



**“RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL: ANÁLISIS Y PROPUESTA COMO SISTEMA
DE GOBIERNO EN CHILE”**

Tesis para optar al grado de Magister en Derecho Público

Alumno

María José Contreras Villarroel

Profesor

Christian Viera Álvarez.



Valparaíso, Abril

2017

ÍNDICE

Índice.....	2
Resumen.....	3
Palabras Clave.....	3
Introducción.....	4
Capítulo I: El Régimen Presidencial a lo largo de la Historia de Chile.....	6
1. Presidencialismo y Parlamentarismo. Notas Generales.....	6
2. El Régimen Político posterior a la Emancipación en Chile: 1818-1822-1823 y Ensayos Federales.....	12
2.1 El Régimen de Gobierno en 1828.....	13
2.2 El Régimen de Gobierno en Chile en la Constitución de 1833: Breve Referencia Histórica y Política a los Períodos de 1861 a 1891. Instauración Normativa del Presidencialismo Reforzado.....	16
2.3 Análisis del Régimen de Gobierno Presidencial a la Luz de la Constitución de 1925.....	24
Capítulo II: El Régimen Semipresidencial.....	30
1. Origen y Características del Sistema Semipresidencial.....	30
2. Análisis del Sistema Francés.....	32
3. Experiencia en Latinoamérica: Especial Referencia al Caso Argentino.....	38
4. Ventajas y Desventajas del Sistema Semipresidencial.....	44
Capítulo III: Régimen Presidencial Vigente en Chile.....	50
1. Presidencialismo en la Constitución de 1980.....	50
2. ¿Existe propiamente en Chile un Presidencialismo Reforzado? Análisis del Rol Colegislador del Ejecutivo.....	55
3. Críticas al Presidencialismo Chileno.....	64
4. Necesidad de Transitar hacia un Sistema de Gobierno Semipresidencial.....	68
Conclusiones.....	81
Bibliografía.....	87

RESUMEN

El presente trabajo se centra en el estudio empírico de la tradición presidencialista como régimen de gobierno en Chile, el que, en su aspecto teórico y normativo, confirma la existencia de un presidencialismo robusto, habida consideración de las atribuciones conferidas al ejecutivo por la propia Carta fundamental; sin embargo, esta afirmación se relativiza cuando nos enfrentamos a su dimensión práctica y política. Es en este contexto en que se plantea la interrogante acerca de la posibilidad y conveniencia de sustituir el actual régimen de gobierno por un sistema semipresidencial a partir de un estudio histórico de nuestro sistema a nivel constitucional, indagando acerca el origen y características del semipresidencialismo y lo que ha demostrado la experiencia a nivel de derecho comparado, especialmente los casos de Francia y Argentina, analizando las ventajas y desventajas que han presentado uno y otro sistema de gobierno; para finalmente dilucidar si en Chile existe propiamente un presidencialismo reforzado o si ello sólo responde a una realidad normativa más que a una realidad práctica, y en ese contexto determinar si resulta necesario avanzar hacia su sustitución asentado en el principio de colaboración entre los poderes del estado por sobre el principio de separación de poderes.

PALABRAS CLAVE

Presidencialismo, Semipresidencialismo, Ejecutivo Dual, Rol Colegislador, Equilibrio de Poderes.

INTRODUCCIÓN

La tradición constitucional y el actual texto de la Carta Fundamental demuestran que en Chile, al menos formalmente, existe un Hiper Presidencialismo o un Presidencialismo Reforzado; evento que muchas veces no coincide con la dimensión política en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo; sin embargo, no cabe duda que, desde una óptica normativa, se confirma la hipótesis de un Ejecutivo robusto dotado de atribuciones omnímodas; como lo son la iniciativa exclusiva en materias de ley, el rol colegislador, el derecho a veto y las urgencias; lo que muchas veces termina por frenar o invisibilizar la tarea parlamentaria.

El objeto del presente trabajo consiste en analizar el régimen presidencial de gobierno imperante en Chile desde la época de los ensayos constitucionales hasta nuestros días y si es posible en la actualidad transitar hacia un semipresidencialismo, en el marco de una reforma constitucional destinada a ese efecto, planteando la interrogante acerca de la posibilidad y conveniencia de sustituir el actual régimen de gobierno por un sistema semipresidencial.

Es en este contexto que se realiza un análisis histórico acerca de la tradición presidencialista como régimen político y de gobierno imperante en Chile, formulando las observaciones y críticas a que esta premisa diere lugar. Se indaga además acerca del origen y las principales características de los regímenes presidenciales y semipresidenciales a nivel general y en derecho comparado, especialmente los casos de Francia y Argentina, indicando las ventajas y desventajas que ha presentado el sistema semipresidencial en su instauración y efectos, para concluir en el análisis crítico del régimen vigente en Chile, y sobre dicha hipótesis preguntarnos ¿Es posible afirmar que en Chile existe un sistema presidencial fortalecido?, y en caso de arribar a esa conclusión, en el entendido que debe darse paso a un sistema diverso ¿Es el semipresidencialismo el régimen político y de gobierno el idóneo para nuestro país?

Ambicioso sería pretender dar una respuesta única a estas interrogantes, toda vez que existen argumentos a favor y en contra para sostener que el semipresidencialismo es el

régimen adecuado para Chile como sistema de gobierno; por tanto, el objeto de la presente investigación radica en plantearnos si a partir de un estudio empírico de nuestra tradición presidencialista es posible dar lugar a una reforma constitucional destinada a modificar el régimen político y de gobierno vigente en Chile desde la carta fundamental de 1833 hasta nuestros días y si ello contribuiría a armonizar la tarea del ejecutivo con la labor parlamentaria y el ejercicio de la dimensión política en la implementación de los programas de gobierno en su aspecto práctico.

CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL A LO LARGO DE LA HISTORIA DE CHILE: ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONSTITUCIONES DE 1828, 1833 Y 1925.

1. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO. NOTAS GENERALES.-

El presidencialismo y el parlamentarismo son conceptos que responden a los sistemas de organización política de las democracias contemporáneas. En efecto, la ciencia política clasifica en forma general a los sistemas de gobierno o regímenes políticos, dependiendo del órgano de autoridad que ejerce el poder en sistemas presidenciales y parlamentarios, sin perjuicio de reconocerse otros regímenes políticos en la actualidad.

La diferencia principal en uno y otro sistema se encuentra en la atribución del ejercicio de la dirección política del Estado, quedando en manos de una autoridad unipersonal, normalmente denominada Presidente de la República, en el sistema presidencial y, en un órgano colegiado normalmente denominado Parlamento en el sistema parlamentario. Desde ya conviene advertir que, en los sistemas parlamentarios también existe un órgano ejecutivo a cuyo cargo tiene la dirección política y la jefatura de la administración pública, denominado Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno, según sea el caso. (Ferrada, 2015: pp. 186-187)

Ambos sistemas dicen relación con un diseño institucional en cuanto a la forma de organizar el poder, en que han sido factores determinantes la realidad histórica, política y cultural de cada sociedad al momento de su instauración. Un sistema político no es un bloque homogéneo, ya que implica la interacción de un conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a decisiones producto de una relación con el medio que orienta la acción política en normas que guían el comportamiento de las

colectividades y les dan sentido, así, para que un sistema político sea democrático, debe ser, a la vez, pluralista. (Espinoza, 2012: p. 9)

La estructura jurídica del sistema político viene dada por las reglas constitucionales, y es a través de ellas que se justifica su acción; resultando indispensable la interacción que existe entre dichas normas y los sujetos imperados para comprender la forma, funcionamiento y complejidad de cada sistema político y la legitimidad de sus decisiones. (Espinoza, 2012: p. 10)

El presidencialismo y el parlamentarismo son sistemas de gobierno que surgen por oposición a las formas en que el poder político se encuentra concentrado en un solo individuo u órgano, ya que ambos son diseños institucionales cuyo fin es organizar el poder democráticamente y moderarlo; sin embargo, ambos difieren en su origen y estructura.

