiente forma: “Art. 44. Sólo en virtud de una ley se puede: “1º Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes... y determinar su proporcionalidad o progresión”. “4º Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública. La Ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordadas en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República. El proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con 4 meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de 4 meses empezará a contarse desde la fecha de la presentación”. “9. Fijar las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra”.

Como puede observarse, se eliminó la periodicidad de las leyes de contribuciones y la de fijación del contingente de las fuerzas armadas. Y, en lo que toca a la Ley de Presupuestos, todas las modificaciones cedieron en favor del P. de la R.

Sin embargo, la Constitución y las leyes no bastan para gobernar. Un buen gobierno depende en gran parte de la capacidad y el liderazgo del Jefe del Estado y de la lealtad de los partidos que respaldan su elección así como de la ecuanimidad y el sentido patriótico de la oposición.

Don Alejandro SILVA BASCUÑAN –después de aclarar que la Carta de 1925 sólo entraría a regir en 1932 por la rotativa presidencial y la dictadura del General Carlos Ibáñez, ocurridas en ese intervalo– sostiene que “Dentro de los cuatro decenios que transcurrieron desde tal fecha hasta el 11 de septiembre de 1973 (golpe militar de la Junta de Gobierno presidida por el General Augusto Pinochet), es fácil diferenciar etapas con características diversas: el segundo gobierno del señor Alessandri Palma (1932-1938), las administraciones radicales de los presidentes Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1941-1946)²³, y Gabriel González Videla (1946-1952); el personalismo de los señores Carlos Ibáñez (1952-1958)²⁴ y Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) y, en fin, los liderazgos ideológicos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) (Democracia Cristiana) y de Salvador Allende Gossens (1970-1973) (Socialistas y Unidad Popular)”²⁵.

La elección presidencial de 1970 encontró al país agudamente dividido entre ideologías irreconciliables: el Partido Nacional (P.N.), de tendencia conservadora, con fuerte apego a la Constitución de 1925, diez veces reformada; la Democracia Cristiana (D.C.) de corte reformista, que –después de un triunfo espectacular en las elecciones de 1964, con el apoyo de la derecha– se había venido disgregando hacia la izquierda (Movimiento de Acción Popular Unitaria: MAPU, Izquierda Cristiana, Cristianos por el Socialismo); y la Unidad Popular –U.P.– de acento revolucionario, formada por los partidos Socialista, Comunista, el ala izquierda del Partido Radical y los grupos desprendidos de la D.C. Cada corriente llevaba su propio candidato.

El país quedó dividido en tres masas homogéneas de electores que, después de una encarnizada campaña, arrojaron el siguiente resultado:

Por Salvador Allende (U.P.)	1.070.334 votos (36,22 %).
Por Jorge Alessandri (R.N.)	1.031.159 votos (34,89 %).
Por Rodomiro Tomic (D.C.)	821.801 votos (27,81 %).
Votos nulos y en blanco	31.505 votos (1,08 %).
TOTALES	2.954.799 votos 100,00 %

El Art. 64 de la Constitución exigía, para proclamar Presidente a un candidato, que este hubiera “obtenido más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos”. No ocurriendo así, “el Congreso Pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas”.

²³ Estos dos presidentes fallecieron en el ejercicio de sus cargos después de dar inicio al desarrollo industrial con financiamiento estatal: la Corporación de Fomento a la Producción.

²⁴ Este fue su segundo gobierno, pero plenamente democrático.

²⁵ Silva Bascuñan (1997) p. 95. Esta obra contiene una documentada síntesis del desarrollo del régimen presidencial en Chile entre 1925 y 1973, en las páginas 90 a 164.

Después de un conmocionado debate entre los partidarios de Salvador Allende, quienes amenazaban con un levantamiento popular si se desconocía su triunfo, y los adeptos a Jorge Alessandri, que defendían la autonomía del Congreso Pleno para decidir, la Democracia Cristiana —que tenía los votos decisivos en el Congreso— resolvió condicionar su apoyo a Salvador Allende mediante la aprobación de un Estatuto de Garantías democráticas de vasto espectro que fueron finalmente aprobadas por el Congreso, dando paso así a la elección de Salvador Allende²⁶.