El sistema parlamentario surge en los siglos XIII y XIV y su lugar de origen histórico es Inglaterra, posteriormente se expandió por casi toda Europa Occidental. El modelo inglés surge antes de los movimientos obreros, como una conquista de la burguesía frente al feudalismo y al absolutismo, a diferencia de lo que ocurre con el modelo francés en que se adopta al sistema parlamentario con miras a la emancipación de la burguesía, radicada en la supremacía de la sociedad y una esfera estatal política independizada. (Derecho 911, 2013: pp. 1-5)

El presidencialismo, en cambio, tiene su origen en el siglo XVIII en EEUU y destaca por la existencia de un Presidente de la República electo en base a un sufragio universal, un Congreso constitutivo del Poder Legislativo y un Poder Judicial autónomo, modelo que ha inspirado a muchos países latinoamericanos; sin embargo, en ambos sistemas, lo relevante no es la existencia del órgano presidencial, sino la atribución de la dirección política al órgano unipersonal o colegiado establecido en el ordenamiento jurídico. (Espinoza, 2012: pp. 12-14)

En efecto, en el caso del sistema presidencial esa dirección queda entregada a una autoridad unipersonal, normalmente denominado Presidente, y en el sistema parlamentario, a un órgano colegiado que dirige indirectamente al Estado, a través de una comisión gubernamental nombrada por ella misma y revocable por la misma asamblea; así, en ambos

sistemas existe un órgano ejecutivo que detenta la dirección política y la jefatura de la administración pública, en el caso del presidencialismo el Presidente, y en el caso del

Parlamentarismo el ejecutivo constituido por un Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno. La diferencia es que en el primer sistema el presidente resulta electo por sufragio universal, y en el segundo sistema, esto es, el parlamentario, el ejecutivo no se genera directamente por los ciudadanos, sino precisamente por los parlamentarios, que tienen la atribución de designación y revocación permanente de ese Ejecutivo, sobre la base política. (Espinoza, 2012: pp. 12-14)

El parlamentarismo es un sistema en que la elección del Gobierno, Poder Ejecutivo, emana del Parlamento o Poder Legislativo y es responsable políticamente ante éste.

Actualmente, los sistemas parlamentarios, son Monarquías Parlamentarias, en que, el Rey o Reina ejerce la función de Jefe de Estado pero no gobierna, pues se encuentra bajo el control del Poder legislativo y el Ejecutivo v.gr. Inglaterra y España; o bien Repúblicas Parlamentarias, en que, a diferencia de una República Presidencialista, el Jefe de Estado, no detenta las facultades propias de un órgano ejecutivo en calidad de presidente, sino que dichas facultades le han sido concedidas a un Jefe de Gobierno, comúnmente un Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno v.gr. Alemania, Austria, Italia. En el parlamentarismo, el asiento principal de la soberanía radica en el parlamento, puesto que no permite una separación orgánica y rígida del poder entre el gobierno y el propio parlamento.

Doctrinariamente, se reconocen como características básicas de todo régimen parlamentario o con tendencia parlamentaria a las siguientes:

1) Un Ejecutivo dual, dividido entre el Jefe de Estado, Monarca o Presidente, y el Jefe de Gobierno; que funciona a través de un órgano colegiado llamado Gabinete o Consejo de Ministros a cuya cabeza se encuentra el Presidente del Gobierno, Canciller o Primer Ministro; funcionario que efectivamente dirige la política interna de la nación; y un Poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por dos cámaras: la Alta, de donde derivan las de Senadores o equivalentes v.gr. La de los Lores, en Inglaterra, que sigue siendo el refugio de la aristocracia; y la Baja, llamada desde su origen la no aristocrática o de los Comunes en

Inglaterra, que representa al pueblo, equivalente a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, a la Asamblea Nacional en Francia o al Congreso de los Diputados en España.

Con la excepción inglesa, en todos los países con sistemas parlamentarios los miembros de la Cámara Alta surgen de procesos electorales.

El Jefe de Estado tiene una función simbólica que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda, pues obra como árbitro o mediador, pero no dispone de atribuciones políticas. En la práctica, el Jefe de Estado acata la decisión del electorado o la de la mayoría parlamentaria.

2) Una marcada dependencia entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. En realidad el gobierno surge del parlamento, el cual es, en principio, el único órgano elegido por voluntad popular. También pueden existir sistemas como los de órganos colegiados denominados supremos, que, con el pretexto de mantener la gobernabilidad, suprimen derechos de los ciudadanos y obligaciones del gobierno.

3) Un parlamento que es el sustento de la labor gubernamental, toda vez que puede destituir ministros mediante la censura o la negación de la confianza. A la vez, el Jefe de Estado o el Presidente del Gobierno puede ordenar la disolución del Parlamento en casos de graves controversias en las cuales puedan estar en riesgo la gobernabilidad de la nación o la legitimidad de la dirigencia de su clase política. (Espinoza, 2012: pp. 12-14).

En este orden de cosas, las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del Gabinete alrededor del Primer Ministro; este Gabinete es responsable frente al Parlamento, que en todo momento puede destituirlo por el voto de una *moción de censura* o rechazarlo por medio de una *cuestión de confianza*.

En términos generales, puede decirse que, la Cuestión de Confianza es el instrumento político del que dispone el Presidente del Gobierno para pedir el expreso respaldo de los diputados a una política determinada o a su programa de gobierno. La Moción de Censura, en cambio, es el procedimiento por el cual el Poder Legislativo puede

exigir la responsabilidad política al gobierno correspondiente. La Moción de Censura parte de la oposición, normalmente ante un episodio de crisis política que haya provocado la pérdida del respaldo parlamentario mayoritario a la acción del gobierno.

La diferencia entre ambos procedimientos radica en que, la Cuestión de Confianza parte del propio Primer Ministro o Presidente del Gobierno que, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Parlamento esa cuestión sobre su programa o una declaración de política general; y la confianza se entenderá otorgada cuando la mayoría simple o absoluta, dependiendo del ordenamiento jurídico de cada país, de los diputados vote a favor. La Moción de Censura, por su parte, nace del Parlamento, normalmente de algún grupo de la oposición política, y su finalidad es conseguir la retirada del apoyo al Presidente.

En contrapartida a las facultades mencionadas, el Primer Ministro puede, en nombre del Jefe de Estado, decidir la disolución del Parlamento. El desarrollo del sistema parlamentario transfirió, así, el poder al parlamento y, a través de éste, al gabinete. El Primer Ministro y su gabinete están sujetos al control político, a través de diversos mecanismos, por parte del parlamento. Los más utilizados son las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. No significa que el gobierno esté subordinado al parlamento, sino que cada uno mantiene su autonomía, aun cuando el gobierno surge de la mayoría y le rinde cuentas.

4) El Sistema de Partidos puede ser Bipartidista con Escrutinio Mayoritario; como en Inglaterra donde, por lo mismo, no hay coaliciones; de Pluralismo Moderado con sistema electoral mixto, como en Alemania; con Representación Proporcional como en España; y de Pluralismo Polarizado con representación proporcional en Italia.

5) Este sistema conoce diversas modalidades, entre las que encontramos la Monarquía Parlamentaria, la República y la Democracia Parlamentaria; que surgen de la mezcla original de la historia y la cultura políticas y de los diseños institucionales de cada país.

En síntesis, la característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del Jefe de Estado. (Espinoza, 2012: pp. 15-25)

Por su parte, el presidencialismo o sistema presidencial, se caracteriza por consagrar una separación orgánica de los poderes del estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial unida a una separación de funciones, cuya interdependencia es condición indispensable para su eficacia.

Como ya se señaló tiene su origen en el siglo XVIII en EEUU, consagrado con ocasión de la separación de poderes en la Constitución de Filadelfia de 1787. El Ejecutivo es Unicéfalo y está constituido por el Presidente de la República, que ejerce una doble función, esto es, de Jefe de Estado y de Gobierno. Esto significa que, el Presidente de la República ostenta la dirección política del Estado, definiendo las principales políticas públicas del país, dirigiendo el Gobierno y la Administración del Estado y teniendo un rol clave en la generación y aprobación de leyes. (Ferrada, 2015: p. 189)

A su vez, el Poder Legislativo se concentra en el Congreso, lo cual es sin perjuicio de las facultades legislativas que se confieren al Presidente, y; finalmente, se caracteriza por la existencia de un Poder Judicial autónomo.