Con el apoyo de sólo un poco más de un tercio del electorado, Allende y los partidos que le respaldaban debieron ser más prudentes en su proyecto de implantar “el socialismo a la chilena”. No ocurrió así. A los pocos días de asumir el mando, Allende propuso la reforma constitucional del régimen de la propiedad minera y la nacionalización de la Gran Minería del Cobre. Se agudizó drásticamente, pero sin sujeción a la ley, la Reforma Agraria iniciada por Eduardo Frei. A través de simples decretos supremos el gobierno intervino y tomó el control de importantes industrias, contrariando el dictamen adverso de la Contraloría General de la República. Tuvo un fuerte enfrentamiento con el Poder Judicial al no prestar a este la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones. Pretendió implantar en Chile la Escuela Nacional Unificada (ENU), en cuya fundamentación se decía: “La ENU tiene por objeto la formación del hombre nuevopara la sociedad socialista”. A raíz de un proyecto de reforma constitucional para establecer tres áreas en la economía: la estatal, la privada y la mixta, se enfrentó con la Contraloría, con el Tribunal Constitucional que se declaró incompetente y con el propio Congreso que había aprobado su proyecto. Por todas estas irregularidades que comportaban un abuso visible del poder, la Cámara de Diputados, el 22-VIII-1973, adoptó un severo Acuerdo, denunciando que el Gobierno “se ha ido empeñando en conquistar el poder total... que para lograr este fin el Gobierno no ha incurrido en violaciones aisladas de la Constitución y las leyes, sino que ha hecho de ellas un sistema permanente de conducta, llegando a los extremos de desconocer y atropellar sistemáticamente las atribuciones de los demás poderes del Estado, violando habitualmente las garantías que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República, y permitiendo y amparando la creación de poderes paralelos ilegítimos”²⁷.

La politización desastrosa de la reforma agraria, la intervención de las industrias productivas, y el absoluto desorden administrativo provocaron una aguda escasez de alimentos. Proliferaban las “colas” para adquirir cualquier cosa que apareciera en los mercados desbastecidos. Además, los “cordones industriales” de los establecimientos tomados por la U.P., la violencia que se respiraba en el ambiente, las protestas de los Colegios Profesionales y el descontento de gran parte del tejido social del país, provocaron, finalmente, el temido golpe militar de 11 de septiembre de 1973, el

²⁶ El Estatuto de Garantías modificó diversos preceptos de la Constitución y está contenido en la Ley de Reforma N° 17.398, publicada en el D. Oficial de 9 de enero de 1971.

²⁷ Allende había creado una guardia personal de seguridad, el “Grupo de Amigos Personales” (GAP), que contaba con armamento, vehículos y diversas prebendas y le acompañaba a todas partes.

ataque de las fuerzas armadas al Palacio de Gobierno, el suicidio del Presidente Allende y la suspensión progresiva e indefinida de la Constitución de 1925, hasta su total reemplazo por la nueva Constitución elaborada por el régimen militar y aprobada en 1980.

El Presidencialismo en la Constitución de 1980.

Entre el golpe militar de 1973 y la Carta de 1980 ocurre un proceso de licuefacción de la Constitución de 1925.

Ya en el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno (D.L. N° 1 de 11-IX-1973), ésta designó como Presidente de la Junta²⁸ al General Augusto Pinochet Ugarte y declaró que ésta "... en el ejercicio de su misión, garantizará la plena eficacia de las atribuciones del Poder Judicial y respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone".

Nada dijo el Acta sobre el Congreso Nacional, pero la Junta de Gobierno comenzó a legislar desde el primer día mediante "Decretos Leyes" (D.L.) y disolvió el Congreso por D.L. N° 27 de 21-IX-73, procediendo en igual forma con el Tribunal Constitucional y el Tribunal Calificador de Elecciones.

Como se producían confusiones para saber qué disposiciones de la Constitución estaban vigentes y cuáles no, el D.L. N° 128 de 12-XI-1973 aclaró que "La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo" (Art. 1º). Y su Art. 3º dispuso que "El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros..." Y que "Las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporadas a ella".

A pocos días del golpe militar –el 24-IX-73– se constituyó una Comisión encargada del estudio de una nueva Constitución, compuesta por siete miembros, la que fue oficializada por D.S. N° 1.064 de Justicia de 12-XI-73. Esta Comisión, después de 417 sesiones de trabajo, concluyó su tarea el 5-X-1978 y entregó al Gobierno un completo anteproyecto de la nueva Constitución.

Este fue enviado para su informe al Consejo de Estado creado por la Junta como órgano consultivo²⁹, el cual propuso diversas modificaciones, despachando su contenido el 1º de julio de 1980. La Junta designó una Comisión especial para su revisión final y, con su Informe, lo aprobó por D.L. N° 3.464 de 11-VIII-1980, sometiéndolo a

²⁸ La Junta de Gobierno estaba integrada por el Comandante en Jefe del Ejército: General Pinochet, el Comandante en Jefe de la Armada: Almirante Toribio Merino Castro, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea: General Gustavo Leigh Guzmán y por el General Director de Carabineros: César Mendoza Durán.

²⁹ Este Consejo estaba presidido por el ex P. de la R. don Jorge Alessandri Rodríguez e integrado por altas personalidades afines a la Junta de Gobierno, de los más diversos sectores de la vida nacional.

aprobación por la ciudadanía mediante plebiscito convocado por D.L. N° 3.465 para el 11 de septiembre de 1980, 7° aniversario del golpe militar.