Que el Ejecutivo en un sistema presidencial sea Unicéfalo, no significa dotar al Presidente de la República de amplias facultades que lo puedan incitar a abusar del poder, ya que; se encuentra sujeto a diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Corte Suprema, e incluso, de los Partidos Políticos. La condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales. (Espinoza, 2012: pp.27-28)

El modelo del sistema presidencial que surge en EEUU fue acuñado por los países Latinoamericanos, consagrando como piedra angular la independencia jurídica recíproca de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, introducen al modelo norteamericano algunas modificaciones con el objeto de fortalecer al Ejecutivo en

desmedro del Poder Legislativo, generando un robustecimiento del Presidente de la República, quien termina por transformarse en el centro de los regímenes presidencialistas latinoamericanos.(Salgado Pesantes, 2002: pp.69-70).

2. EL RÉGIMEN POLÍTICO POSTERIOR A LA EMANCIPACIÓN EN CHILE: 1818-1822-1823 Y ENSAYOS FEDERALES.-

El Estado Constitucional se asentó en Chile desde muy temprano, tras un breve período de Ensayos Constitucionales que va desde 1818 hasta 1830.

Dentro de la etapa de los denominados Ensayos Constitucionales encontramos la Constitución de 1823 de tendencia moralista y apoyada por los sectores conservadores; las leyes federales de 1826, inspirada en los principios e instituciones recogidos en la Constitución Norteamericana; y la Constitución de 1828 de corte liberal, todos intentos que fracasan, pues fueron incapaces de establecer un régimen constitucional con carácter permanente. Es así que, la inestabilidad y descomposición constitucional culmina en 1829 con una guerra civil, la cual da origen a la Constitución política de 1833.

El elemento común de estas Constituciones fue la instauración de un Estado Unitario, salvo las leyes federales de 1826; pero en todas ellas se observa la figura de un poder ejecutivo fuerte, en que se entrega amplias atribuciones al Director Supremo o Presidente de la República, según sea el caso. Esta característica fundamental la encontramos en las Constituciones de 1818, 1822 y la Constitución Moralista de 1823.

Las Leyes Federales, colectivamente denominadas Constitución de 1826, tienen lugar dentro del período de la organización de la República y de la experiencia derivada de la Constitución de 1823 de corte autoritario e impracticable. Así, es el Congreso quién se reúne con el objeto de preparar una nueva Constitución.

Su principal precursor fue José Miguel Infante, y se crea el cargo de Presidente de la República, que viene a reemplazar al Director Supremo. La más alta magistratura recayó por primera vez en don Manuel Blanco Encalada.

En este período el Poder Ejecutivo quedaba entregado al Presidente de la República, por un período de 4 años, sin posibilidad de reelección para el período siguiente.

El Sistema Federal no pudo continuar por falta de cultura cívica de la población; por el escaso desarrollo económico de las provincias; por ir contra el carácter unitario del país, y, por sobre todo, debido a las rivalidades entre las provincias y la capital. Todos estos factores llevan al Congreso a suspender sus sesiones en Mayo de 1827; es así que, en Agosto de 1827, durante el Gobierno de Francisco Antonio Pinto, se promulga una ley que suspende definitivamente la aplicación de las normas que habían instaurado el Federalismo en Chile, llamando a elecciones para formar un nuevo Congreso Constituyente, en el que los liberales, tras alcanzar la mayoría, promulgaron la Constitución Liberal de 1828.

2.1 EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN 1828.-

El 08 de Mayo de 1827 asumió la primera magistratura de la República de Chile Francisco Antonio Pinto, quién pretendía organizar el país sobre bases sólidas de tendencia liberal. La Constitución Liberal de 1828, es obra principalmente del español José Joaquín de Mora, junto con Melchor de Santiago Concha Cerda. Si bien su vigencia fue corta (1828-1829), este texto sirvió como base a las Constituciones que le suceden posteriormente al ser el modelo de redacción y organización del Estado, además de ser tomada como el ideal de derechos y organización de los poderes. La tendencia entre los liberales, observantes de las experiencias que les precedían, fue el deseo de limitar las facultades del Ejecutivo, pues, estimaban que un Ejecutivo fuerte conducía automáticamente al despotismo. (Ocaranza, 2008: pp. 31-34).

Importante resulta advertir desde ya que, la regulación y presentación del ejecutivo en esta Carta Fundamental sigue al legislativo, es decir, precede al legislativo y ello refleja el ánimo, concordante con sus aspiraciones de “bajarle el perfil” a la primera magistratura del país. (Ocaranza, 2008: pp. 49-51)

Para los efectos del presente trabajo, me detendré en algunos aspectos orgánicos de la Constitución de 1828, específicamente en los roles del Ejecutivo y el Legislativo, las atribuciones más relevantes de ambos poderes y su participación e incidencia en la formación de la ley.

La idea de una forma de gobierno recogida en la Constitución Liberal es la de una República Representativa Popular. Se estableció una clara y expresa división de las funciones estatales en tres poderes, que son: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales se ejercerán separadamente, no debiendo reunirse en ningún caso.

El Poder Legislativo, se ubica precediendo a los otros dos poderes, reconociendo tácitamente el constituyente la intención de otorgar un reconocimiento especial al órgano encargado de la elaboración de las leyes y de representar a la Nación Soberana.

Dentro de las atribuciones exclusivas del Congreso se encontraban las de hacer y mandar a promulgar los códigos de la república; arreglar el orden de los tribunales y la administración de justicia; hacer leyes generales en todo lo relativo a la independencia y seguridad de la república, la protección de los derechos fundamentales y el fomento de la ilustración, agricultura, industria y comercio interior y exterior; aprobar, reprobado, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que el gobierno presente; lo mismo respecto de las cuentas que el gobierno presente anualmente a la cámaras; entre otras. Lo medular es que muchas de las atribuciones que antes correspondían al Director Supremo o Presidente de la República, se confieren expresamente al poder legislativo, quedando al descubierto que, la tendencia liberal buscaba restar protagonismo y despojar al ejecutivo de las amplias facultades que había detentado hasta ese momento, precisamente con el objeto de evitar un ejercicio autoritario o despótico del poder.

En lo que respecta a la formación de las leyes, todo proyecto de ley, excepto los relativos a contribuciones e impuestos, puede tener su origen en cualquiera de las dos cámaras, a proposición de uno de sus miembros, o por proyectos presentados por el poder ejecutivo. Solo una vez aprobado un proyecto de ley por las dos cámaras, sería remitido al poder ejecutivo, el cual, podía ordenar su promulgación, o bien devolverlo con objeciones u observaciones. El ejecutivo mantiene el rol colegislador y el derecho a veto.

El poder ejecutivo sería detentado por el Presidente de la República, y en caso de muerte o imposibilidad por el Vicepresidente, quienes durarían 5 años en sus funciones, no pudiendo ser reelegidos, sino mediando el tiempo antes señalado, entre la primera y segunda elección. Ésta carta fundamental establece por primera vez, en forma expresa, los

deberes y prohibiciones del poder ejecutivo. Son deberes del ejecutivo: publicar y circular todas las leyes que el Congreso sancione, ejecutarlas y hacerlas ejecutar; cuidar de la recaudación de las contribuciones generales, y decretar su inversión con arreglo a las leyes, presentar cada año al Congreso el presupuesto de gastos necesarios de la Nación y dar cuenta instruida de su inversión, ente otras. Finalmente quedaba prohibido al poder ejecutivo: mandar personalmente la fuerza armada de mar o tierra, sin previo permiso del Congreso, Salir del territorio de la república durante su gobierno, y un año después de haber concluido, conocer en materias judiciales bajo ningún pretexto, privar a nadie de su libertad personal, y en caso de hacerlo, por exigirlo así el interés general, se limitará al simple arresto; y en el preciso término de veinticuatro horas pondrá el arrestado a disposición del juez, suspender por ningún motivo las elecciones nacionales, ni variar el tiempo que la Constitución les designa e impedir la reunión de las cámaras, o poner algún embarazo a sus sesiones; entre otras. (Constitución Política de 1833; artículos 22, 23, 46,49, 60, 61, 62, 76, 83, 84 y 85).

De lo anterior se colige que, en el contenido de la Constitución de 1828, se pretendió un adecuado principio de contrapesos y frenos de los órganos del estado. El Presidente, en materias de relevancia debía contar necesariamente con la aprobación o permiso del Congreso, ya que los liberales estimaban que, un ejecutivo fuerte, conducía automáticamente al despotismo (Collier, 1977: p. 280)

La Constitución de 1828 disminuye las atribuciones del ejecutivo en su rol de conductor político, pues no le otorgó facultades extraordinarias ni tampoco previó Estados de Excepción, haciendo caso omiso del régimen político vigente hasta ese momento. Extremó el prejuicio liberal anti-ejecutivo, sin reservar al gobierno instrumentos legales moderadores de corte autoritario-constitucional, como lo haría la Constitución de 1833. Insistió fuertemente en los principios, olvidando reforzar la parte política operacional del Ejecutivo, lo cual quedaría en evidencia durante la crisis de 1829 (Jocelyn-Holt; 1992: pp. 273-274)

Sin embargo, los principios de carácter dogmático y orgánico encarnados en la Constitución de 1828 fueron recogidos en la Constitución de 1833. Pese a la corta vigencia de la Constitución Liberal, la Constitución de 1833, desde el punto de vista de la técnica

constitucional, solo se tradujo en una reforma a la carta fundamental de 1828 y los principios establecidos en ella.

2.2 EL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN CHILE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1833: BREVE REFERENCIA HISTÓRICA Y POLÍTICA A LOS PERÍODOS DE 1861 A 1891. INSTAURACIÓN NORMATIVA DEL PRESIDENCIALISMO REFORZADO.-

El apogeo del liberalismo llevó a la oposición, conformada por conservadores, a unirse en su contra y comenzar una disputa política que alcanzó su máxima tensión en las elecciones presidenciales de 1829. El ascenso al poder de los conservadores hay que entenderlo en relación a la resistencia que generó el liberalismo y la Constitución de 1828; pues miraban con desconfianza dicho orden constitucional al sostener que protegía las ideas políticas, económicas, sociales y culturales que propiciaba el liberalismo (Palma, 2002: pp.45-46)

La falta de entendimiento de ambos sectores se agudizó en las elecciones del 16 de septiembre de 1829, cuando el congreso llevó a cabo el escrutinio de las elecciones presidenciales y de vicepresidente, para el período 1829-1834. El legislativo proclamó a Pinto como Presidente y eligió Vicepresidente a Vicuña, ésta última elección implicó desplazar a Ruiz Tagle (conservador), Prieto y otros candidatos frente al elegido por el congreso, aunque ninguno de ellos alcanzaba la mayoría para ser electo de modo directo. Los Pelucones sostuvieron que la elección sólo debió limitarse a Prieto y Ruiz Tagle, y que violaba la Constitución la designación de Vicuña por parte del congreso. (Palma, 2002:p.47)

En este entendido, la mayoría de la historiografía chilena ha entendido que hubo una violación por parte del congreso en la elección del año 1829; sin embargo, esta afirmación parece errónea, pues había una solución constitucional al problema planteado, la que se desprende de las propias normas de la Carta Fundamental. En efecto, no hubo transgresión porque el artículo 72 facultaba al congreso para elegir al Vicepresidente entre los candidatos que no hubieren obtenido mayoría absoluta, lo cual ponía al legislativo en una posición de poder muy relevante. La determinación del

significado correcto de esta norma se traduce en un problema técnico jurídico, en que, además la facultad de interpretar la Constitución, por expresa disposición del artículo 132, era privativa del congreso. En este contexto, los opositores afectados por la decisión, perfectamente podrían haber solicitado una interpretación explícita de la Constitución, pero probablemente no se acude a esta vía por carecer de la mayoría de las cámaras para respaldar su punto de vista. Pudieron también acudir a una Acusación Constitucional, pero, quizá no recurren a esta segunda vía por la misma razón ya explicitada, sin que pudieren provocar la nulidad de la elección. En síntesis, no hubo violación a la Constitución, pues la decisión adoptada en 1829 debe entenderse conforme al sistema constitucional vigente que otorgaba mayores prerrogativas a las cámaras, incluyendo la determinación del sentido y alcance de sus normas. (Palma, 2002:p. 49)

El congreso era prácticamente soberano para dirigir la vida política del país, lo cual fue derechamente desconocido por los conservadores, quienes optaron por la derrota militar para conquistar el poder.

El 14 de Diciembre de 1829 tuvo lugar la batalla de Ochagavía, en que se acuerda poner a la cabeza del Gobierno y del Ejército al General Ramón Freire, acuerdo que fracasó, ya que, Portales y los conservadores de Santiago intentan someter a Freire a su autoridad, quién termina por renunciar, alineándose al bando liberal y organizando una contrarrevolución. Paralelamente, en la capital se instaura una junta provisional que nombra Presidente a Francisco Ruiz Tagle, quién presionado por Portales opta también por la renuncia al cargo, entregando el mando al Vicepresidente Tomás Ovalle, quién designa a Diego Portales como Ministro del Interior, Guerra y Marina, y, Relaciones exteriores. El conflicto bélico, como es sabido, concluye con la Batalla de Lircay, en que finalmente Freire fue derrotado por José Joaquín Prieto, hito que marca el fin del Gobierno Liberal y el comienzo del período de Gobierno Conservador; hija de su tiempo entonces surge la Constitución de 1833, la cual asentó sus bases en un Régimen Conservador Autoritario. (Bravo Lira, 1985: pp.15-35)

La Constitución de 1833 tuvo una duración excepcional, 92 años; y en sus orígenes resalta una clara preeminencia del Presidente de la República, sujeto eso sí a la asesoría

del denominado Consejo de Estado que actuaba como un cuerpo consultivo, compuesto por miembros de carácter permanente y dotados de autoridad, como lo eran los Ministros de Estado, Altas figuras de la Iglesia, Judicatura, Milicias y Hacienda.

La autoridad del presidente se extiende a 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. En su artículo 80 se establece la trilogía Dios-Patria-Legalidad, que comprendía no solo los deberes del presidente, sino también los fines supremos y permanentes del Estado. El Presidente de la República es gobernante y guardián del orden instituido, reconociéndosele una doble calidad: Jefe Supremo de la Nación y cabeza de la Administración y Gobierno del Estado (Bravo Lira; 1985: pp.35-36-37).

Las facultades del Presidente de la República en la Constitución de 1833 pueden agruparse en ordinarias, extraordinarias, e incluso extraconstitucionales. Dentro de las primeras encontramos al gobierno interior, justicia, guerra, hacienda, relaciones exteriores y asuntos eclesiásticos. En cuanto a los poderes extraordinarios, se permite al presidente, en situaciones de excepción, suspender el imperio de la Constitución mediante el Estado de Sitio, con acuerdo del congreso, y si éste último no estuviere reunido, con el Consejo de Estado. En este mismo orden de facultades, se le permitía legislar por Simple Decreto. Finalmente, la facultad extraconstitucional era de carácter electoral y permitía al presidente indicar a los intendentes y gobernadores los candidatos que debían resultar electos en el congreso. El Presidente de la República, en este sentido, detentaba la calidad del Gran Elector, es decir, sin su anuencia nadie podía obtener un asiento en el congreso y el mismo presidente era quién designaba la persona del sucesor; dicha intervención resulta arbitraria y se aparta con creces de toda teoría constitucional (Bravo Lira; 1985: pp. 72)

El Gobierno fuerte establecido por Portales y Egaña radica entonces en dos aspectos: Por un lado los amplísimos poderes conferidos al Presidente de la República, con miras a resguardar el Orden y la Seguridad Interior del Estado; y por otro el establecimiento del Consejo de Estado, como garantía de la libertad frente a un eventual abuso de las facultades presidenciales.