El plebiscito³⁰ arrojó un resultado favorable de 4.121.067 votos y 1.893.420 votos en contra; por lo que se declaró aprobada la nueva Constitución por D.S. N° 1.150 de Justicia (D.O. de 24-X-80), entrando a regir desde el 11 de marzo de 1981, conforme a su artículo final.

Pueden distinguirse tres etapas en la vigencia de esta Constitución, viciada –para muchos– de ilegalidad desde su origen³¹.

La Carta de 1980 consta de dos tipos de disposiciones: las “Permanentes”, que suman 120; y las “Transitorias” que eran 34.

En la primera etapa, que corre desde la entrada en vigencia de la Constitución y el término de la Presidencia de la República ocupada por el General Augusto Pinochet (1981-1989), las más importantes atribuciones del poder político –Ejecutivo y Legislativo– se rigieron por las “Disposiciones Transitorias”, que las entregaba a aquel y a la Junta de Gobierno (legislativo) donde también tenía injerencia el Presidente.

En la segunda etapa, que se sitúa entre la derrota de Pinochet en el plebiscito que decidiría su continuación en la Presidencia por 8 años más o su rechazo por el electorado, el que se efectúa el 5 de octubre de 1988³² y la Reforma Constitucional de 2005, se produce la primera reforma de importancia a la Carta vigente –mediante la Ley N° 18.825 de 17-VIII-1989– lograda por virtud de dicha derrota, la que cambiaba todas las expectativas de continuidad del régimen militar. Ella limitó algunas atribuciones exorbitantes del P. de la R.

La tercera etapa se inicia con la gran reforma constitucional de la Ley N° 20.050 de 26-VIII-2005, que modificó casi la mitad de las normas de la Constitución, pero que no logró erradicar algunos de los enclaves autoritarios sembrados por la Carta del régimen militar.

Al presente –mediados de 2013– circula una poderosa corriente reformista que exige una nueva Constitución, generada democráticamente por una Asamblea Constituyente que exprese la soberana voluntad del pueblo y ponga fin a la situación inconcebible de continuar entrapados en la Carta otorgada por la dictadura militar.

Primera Etapa (1981-1989). En esta etapa el Ejecutivo gobierna con las facultades establecidas en el Capítulo IV de las Disposiciones Permanentes en lo que no fueron

³⁰ Este plebiscito se efectuó rodeado de muchas irregularidades: sin Registros Electorales que habían sido mandados destruir por la Junta; ante Mesas Receptoras de sufragios designadas por los Alcaldes, que a su vez lo eran por el Gobierno; con muchos “votantes” que habían fallecido y sin ningún órgano ante el cual reclamar de las irregularidades cometidas hasta en el conteo de los votos.

³¹ Véase nuestra Ponencia RÍOS (1989a).

³² En este plebiscito (llamado del “SÍ” o del “NO”), apoyaron la continuidad de Pinochet en el cargo: “SÍ” 3.119.110 votos (43 %) y le negaron su apoyo: “NO” 3.967.576 sufragios (54,7 %). Este plebiscito fue legitimado por la actuación del Tribunal Calificador de Elecciones. Votó el 97,3 % de los inscritos en los nuevos Registros Electorales.

modificadas por las Disposiciones Transitorias Decimoquinta a Decimoséptima, que prevalecen sobre las anteriores. El período presidencial tiene ocho años de duración y el Presidente –nominado en la propia Constitución: “continuará como Presidente de la República el actual Presidente, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte...”– durante este período puede: “1). Decretar por sí mismo los estados de emergencia y de catástrofe, en su caso, y 2). Designar y remover libremente a los Alcaldes de todo el país...”

El Presidente podía designar o remover a un representante suyo en la Junta de Gobierno que ejercía el Poder Constituyente y el Poder Legislativo; por lo cual, el Presidente, en la forma descrita, formaba parte del legislativo el cual debía ejercer sus poderes por la unanimidad de sus miembros.

El Presidente requería el acuerdo de la Junta para: “1). Designar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros cuando sea necesario reemplazarlos por muerte, renuncia o cualquier clase de imposibilidad absoluta. 2). Designar al Contralor General de la República. 3). Declarar la guerra. 4). Decretar los estados de asamblea y de sitio. 5). Decidir si hao no lugar a la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presentare contra los Ministros de Estado con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto cometido por éstos en el ejercicio de sus funciones. Y 6). Ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su período”.

Además de la potestad reglamentaria y su participación legislativa, el Presidente disponía de la siguiente facultad omnímoda:”Vigesimacuarta. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 39 y siguientes sobre estados de excepción que contempla esta Constitución, si durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria (8 años) se produjeren actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior, el Presidente de la República así lo declarará y tendrá, por seis meses renovables, las siguientes facultades: a) Arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Si se produjeren actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podrá extenderlo hasta por quince días más; b) Restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones; c) Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8° de la Constitución³³, a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior, y d) Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbano del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses.