Puede decirse que, durante los primeros años de gobierno bajo el imperio de la Constitución de 1833, el ejercicio del poder tuvo éxito porque contaba con un conjunto de instrumentos destinados a ese fin: la iniciativa de Reforma a la Constitución quedó radicada exclusivamente en el Senado; el Consejo de Estado tuvo directa participación en la tramitación de los Proyectos de Ley; y, principalmente contó el ejecutivo con un uso indiscriminado del Estado de Sitio y Facultades Extraordinarias. (Palma, 2002: p. 53).

Los Estados de Excepción se establecen con el objeto de enfrentar situaciones de grave anormalidad política. Se trata de proteger el orden constitucional frente a situaciones graves que amenazan la seguridad del estado y la vigencia de los derechos individuales. La declaración del Estado de Sitio tiene como efecto principal otorgar al ejecutivo, y más precisamente al jefe militar, facultades propias de las autoridades civiles, como las de juzgar y dictar normas jurídicas, con el objeto de que la acumulación de poderes permita un mejor manejo de la situación bélica. En este entendido, la autoridad militar está facultada para limitar las libertades individuales, como reunión, prensa o propiedad a fin de garantizar la seguridad interior.

En la Constitución de 1833 tanto el Estado de Sitio como las Facultades Extraordinarias fueron empleadas como instrumentos de gobierno, otorgándoseles un uso diferente al carácter de instituciones de excepción que les es propio. La constitucionalización del Estado de Sitio y de Facultades Extraordinarias del Ejecutivo fueron sustentadas por Mariano Egaña, en el afán de fortalecer el rol del Presidente de la República. Es Egaña, por lo tanto, quién asocia al Estado de Sitio la suspensión de la vigencia de la Constitución; consecuencia jurídica no contemplada en el Derecho Comparado. (Palma, 2002: pp. 54-56)

El régimen Conservador Autoritario va a construir un nuevo orden institucional recurriendo a estos institutos, pues durante situaciones de excepcionalidad donde no hay posibilidad para el ejercicio normal de las libertades ni el funcionamiento regular de los poderes públicos, se termina por decidir sobre cuestiones políticas que detentan un carácter permanente para el estado; por ej. La dictación de leyes relativas a la administración pública, los tribunales de justicia, materias de hacienda o guerra, por

nombrar algunas, muchas de ellas reguladas en Decretos Legislativos. En estricto rigor, se trata de una normativa gestada sin el concurso del congreso, durante la suspensión de la vigencia de la Constitución, evitándose entonces el proceso de discusión necesario sobre el nuevo orden político- administrativo del país. El rol del parlamento estaba fuertemente limitado, ya que, a través de los Decretos Legislativos, legalizados por la Declaración de Estado de Sitio y el otorgamiento de Facultades Extraordinarias, eliminaba los inconvenientes del debate en el proceso de formación de la ley y presentaba la ventaja de expresar la voluntad del ejecutivo. (Palma, 2002:pp.57-59)

Se carecía de un sistema de contrapesos y frenos efectivos entre el ejecutivo y el legislativo, y ésta uniformidad en el orden institucional y social, permite entender la eficacia del gobierno entre 1830-1850, eficacia que será cuestionada en 1851 con la Guerra Civil cuyo objetivo fue derrocar al Gobierno de Montt y derogar la Constitución de 1833, y posteriormente con las reformas constitucionales de 1874 que ponen término al Estado de Sitio y a las Facultades Extraordinarias como mecanismos de control del Gobierno.

En este orden de cosas, la instauración normativa del presidencialismo reforzado en la Constitución de 1833 fue objeto de resistencia. En 1857 surgen en Chile los primeros partidos políticos: Conservador y Liberal, pero específicamente el Partido Nacional. A partir de su nacimiento se inicia con ello una larga transformación del régimen de gobierno que culmina en 1891 con el Gobierno de Partido bajo formas Parlamentarias. Manifestación concreta de este período fue la dictación de una ley interpretativa del artículo 5° de la Constitución referida a la Libertad de Culto y las denominadas Leyes Laicas de 1884.

La intervención de los partidos políticos y la dictación de la nueva normativa tuvo por objetivo combatir la preeminencia presidencial. El parlamento se transforma así en un instrumento de los partidos para imponerse frente al presidente. El ejecutivo se ve en la necesidad de gobernar con un partido o combinación de ellos, el que ya no sería el partido Nacional sino que ahora la fusión Liberal-Conservadora (Bravo Lira; 1985: pp. 78-79)

Con la intervención de los partidos políticos en el parlamento, buscando la preeminencia de éste último por sobre el presidente, se camina hacia una neutralidad del estado en el ámbito religioso, fundado en la libertad de creencias; en el plano político, fundado en la libertad de opiniones y; en el ámbito económico y social, cuya base sería el libre juego de las voluntades.

Se instaura así un Gobierno de Partido, que critica y modifica la intervención del presidente en la generación del parlamento. Finalmente, en 1874 se termina por modificar la composición del denominado Consejo de Estado. Los ministros de estado quedan eliminados como miembros de pleno derecho del consejo. El presidente ya no podía nombrar y remover a la totalidad de los consejeros, puesto que un número importante de ellos debían ser designados por el senado y la cámara de Diputados. El Consejo pasó a ser un órgano de presión de los partidos sobre el presidente, y, ello les valió el monopolio de la representación política, ya que la forma de participación, por excelencia, de la gestión gubernativa, lo es a través de los partidos políticos. (Bravo Lira; 1985: pp.80)

Las reformas políticas que tienen lugar entre 1871 a 1874 surgen por la falta de contrapeso del congreso en el sistema político y la ausencia de libertades públicas. Estas reformas supusieron el reconocimiento de potestades políticas al parlamento, pero ello sin debilitar totalmente el poder presidencial (Ferrada; 2015: p.189).

En síntesis, estas reformas liberales promovidas por el congreso, en lo que respecta al sistema de gobierno, y con objeto de resguardar el equilibrio de poderes prohíben la reelección inmediata del presidente, ponen término al Estado de Sitio y a las Facultades Extraordinarias como instrumentos de gobierno.

Así las cosas, la Constitución de 1833, puede decirse que rigió tres etapas diferentes: la primera de plena vigencia del régimen con un presidencialismo vigorizado desde 1833 a 1861 (Prieto- Bulnes y Montt); la segunda de un régimen presidencial de partido, desde 1861 a 1891, que si bien reconoce mayores atribuciones al parlamento, igualmente se sigue ajustando a las concepciones portalianas, con el Presidente de la

República como centro efectivo del poder; y una tercera etapa denominada por algunos Parlamentarismo y para otros Seudoparlamentarismo, que va desde 1891 a 1924.

Ésta última etapa se enmarca en los Gobiernos de los Presidentes Domingo Santa María (1881-1886) y José Manuel Balmaceda (1886-1891), la que culmina con un hecho de excepcional violencia, la Guerra Civil de 1891, derivado del conflicto político entre el Presidente Balmaceda y el Congreso Nacional. En efecto, el congreso termina por reclamar mayores atribuciones que limiten del poder del ejecutivo. Fruto del triunfo de la fuerzas militares que apoyan al congreso, se produce un cambio del sistema político, dando lugar a una nueva práctica política denominada Parlamentarismo, caracterizada por la rotativa ministerial, producto de las censuras parlamentarias. Éste régimen rige hasta 1924 y termina con una nueva crisis política producto, precisamente, de la debilidad presidencial, la rotativa ministerial y las erradas prácticas de la clase política gobernante. (Ferrada; 2015: p.190)

Ahora bien, dentro de las características más relevantes en cuanto al régimen de gobierno, se incluye la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El primero era el Presidente de la República, y el segundo recaía en el Ministerio del Interior, quien era el organizador del Gabinete. Se consagra un derecho a fiscalización por el congreso, ejercido por ambas cámaras en forma irrestricta; pero se careció de la facultad del gobierno de requerir la disolución del congreso, de ahí que algunos denominen a este período como un Seudoparlamentarismo y no propiamente un Parlamentarismo; ya que, es condición propia del parlamentarismo teórico contar con vínculos que sustenten el equilibrio de poderes, así, al prescindirse de ellos, como lo es el Derecho a Veto o la posibilidad de Disolución no existían los vínculos complementarios entre el gobierno y el parlamento. La denominada Rotativa Ministerial, derivó en que los parlamentarios, sin los contrapesos propios de un verdadero sistema parlamentario, censuraron frecuentemente a los ministros, quienes tenían escasa duración en sus puestos. A ello debe agregarse la falta de un sistema electoral uninominal o binominal, que favorecía la existencia disciplinada de partidos políticos, y si bien existieron dos grandes pactos o combinaciones políticas, éstas fueron variables y constituidas por varios grupos, lo que imposibilita la existencia de mayorías estables. Luego, el rol neutro del Presidente de la

República; la compatibilidad entre los cargos de ministros y parlamentarios y la mantención de vicios electorales alteran la figura de Gobierno Presidencial originalmente establecida en la Constitución de 1833 (Carrasco Delgado; 2014: pp. 64-67)

La pregunta que surge entonces, es ¿Por qué no se modificó estructuralmente la Constitución de 1833? a este respecto, puede concluirse que, los partidos políticos encarnados en el congreso de la época pretendieron que, todo aquello que hasta ese momento sirvió para sustentar el régimen presidencial se hiciera aplicable al régimen parlamentario. Los partidos políticos de la época no pretendían un sistema teórico perfecto, sino más bien un sistema de predominio absoluto del congreso.