³³ El Artículo 8° declaraba ilícito y contrario al ordenamiento constitucional la propagación de doctrinas que propugnaran la violencia o una concepción del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases. La sanción, aplicable por el Tribunal Constitucional, originaba una especie de muerte civil.

“Las facultades contempladas en esta disposición las ejercerá el Presidente de la República, mediante decreto supremo firmado por el Ministro del Interior, bajo la fórmula ‘por orden del Presidente de la República’. Las medidas que se adopten en virtud de esta disposición no serán susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso”.

Es de recordar que durante el gobierno del General Pinochet el Estado de Chile, o parte de su territorio, estuvo siempre bajo la vigencia de algún estado de excepción constitucional. La disposición transitoria fue la fuente de la expulsión del país de muchos opositores a la dictadura, de innumerables relegaciones a zonas extremas del territorio y a los mayores abusos desprovistos de fundamentos e insusceptibles de control judicial.

Segunda Etapa (1989-2005). Los primeros ocho años de esta etapa habrían transcurrido en igual forma que en el período anterior si en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 hubiese triunfado el General Pinochet quien pretendía permanecer en el poder por ocho años más. Su derrota hizo virar en 180 grados la proyección del gobierno militar y de su presidencia: todas las facultades exorbitantes que se habían decretado para ser ejercidas por dicho régimen iban a quedar en manos de la oposición. Esta coyuntura inesperada permitió concertar algunas reformas a la Constitución de la cual el General Pinochet había afirmado que no se cambiaría ni una coma. El primer gobierno, después de la dictadura, fue el del líder de la oposición, el presidente Patricio Aylwin Azócar, cuyo gobierno se redujo al lapso de cuatro años.

Las principales modificaciones a la rígida Carta original del gobierno militar, que se concretaron en la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825 de 17 de agosto de 1989, fueron las siguientes: se derogó el fatídico artículo 8° (véase Nota 33) que, además, tenía carácter retroactivo; se dispuso (Art. 5° – CPR) que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Respecto de los estados de excepción, se eliminó en el Art. 41 N° 2 la facultad del Presidente de “expulsar” del territorio nacional y de “prohibir” a determinadas personas la entrada y salida del territorio. Se atenuaron las suspensiones o restricciones a ciertos derechos durante el estado de sitio; y se suprimió en el Art. 41° N° 7 el precepto que decía que “... las medidas de expulsión del territorio de la República y de prohibición de ingreso al país, que se autorizan en los números precedentes, mantendrán su vigencia pese a la cesación del estado de excepción que les dio origen en tanto la autoridad que las decretó no las deje expresamente sin efecto”. El exilio, que erradicó del país a familias enteras, quedó definitivamente excluido. Una importante reforma se introdujo en relación con la impugnabilidad de los actos administrativos que adoptaba el gobierno en los estados de excepción. Durante el régimen militar “Los recursos a que se refiere el artículo 21 (habeas corpus) no serán procedentes en los estados de asamblea y de sitio... “y añadía que “... los tribunales de justicia no podrán, en

caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades” (Art. 41 N° 3). La reforma dispuso que “Los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocadas por la autoridad para adoptar las medidas en el ejercicio de las facultades excepcionales que le confiere esta Constitución. La interposición y tramitación de los recursos de amparo (habeas corpus) y de protección que conozcan los tribunales no suspenderán los efectos de las medidas decretadas, sin perjuicio de los que resuelvan en definitiva respecto de tales recursos”. Lo cual no sólo hacía procedente la impugnación de tales medidas sino que posibilitaba que los tribunales las dejaran sin efecto.

En lo que concierne a las atribuciones del Presidente de la República, dejaron de regir las disposiciones transitorias precedentemente señaladas. La reforma constitucional suprimió la facultad concedida al P. de la R. en el Art. 32° N° 5 que consistía en: “Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella”.

Sin embargo, en la Constitución original de 1980 se había modificado el dominio mínimo legal consistente en que la enumeración de las materias de ley que indicaba la Constitución no constituía un *numerus clausus* que no pudiera ser adicionado con cualquiera otra materia de carácter general propio de una ley. La modificación puso al revés este sistema: el Congreso sólo podía legislar en las materias expresamente enumeradas en el Art. 60 (actual 63), que comenzaba diciendo “Sólo son materias de ley: ..., etc.”; y el Presidente de la República, a su potestad reglamentaria de ejecución, agregó la siguiente atribución: “ Art. 32 N° 6°. Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal...”, lo que pasó a denominarse “potestad reglamentaria autónoma”.

Por lo que respecta a la impugnabilidad de los actos de la Administración del Estado la Carta original del gobierno militar prescribía que “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”. Una disposición similar figuraba en la Carta de 1925, pero nunca tuvo aplicación porque jamás se crearon dichos tribunales. Para evitar la repetición de esta mala experiencia, la reforma suprimió la expresión “contencioso administrativos”, permitiendo, de esta manera, reclamar dichos daños ante la justicia ordinaria.

Tercera Etapa (2005 en adelante). No obstante los logros alcanzados para remover o morigerar las disposiciones precedentemente señaladas, quedaron subsistentes en la Constitución los más importantes enclaves autoritarios implantados en ella por el gobierno militar con el fin de perpetuar su proyecto de “democracia protegida”, la tutela militar sobre el orden institucional de la República y su influencia en la composición de algunos de sus órganos.

La reforma de 2005, concretada en la Ley N° 20.050 (D.O. de 26 de agosto de 2005) tiene el mérito de haber sido la fusión de dos proyectos de reforma presentados, respectivamente, por cuatro senadores de gobierno y cuatro senadores de la oposición, de tal manera que la confrontación inicial terminó generando una actitud de consenso, aún en las materias de mayor discrepancia³⁴.

La reforma puso término a la tutela ejercida por el régimen militar sobre el sistema político, a través de un Consejo de Seguridad deliberante, con mayoría militar, y con poderes de decisión, el que pasó a tener sólo una función consultiva del Presidente de la República—con mayoría civil de composición— y quedó desprovisto de su intervención en la declaración de los estados de excepción constitucional, en el nombramiento de cuatro senadores, así como de dos magistrados del Tribunal Constitucional, que eran designados por el Consejo.

La reforma suprimió la institución de los “senadores designados”, que lo eran: dos ex Ministros de la Corte Suprema, y un ex Contralor General, designados por aquélla; los cuatro designados por el Consejo de Seguridad Nacional entre los ex Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros; un ex Rector universitario y un ex Ministro de Estado designados por el P. de la R.; todos los cuales (9 designados), sin contar a los ex Presidentes de la República que lo eran por derecho propio, constituían más del 25% del Senado original, compuesto —además— por 32 senadores elegidos. La declaración de los estados de excepción constitucional pasó a prescindir del Consejo de Seguridad Nacional, quedando en manos de órganos políticos de representación popular como son el P. de la R. y el Congreso. Se suprimieron todos los excesos y abusos a que daba lugar el dictamen de las medidas adoptadas durante los estados de excepción, limitándose la duración de estos y sus efectos. Se modificó también la impugnabilidad de dichas medidas, estableciendo que “Respecto de las medidas particulares que afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda”. Se eliminó la “legislatura extraordinaria”, que era una limitante para la actuación permanente del Congreso Nacional. Se estableció constitucionalmente el principio de probidad en el ejercicio de todas las funciones públicas y se estableció la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos (Art. 8°). Se perfeccionó la normativa vigente en materia de incorporación de los tratados internacionales al derecho interno y se aclaró que “Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional”. (Art. 54).

En lo que concierne al régimen presidencial, cabe anotar —en primer lugar— que el período de ejercicio del cargo se redujo a cuatro años, sin posibilidad de su reelección inmediata y la edad para postular al cargo se redujo de 40 a 35 años cumplidos. La

³⁴ Véase mi artículo Ríos (2006b).

reducción del período presidencial tiene la ventaja de hacer coincidir su elección con la renovación total de la Cámara de Diputados y la renovación parcial del Senado que concuerdan con el mismo período. Sin embargo, esta reducción tiene la desventaja de dificultar, casi hasta la imposibilidad, el cumplimiento del programa presidencial en tan breve período.

En cuanto a la facultad de nombramiento de autoridades, se mantuvo la colaboración que al Presidente deben prestarle la Corte Suprema y el Senado, en su caso, para los cargos en que la Constitución lo requiere. Sin embargo, en la composición del nuevo Tribunal Constitucional –que fue reformado íntegramente desde su composición hasta sus atribuciones– se concedió al P. de la R. la facultad de designar autónomamente a tres de los diez miembros que lo integran.

Respecto de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, que era una rémora del régimen militar, la reforma puso término a este privilegio, pasando a ser facultad del P. de la R. nombrar y remover a estos altos mandos militares y de orden (Art. 32 N° 16).

Por lo que respecta a sus atribuciones legislativas y habiéndose suprimido la legislatura extraordinaria y, por ende, la facultad de convocarla por el P. de la R., se le otorgó la atribución de “Pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible”. Y siendo así que, a veces, sucede que las modificaciones sufridas por las leyes, sus derogaciones parciales y la incidencia de varias normas en una misma materia complican su entendimiento, se otorgó al P. de la R. la facultad que sigue: “... el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance”. (Art. 64, inc. 5°).

En cuanto a los tratados internacionales, la reforma sancionó el reconocimiento a los llamados “acuerdos simplificados” o “acuerdos ejecutivos”. La norma que regula la aprobación o rechazo de los tratados internacionales por el Congreso, dispone que “No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria”. (Art. 54 N° 1, inc. 5°). Si bien es verdad que el P. de la R. celebraba ordinariamente dichos acuerdos, ellos dieron pie a interpretaciones distintas por parte de la Contraloría y del Ministerio de Relaciones Exteriores. La norma citada vino a resolver esta situación.