Luego surge la pregunta de ¿Cómo se explica que haya tenido lugar ésta forma de Gobierno, no obstante la existencia previa de una tradición presidencialista? En este sentido, una respuesta coherente parece ser que, la única fuerza social de la época desde 1891 y hasta los albores de 1920, capaz de influir y e intervenir en la gestión política del país, fue el congreso y los partidos políticos representados en éste; no obstante que, la cuestión social, la opinión pública, el desarrollo de la Clase Media y más concretamente, el incidente del “Ruido de Sables”, ya entregaban algunos signos de inquietudes y cambios, que terminan por desencadenar un retorno al presidencialismo con la figura de Arturo Alessandri, en las elecciones de 1920. (Carrasco Delgado; 2014: p.68)

Sin perjuicio de lo señalado, es dable destacar que, en esta etapa hay un vuelco liberal y parlamentario en que se logra el sometimiento al imperio del derecho del Presidente de la República y de los titulares de la función ejecutiva, limitándose además el poder de los militares y la Iglesia Católica. Se desarrolla una concepción liberal que da predominio a la función legislativa en la organización del gobierno y se termina con las facultades extraordinarias del ejecutivo. (Ruiz-Tagle; 2006: p.114)

2.3 ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIAL A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN DE 1925.-

La Constitución de 1925 se inscribe en un contexto histórico concreto. La manifestación armada conocida como “El Ruido de Sables” de 1924 puso término en Chile al Estado Liberal. El 13 de mayo de 1924, la cámara de diputados aprobó un proyecto que declaraba que la gratuidad del cargo de parlamentario no obstaba a conceder a los senadores y diputados, mediante ley, asignaciones a título de gastos de representación (*dieta parlamentaria*). En la sesión del 3 de septiembre del mismo año, el senado aprobó en general, en segundo trámite legislativo, dicho proyecto de ley.

A la sesión del día siguiente, un grupo de jóvenes oficiales del Ejército concurrió a las galerías del senado con el fin de expresar su oposición a la aprobación de la *dieta parlamentaria* y la postergación de la tramitación de las leyes sociales. Hicieron golpear sus sables contra la pared como señal de desafío y de respaldo a la agenda social del Presidente Arturo Alessandri Palma. El propósito de Alessandri fue involucrar a las Fuerzas Armadas en la vida política, reforzar su propio poder, reformar la Constitución y dictar las leyes sociales que el país necesitaba, constituyéndose en un modelo Neo Presidencialista, esto es, una autoridad ejecutiva que gobierne con mano dura. Es así que, producto del golpe Estado del 11 de septiembre de 1924 se clausura el Congreso Nacional, tras 93 años de funcionamiento ininterrumpido, se exilia al Presidente y se suspende el Régimen Constitucional vigente a la fecha. (Ruiz-Tagle; 2006: p.115)

Durante el período que va desde 1927 a 1931, se instala primeramente la Dictadura de Ibáñez, y luego, se suceden una serie de golpes de estado que violentan manifiestamente la Constitución. Solo en 1932 se consolida un Gobierno Constitucional con clara preeminencia del ejecutivo por sobre los demás órganos del estado, reforzándose la división de poderes a favor de una figura presidencial autoritaria, que entra en permanente tensión con el parlamento. Esta tensión no se resuelve y podría decirse que es una de las causas del conflicto surgido en 1973. (Ruiz-Tagle; 2006: p.115)

En 1932, luego del retorno de Alessandri del exilio, éste es electo Presidente de la República y la nueva Constitución plebiscitada en 1925 como una reforma a la de 1833, logra su plena vigencia sólo en 1932; cabe destacar que, los partidos que no estaban

interesados en la Reforma Constitucional comenzaron a presionarlo en sentidos opuestos: La Alianza Liberal solicitaba la reapertura del disuelto congreso, y la Unión Nacional reclamaba la pronta celebración de nuevas elecciones, por ser minoría en el congreso disuelto; sin embargo, Alessandri no optó por ninguno de los dos criterios, adoptando un procedimiento que hiciera posible la pronta elaboración de lo que consideraba “La Reforma a la Constitución Política de 1833”. (Carrasco, 2002: p. 151)

En la subcomisión de reforma, presidida por el propio Arturo Alessandri, se desprende claramente su intención de retornar a un Sistema Presidencialista. En efecto, señala que “Debía crearse un ejecutivo independiente con facultades perfectamente definidas y delimitadas para administrar el país con entera independencia y bajo su efectiva responsabilidad. Frente al ejecutivo así constituido estaría el congreso dividido en dos cámaras: senadores y diputados”; indicó además que, su gran preocupación consistía en delimitar claramente las atribuciones de estos tres órganos para evitar choques entre ellos, marcando a cada uno la órbita de su acción y facultades. (Alessandri; 1967: P.174).

Sergio Carrasco, citando a Bernaschina, resume las principales finalidades de la Reforma Constitucional de 1925, enumerándolas de la siguiente manera:

- 1.- Restablecer y fortalecer el sistema de gobierno presidencial. El seudoparlamentarismo existió de hecho en las prácticas políticas, pero lo cierto es que nunca hubo un cambio a nivel constitucional del sistema presidencial, el cual busca robustecerse en esta etapa.
- 2.- Definir la órbita de acción de los poderes del estado;
- 3.- Establecer la libertad de cultos, y;
- 4.- Poner a la Constitución en consonancia con los Derechos Sociales (Carrasco; 2002:p.158).

Así, el primer objetivo de la Constitución de 1925 era retomar y fortalecer al régimen presidencial, y para ello se apartó del modelo original de la Constitución de Filadelfia. A pesar de concentrar el poder en el presidente, reconoce oficialmente el papel de los partidos políticos y al alternar las elecciones presidenciales con las parlamentarias asegura que ningún presidente pueda controlar el área legislativa al asumir su cargo, favoreciendo una representación multipartidaria (Loveman; 1988: p. 219).

Los partidos políticos mantuvieron su significación y su principal instrumento siguió siendo el congreso; sin embargo, en muchos terrenos el congreso llegó a quedar reducido al papel de auxiliar de la acción presidencial, limitado a sancionar sus grandes líneas.

De esta manera, la dirección política del estado pasó, en teoría, de la mayoría parlamentaria, expresión de combinaciones de partidos, a manos del presidente de la república; a quién, además, se le asignó un papel decisivo en la función legislativa, en especial a través de los mecanismos de Iniciativa, Urgencia y Veto. (Bravo Lira; 1985: p.107).