La reforma aclaró la situación en que el Presidente formula reservas en el proceso de formación de un tratado internacional. El Art. 54 N° 1, en sus incisos 1° y 2°, dispone que son atribuciones del Congreso: 1). Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el P. de la R. antes de su ratificación. Y agrega más adelante: “El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o

formularle”. También la reforma consagra la facultad exclusiva del P. de la R. para denunciar un tratado o retirarse de él (Art. 54 N° 1, inc. 6°). Y agrega que “En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el P. de la R. deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro”.

En una materia tan importante para el desarrollo del país como es la regionalización, en el Art. 3° la reforma agregó la siguiente disposición: “Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”. Teniendo a su cargo el P. de la R. el gobierno y la administración del Estado, esta reforma le da un poderoso instrumento para el ejercicio de ambas funciones.

Por lo que respecta a las facultades fiscalizadoras del gobierno, que corresponden a la Cámara de Diputados (Art. 52 N° 1), en la reforma se introdujo una obligación que incumbe a los Ministros de Estado. Ella dispuso que estos “... deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar” (Art. 37, inc. 2°).

En concordancia con esta materia, la reforma dispuso, entre las atribuciones de la Cámara de Diputados, que “... cualquier diputado con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior” (30 días) (Art. 52 N° 1, letra a)). En el mismo sentido, la reforma estableció la facultad de citar a un Ministro de Estado a la Cámara de Diputados, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas relacionadas con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. El precepto respectivo dispuso que “La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación” (Art. 52, letra b), parte final). El Art. 52 N° 1, letra c), facultó a la Cámara de Diputados para “Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno”. El funcionamiento de estas comisiones está regulado en la misma disposición y en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso.

La Profesora Ana María GARCÍA BARZELATTO, concluyendo sobre la reforma constitucional en materia de gobierno que acabamos de analizar, sostiene: “Estimamos que la reforma ha mantenido en lo sustancial las atribuciones del P. de la R., pero también las ha fortalecido en varios aspectos. Además ha explicitado y regularizado especialmente sus atribuciones de carácter internacional.

“Por otra parte, también se observa un aumento de la vinculación del Presidente de la República y de los Ministros de Estado con el órgano Legislativo, como asimismo un claro fortalecimiento de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

“En general, la nueva normativa constitucional tiende a crear un mayor grado de equilibrio, de armonía y de contactos funcionales entre las atribuciones del órgano Ejecutivo y el Legislativo, lo que en definitiva puede favorecer la gobernabilidad del país”³⁵.

IV. Observaciones críticas al régimen presidencial

Tal como ha señalado Dieter NOHLEN, el presidencialismo latinoamericano carece de unicidad y, por ende, tiene las características propias del país en el que rige.

1. No obstante la prevención anterior, formularemos una observación general. La primera crítica que cabe hacer al régimen presidencial es que –con la excepción de las limitaciones que la Constitución imponga al ejercicio de la autoridad del Presidente, atendido el principio de separación de las funciones– este concentra en una sola persona un poder inmenso, comparable sólo al que antes tuvieron los monarcas absolutos.

De allí que el régimen presidencial requiera el contrapeso político del Congreso Nacional y de un órgano autónomo y eficiente que fiscalice la constitucionalidad y la legalidad de sus actos³⁶.

Pero no basta el contrapeso institucional del Congreso, diseñado en la Constitución. Porque este diseño puede resultar ineficaz si el Presidente o la coalición que lo apoya controla al Congreso o éste delega sus atribuciones en el Presidente y éste termina ejecutando lo mismo que decidió por delegación legislativa o por obsecuencia del Congreso.

2. Otro reparo que nos merece el sistema consiste en la atribución que se concede al Presidente de nombrar, autónomamente, ciertas autoridades ajenas al ejercicio del Poder Ejecutivo para el cual obtuvo la representación del electorado.

Es normal que corresponda al Presidente designar y remover de sus cargos a los colaboradores directos suyos, como son los Ministros de Estado o a representantes suyos en el gobierno interior, como son los Intendentes y Gobernadores (Art. 32 -Nº 7-CPR.). También nos parece normal que contribuya a la designación de autoridades no electivas, pero en colaboración con otros órganos constitucionales como el Congreso Nacional y el Poder Judicial. Así sucede –a modo de ejemplos– con los Magistrados de la Corte Suprema, que le son propuestos en una quina por esta y, luego de la elección del Presidente, requieren la aprobación del Senado para su nombramiento (Art. 78-CPR.). Así ocurre también con el Fiscal Nacional que

³⁵ García Barzelatto (2005), pp, 183-197.

³⁶ En Chile, la Contraloría General de la República, órgano constitucional autónomo, ejerce el control de legalidad de los actos de la administración y un control preventivo de inconstitucionalidad de los actos que fiscaliza. Y el Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las leyes y de ciertos actos del Gobierno (Arts. 93 y 99-CPR).

es cabeza del Ministerio Público (Art. 85 CPR.) y con el Contralor General de la República (Art. 98 CPR.)

Pero no nos parece justificable que el Presidente pueda designar por sí y ante sí, a autoridades de otros órganos que podrían ser llamadas a controlar sus actos. Así ocurre con el Tribunal Constitucional de cuyos diez titulares el Presidente designa a tres de ellos, sin consultar ni requerir la aprobación de nadie (Art. 92, a) CPR).

3. Una característica esencial del régimen presidencial –así como la de todos los cargos que se ejercen en los sistemas democráticos– es la transitoriedad de su ejercicio. Esta transitoriedad reconoce una excepción en la posibilidad de que el Presidente sea reelegido para el período siguiente.

Esta cualidad se funda en el postulado democrático de la alternancia del poder el que, a su vez, es una manifestación del pluralismo político.

En Chile, a partir de la reforma constitucional de 1871, se prohíbe la reelección del Presidente para el período siguiente a aquél para el cual fue elegido (Art. 25 CPR).

Sin embargo, en Suramérica se ha venido extendiendo una práctica contraria al principio de transitoriedad de la Presidencia y al de alternancia en el poder, consistente en modificar las normas constitucionales que impedían la reelección de los Presidentes y practicando ésta con absoluto desprecio de los postulados democráticos descritos.

4. La práctica antes referida se explica y refuerza con otro vicio del presidencialismo suramericano: la personalización del poder. En forma imperceptible pero sostenida estamos involucionando a un caudillismo que parecía largamente superado. Bajo el manido pretexto de consolidar supuestas conquistas sociales en marcha, algunos Presidentes –que no es necesario nombrar pues todos los conocemos– se hacen reelegir una y otra vez, defraudando el espíritu de las Constituciones con arreglo a las cuales fueron elegidos así como una de las bases del sistema presidencial: la limitación temporal del ejercicio del cargo.

Afortunadamente, en Chile los Presidentes entran en la historia por su personalidad y por sus obras y no por su afán de eternizarse en el poder. Desde don Diego Portales (1831-1837)³⁷ nuestra república se ha caracterizado –con excepción de la dictadura de Pinochet– por la despersonalización del poder.

5. La manía precedentemente denunciada, que ha demostrado ser contagiosa, cuando no es posible seguirla practicando sufre una mutación de talante nepotista. Algunos Presidentes se dan el lujo –propio de las monarquías absolutas– de designar a sus sucesores en la Presidencia, creando así una especie de dinastía presidencial, cuya naturaleza es incompatible con el sistema republicano.

³⁷ Don Diego Portales nunca fue Presidente, pudiendo serlo; desde los diversos Ministerios que desempeñó gobernó el país conjuntamente con el presidente Joaquín Prieto, implantó el orden interno y, con su ejemplo, generó en Chile la despersonalización del poder.

6. La invasión del territorio legislativo es otra práctica que destruye el equilibrio de los poderes.

En varias Constituciones suramericanas, el Ejecutivo no sólo tiene iniciativa legislativa, sino también facultad de convocatoria a legislaturas extraordinarias; maneja la agenda legislativa mediante el mecanismo de pedir y de calificar la urgencia de los proyectos de ley que envía al Congreso; tiene facultad de veto que obliga a elevar el quórum de insistencia para la aprobación de las leyes; y, en fin, dispone de la facultad de regular, por la vía de la potestad reglamentaria, materias que no están contempladas expresamente entre aquéllas que deben ser reguladas exclusivamente por ley. Así, muchas veces el Presidente se convierte, no en un colegislador –que es lo normal– sino en un legislador paralelo.

7. También el poder presidencial –siguiendo la ciega tendencia de todo poder a poder más de lo que puede– sufre de la inclinación a invadir la independencia del Poder Judicial, sea manejando su presupuesto (en que siempre aquél debiera tener autonomía), sea influyendo en la composición y en la adhesión del tribunal supremo, de manera de evitar las consecuencias del control judicial de sus demasías o bien, obstaculizando el cumplimiento de sus decisiones adversas.

8. Otro exceso exorbitante del régimen presidencial se da en el uso de facultades discrecionales –que en las monarquías absolutas se denominaba “el privilegio del príncipe”– consistente en poder adoptar medidas que sobrepasan y, a veces, contradicen los efectos de la leyes, sin que estas actuaciones generen responsabilidad ni sean susceptibles de control judicial.

El ejemplo más evidente de estas facultades es la atribución presidencial de indultar a quien ha sido condenado por los tribunales de justicia a cumplir una pena regulada por la ley respecto de un delito específico legalmente establecido, de cuyo cumplimiento se libra al condenado, frustrando así la decisión propia de las atribuciones de otro poder y la responsabilidad penal del indultado (Art. 32 N° 14-CPR.).