La Carta fundamental de 1925 establece autonomía jurídica y política entre el ejecutivo y el legislativo, eliminando de la Constitución la posibilidad del parlamento de actuar sobre la responsabilidad de los ministros y estableciendo la incompatibilidad de las funciones de ministros de estado y parlamentarios, dos de los principales elementos que el congreso había utilizado para transformar, en la práctica, la Constitución de 1833 en un Régimen Seudo Parlamentario (Nogueira; 1987: p.41)

Para restablecer el régimen presidencial, resultaba indispensable la elección directa del Presidente de la República, quién así sería reforzado en su autoridad; ya que, con anterioridad la elección del primer mandatario fue siempre indirecta. El Presidente de la República administraba el estado y era Jefe Supremo de la Nación, duraba 6 años en el ejercicio de sus funciones sin posibilidad de reelección para el siguiente período. Si ningún candidato obtenía mayoría absoluta de sufragios, elegía el congreso pleno entre las dos más altas mayorías relativas. Sus atribuciones eran muy amplias: colegisladoras, ejercicio de la potestad reglamentaria, nombramiento de los ministros, agentes diplomáticos, intendentes y gobernadores. La provisión de los empleos civiles y militares que determinarían las leyes, entre otras. Para garantizar el cambio del régimen político se priva al congreso de la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros de estado. La idea de esta reforma consiste, precisamente, en que el presidente ya no se verá obligado, tras una acusación constitucional que haya prosperado en contra de uno de sus ministros, a elegir miembros del ministerio de entre los partidos políticos militantes con asiento en la cámara de diputados, puesto que al país no le importan los partidos políticos a

que estos ministros pertenezcan, les interesa sí que sean hombres eficientes, con preparación y laboriosidad; ergo, el Presidente de la República ya no se ve condicionado al efecto por la presión que pueda ejercerse en el Parlamento tras un empleo caprichoso de la Acusación Constitucional en contra de su Gabinete Ministerial. (Carrasco; 2002: pp.162-163).

En este mismo orden de cosas, se suprimieron las denominadas “Leyes Periódicas”, pues en opinión de Alessandri éstas interferían la acción del gobierno, al arrancarle concesiones bajo la amenaza de suspender aquellas leyes de importancia para la vida de la república, solo se deja subsistente la Ley de Presupuestos, con plazos específicos para su despacho y aprobación, caso en el cual los parlamentarios solo se limitaban a rechazar o rebajar los gastos estimados. (Carrasco; 2002: p.163)

Para eliminar los resabios del Seudo Parlamentarismo, la Carta Fundamental se propuso precisar la órbita de acción de los poderes del estado, regulando la actividad del congreso, evitando su intervención en la administración. Para tal efecto se establece que los ministros de estado no serían políticamente responsables y dependerían exclusivamente del presidente de la república. Dentro de este mismo contexto, y como ya se señaló, se contempla la iniciativa exclusiva en la Ley General de Presupuestos; la supresión del Consejo de Estado y de la Comisión Conservadora, instituciones a través de las cuales el congreso, con ocasión de las reformas de 1874, había ejercido influencia en las prohibiciones y causales de cesación en los cargos de parlamentarios, el establecimiento de los Tribunales administrativos, norma que hasta la fecha es puramente programática al no haberse dictado la ley complementaria que permitiera su implementación. En esta misma línea de limitar la competencia de los poderes del estado, se crea y establece el Tribunal Calificador de Elecciones, a fin de evitar que las propias cámaras calificaran sus elecciones, y en cuanto al Poder Judicial respecto al nombramiento de sus miembros ya no actuaría el consejo de estado o el congreso, sino que por medio de la quinas o ternas formadas por la Corte Suprema o las de Apelaciones correspondería su elección al ejecutivo. Finalmente, se establece un nuevo régimen de administración interior. (Carrasco; 2002: pp.164-165).

No obstante las claras finalidades de ésta Constitución Política presentan dificultad para ponerlas en práctica, pues el desarrollo de la opinión pública vinculada a la elección de

1920, los resabios del seudoparlamentarismo y la intervención de los militares a través de sucesivos Golpes de Estado, permiten distinguir respecto de la vigencia de la Constitución de 1925 distintas etapas (Carrasco; 2002: p. 166).

En lo que respecta a una Primera Etapa, ella estaría caracterizada en la presencia de Carlos Ibáñez, jefe del movimiento militar, quién se niega a presentar su renuncia hacia 1924, es la primera manifestación de dificultades para una real vigencia del régimen constitucional. La primera elección presidencial bajo la Carta Política de 1925 tiene lugar durante la crisis institucional de 1924, y el primer presidente electo conforme a ésta Constitución fue Figueroa Larraín, quién al no representar a las fuerzas sociales existentes y sentirse presionado por el Ministro Ibáñez procede a renunciar el 07 de abril de 1927. Así, como nuevo Presidente de la República fue elegido el mismo Carlos Ibáñez del Campo, con clara disposición a un gobierno no sólo presidencial, sino que autoritario con débil aplicación del régimen constitucional. La dictadura de Ibáñez, obstruyó a la vigencia efectiva de la Constitución de 1925.

Una segunda etapa de vigencia de la Constitución de 1925, que se extiende propiamente desde los inicios del gobierno de Arturo Alessandri en 1933, y hasta el término del gobierno del Presidente Salvador Allende, en 1973, coincidente con la crisis político-institucional. Sin perjuicio de los episodios políticos que median en dicho período, y que escapan del objeto de esta tesis; lo cierto es que la principal de las finalidades tenidas en consideración al elaborarse la Constitución de 1925 se orientaba, precisamente, restituir el régimen presidencial y dotar al gobernante elegido directamente de las facultades que originariamente le correspondían, todo ello dentro de un marco de respeto a las garantías fundamentales, y además, al desarrollo y actualización de las garantías constitucionales. Puede afirmarse entonces que, ésta Constitución durante su vigencia no estuvo exenta de conflictos en su efectiva aplicación, pero tuvo el mérito de mantener la regularidad de los gobiernos, congresos y del funcionamiento de las instituciones públicas; quedando claro eso sí que, el presidente de la república, sustentado en las bases fundamentales de un Gobierno Democrático, está sujeto siempre a la opinión pública. (Carrasco; 2002: p.178).

Finalmente, y con ocasión de la vigencia efectiva de la Constitución de 1925 se establece un sistema de dominio legal mínimo, el cual no resulta pertinente abordar en

profundidad para los efectos del Presidencialismo. Con todo, este Sistema puede resumirse en tres grandes premisas: 1) La regulación y establecimiento del estatuto del Derecho de Propiedad; 2) La creación del Tribunal Constitucional como un órgano competencial que actúa como árbitro entre el poder Ejecutivo y el Legislativo; y, 3) El reconocimiento y la regulación de las Garantías Constitucionales.

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL

1. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

El Sistema presidencial y el parlamentario son dos modelos considerados clásicos; sin embargo, ya muy entrado el siglo XX surgió un tercer modelo que combinó principios de organización del poder tanto del sistema presidencial como del parlamentario. Se trata del diseño institucional de la Quinta República Francesa, fundada en 1958. Desde el punto de vista constitucional el Sistema Francés no es ni presidencial ni parlamentario, sino un sistema mixto. Por ello, algunos autores lo ubican como un sistema semiparlamentario, mientras que la mayoría lo concibe como un sistema semipresidencial. En un marco general, es posible afirmar que, la característica distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del parlamento, electo por votación directa, para crear y destituir gobiernos, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de estado (puede recaer en la figura del rey, como en Inglaterra y España, o en la del presidente, como en Italia). El sistema presidencial es la combinación de un presidente de la república electo con base en el sufragio directo o indirecto, con un congreso también electo pero sin facultades de gobierno concebidas como exclusivas al Ejecutivo; y, finalmente, en el sistema semipresidencial el Poder Ejecutivo se divide en Presidente de la República o Jefe de Estado, electo de manera directa, y un Primer Ministro o Jefe de Gobierno, nombrado por el Parlamento. (Espinoza, 2012: pp.13-16)

Este sistema político fue creado por la Constitución Francesa de 1958 de la V República, punto que será abordado en el siguiente apartado, explicando sumariamente los antecedentes históricos y de contexto en que surge el semipresidencialismo; sin perjuicio de ello, es posible afirmar que, la denominación de “Régimen Semipresidencial” fue introducida por Maurice Duverger dentro de su clasificación de los regímenes políticos, apareciendo por primera vez en 1977 en su libro titulado “Jaqué al Rey”, donde dicho autor se daba la tarea de reunir en esta nueva categoría a seis países de Europa Occidental, al incluir, además de la V República Francesa, a Finlandia, Islandia, Portugal, Austria, y en el pasado, al Régimen de Weimar. La característica común a todos estos países era la

existencia simultánea de la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, así como la elección del jefe de estado a través de sufragio universal. De todos estos países, lo cierto es que, solo Francia, Finlandia y Portugal han mantenido este sistema político, los cuales no han quedado exentos de nuevas evoluciones en razón de la práctica institucional que se les ha dado durante el transcurso del tiempo, así por ej. Finlandia ha salido de este grupo de países, dado que la nueva Constitución del 1° de Marzo del año 2000 transfirió una serie de poderes que originalmente se le habían confiado al Presidente de la República, en especial lo relativo a la designación del Primer Ministro. (Colliard, 2011: p.103).