9. Finalmente, nos referimos al Hiperpresidencialismo o Presidencialismo hipertrofiado³⁸.

Una de las bases fundamentales del sistema democrático y del estado de derecho es la separación de los poderes; pero no cualquiera separación sino aquélla que respete el ejercicio pleno de las respectivas competencias por órganos de poder en que ninguno avasalla o asume las funciones del otro.

En el hiperpresidencialismo se produce una progresiva desvalorización del Congreso que llega a ser un delegante de sus funciones propias en el Ejecutivo o una caja de resonancia que se limita a ratificar las decisiones de éste.

³⁸ A este fenómeno se ha referido, en Venezuela el Prof. Alan Brewer-Carías en diversos trabajos que aparecen en la Web. En Argentina, ver: Alberdi (1852), Nino (2005) pp. 504-657. También, Hernández y otros (2009).

En el caso argentino, esta hipertrofia del régimen presidencial se ha puesto en evidencia mediante el uso abusivo de los “Decretos por razones de necesidad y urgencia”, no obstante que el Art. 99 N°3 de la Constitución sólo los autoriza “Cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”; y que el Art. 76 prescribe que: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Contradiciendo el claro espíritu de la Constitución se ha venido gobernando en Argentina sobre la base de sucesivos Decretos de necesidad y urgencia que anulan el equilibrio de poderes y dañan gravemente el sistema republicano democrático.

VII. Conclusiones

Pese a todas las imperfecciones señaladas –y a otras muchas que se podría agregar– el régimen presidencial unipersonal es la mejor fórmula que se ha podido encontrar, después del fracaso de los ejecutivos colegiados y, de las juntas de Gobierno, en la dirección de los estados de Suramérica.

De allí que nuestras críticas van dirigidas –no al reemplazo de este régimen por el parlamentario– sino a la depuración de las normas constitucionales que lo regulan de modo que sea un mecanismo para la plena realización de la democracia republicana y no un obstáculo imprevisto para lograrla.

Esperamos que estas líneas sirvan para depurar el sistema presidencial vigente en nuestros países de todas aquellas deformaciones que le hacen perder su natural identidad.

VIII. Referencias bibliográficas

- ALBERDI, Juan (1952): “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”.
- CARRASCO D., Sergio (1980): Génesis de los textos constitucionales chilenos, Santiago, Ed. Jurídica de Chile.
- GALDAMES, Luis (1925): Historia de Chile. La Evolución Constitucional, Santiago.
- GARCÍA BARZELATTO, Ana María (2005): “La reforma constitucional de 2005 en materia de gobierno con especial referencia a las atribuciones presidenciales”, en: La Constitución Reformada de 2005, CECOCH, Universidad de Talca, Coordinador: Humberto Nogueira Alcalá, Ed. Librotecnia.
- HEISE, Julio (1974a): Historia de Chile. El Período Parlamentario 1861-1925, t. I, Santiago, Ed. Andrés Bello.
- HEISE, Julio (1977b): 150 Años de Evolución Institucional, Santiago, Ed. Andrés Bello, 3ª. edición,
- HEISE, Julio (1978c): Años de formación y Aprendizaje políticos: 1810/1833”, Santiago, Ed. Universitaria, Santiago.
- HERNÁNDEZ, Antonio y otros (2009): Argentina: Una sociedad anómica, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis.
- MORISON S.E. Y COMMAGER H.S. (1951): Historia de los Estados Unidos de Norteamérica, México, Ed. F.C.E., 1951, pp. 195-196.
- NINO, Carlos S. (2005): Fundamentos de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Astrea, 3ª. reimpresión,
- NOHLEN, Dieter (2011): “El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto”, en Revista de Derecho Público, Fac. de Derecho, Universidad de Chile, Vol. 74.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás (1976): Tratado de Derecho Político, Madrid, Ed. Civitas.
- RÍOS, Lautaro (1989a): “Razón y Fuerza de la Constitución de 1980”, presentada a las XIX Jornadas Chilenas de Derecho Público y publicada en la Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 16, N°2.
- RÍOS, Lautaro (2006b): “La Reforma de 2005 a la Constitución Política chilena”, en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, N° 10.
- ROLDÁN, Alcibíades (1914): Elementos de Derecho Constitucional de Chile, Santiago.
- SILVA BASCUÑAN, Alejandro (1997): Tratado de Derecho Constitucional (II), t. III, Santiago, Ed. Jurídica de Chile.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1987): De la democracia en América, México, Ed. F.C.E.,

URZÚA VALENZUELA, Germán: Derecho Político Chileno, Santiago, Ediar-
Consosur, sin fecha.

VON RANKE, Leopold (1948): Pueblos y Estados en la Historia Moderna, México,
Ed. F.C.E.