El sistema semipresidencial presenta elementos del presidencialismo y el parlamentarismo, siendo un sistema mixto que, como su nombre lo indica parece guardar mayor similitud con el presidencialismo. El semipresidencialismo tiene una única figura de autoridad, dos cabezas de poder, la autoridad es dual y se comparte entre el primer ministro y el presidente, uno es jefe de gobierno y el otro de estado.

→ gobierno
bicéfalo

Las funciones que desempeñan el primer ministro y el presidente son propias y delimitadas por su cargo, pero se requiere que entre ellos exista una buena relación de cooperación para que el sistema funcione. El Primer Ministro es quién está frente del Parlamento y, por lo tanto, quién debe conseguir su apoyo, es por eso que algunos han definido al semipresidencialismo como una “Alteración entre fases presidenciales y parlamentarias” (Linz, 1998: p. 108)

Por su parte, Sartori cree que el semipresidencialismo es verdaderamente una forma de gobierno, que ha progresado hasta convertirse en un sistema mixto. Para éste autor un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características: 1) El Jefe de Estado (Presidente) es electo por voto popular, ya sea directa o indirectamente, por un período predeterminado en el cargo; 2) El Jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual; 3) El Presidente es Independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio del Gobierno; 4) El Primer Ministro y su Gabinete son independientes del

Presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza o de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria; 5) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “Potencial de Autonomía de cada unidad componente del Ejecutivo subsista” (Sartori, 1994: pp. 136-149)

El semipresidencialismo es un sistema complejo, pues no debe entenderse como una mera transición de un sistema presidencialista a uno de tipo parlamentario. Juan José Linz reconoce como característica de este régimen, pero que no siempre se da, el hecho de que el presidente sea quien nombra al primer ministro con el apoyo del parlamento, y que el presidente en ciertos casos puede disolver el parlamento (Linz, 1998: p. 101)

Luego, con respecto a la relación entre el sistema semipresidencial y el sistema de partidos, en los casos de sistemas de partidos fragmentados o polarizados, es muy difícil que el sistema dual que presenta el semipresidencialismo funcione, pues no se favorecería la construcción de coaliciones necesarias para realizar el gobierno y permitir que el primer ministro alcance una mayoría en el parlamento, al mismo tiempo que se entienda con el Presidente. (Linz, 1998: p. 112)

2. ANÁLISIS DEL SISTEMA FRANCÉS

La Constitución de 1958 de la V República Francesa, nace en el contexto de una profunda crisis política, atribuyéndose la responsabilidad de dicha crisis a la hegemonía del parlamento, de modo tal que; la finalidad de la Nueva Constitución era limitar el poder del parlamento y reducir el rol de los partidos políticos. Para comprender el sistema semipresidencial resulta indispensable conocer sumariamente los antecedentes históricos en que surge el nuevo diseño institucional.

Francia había sufrido la ocupación Alemana en 1940, lo que había provocado la caída de la III República. El problema al que se enfrentaron los franceses después de la Segunda Guerra Mundial, era el de establecer un diseño institucional que permitiera la coexistencia,

la búsqueda de acuerdos en que se evitara la polarización social. Una de las conclusiones de mayor relevancia durante la IV República fue considerar que la estructura de poder que hasta ese momento había tenido lugar era ultraparlamentaria, e incluso, partidocrática, la que no servía para gobernar. No se trataba de una democracia ingobernable, sino más bien de instituciones que no permitían ejercer el gobierno de la sociedad. El diseño de la IV República que surgió de las rupturas de la Segunda Guerra Mundial, en ningún momento logró dar estabilidad a la vida política francesa. Es en estas circunstancias que Charles De Gaulle, desempeña un papel singular; pues fue de los críticos más acérrimos de la estructura de Asamblea que caracterizó a la IV República, por la excesiva preponderancia que se otorgaba a los partidos políticos. (Espinoza, 2012: pp 41-42).

Al problema del parlamentarismo extremo se sumaba el hecho de que los partidos habían perdido capacidad de representación. Es en este contexto que, De Gaulle descubre que hacía falta una figura o institución encargada de velar por el regular funcionamiento de la instituciones, de poner orden y necesariamente sustraída de la decisión e interés de los partidos políticos; es así que, en el nuevo diseño que se promovió para la V República “Se equilibra el peso de la Asamblea con un Jefe de Estado independiente del Parlamento, completamente autónomo”. A diferencia de los sistemas parlamentarios, el Jefe de Estado surge de elecciones, y es paralelo a un Jefe de Gobierno surgido del Parlamento. (Espinoza, 2012: pp 42-44).

El diseño institucional de la V República Francesa, materializado en un Sistema de Gobierno Mixto, tuvo como causa inmediata superar la ingobernabilidad que había caracterizado a la IV República, con un poder concentrado en el parlamento y los partidos políticos; consecuencia de ello es que, el modelo original del Semipresidencialismo Francés establece un ejecutivo dual, combina principios institucionales, delimita la tarea del parlamento y sus funciones, instaura al denominado Consejo Constitucional y, finalmente, regula la interacción entre los órganos del estado en poderes divididos, separados y compartidos (Espinoza, 2012: pp. 44-48). Algunas características del modelo son las siguientes:

- 1) En el Sistema Francés el Jefe de Estado o Presidente de la República, posee una legitimidad propia. No se trata de un cargo hereditario o simbólico, como lo el caso

de Inglaterra, sino que proviene de un sufragio universal directo. En este aspecto la V república adopta uno de los principios propios del sistema presidencial. También introduce elementos propios del sistema parlamentario, pero a diferencia de éstos regímenes, el jefe de estado ejerce determinadas atribuciones sin necesidad de referendo del primer ministro.

- 2) El Sistema Mixto Francés, al igual que en todas las democracias consolidadas, dispone de un sistema bicameral: La cámara baja, esto es, la Asamblea Nacional, equivalente al Congreso de Diputados en España o la Cámara de los Comunes en Inglaterra; y la Cámara Alta, compuesta por el Senado. La diferencia entre Francia e Inglaterra es que el senado francés surge de procesos electorales y, como sucede en los sistemas parlamentarios, el órgano legislativo fundamental es la Asamblea Nacional. Así, en esta parte el diseño de la V República es idéntico al de un sistema parlamentario, mientras que en lo que respecta al jefe de estado se acerca más al modelo presidencial. (Sartori, 1994: pp. 140-170)
- 3) Desde el punto de vista de su funcionamiento, el Modelo Francés constituye un sistema presidencial más que parlamentario. Hay un poder ejecutivo fuerte, aunque bicéfalo, pero con un deliberado predominio del presidente de la república. Como se indicó precedentemente, el jefe de estado ejerce determinadas atribuciones, sin necesidad del concurso del primer ministro, así por ejemplo: nombra al primer ministro y a propuesta de éste, a los miembros del gobierno. El primer ministro debe luego presentarse ante la asamblea nacional para solicitar la aprobación del programa de gobierno, por consiguiente el presidente no puede nombrar a alguien de su predilección si su partido no tiene el control de la asamblea, dado que podría ser rechazado por la asamblea; puede disolver la asamblea nacional, previa consulta no vinculante al primer ministro y a los presidentes de las cámaras, dirige los asuntos exteriores, es el jefe supremo del ejército, entre otras. (Espinoza, 2012: pp. 44-46)
- 4) A su vez, el Primer Ministro, es designado por el Presidente de la República. Lo habitual es que designe a alguien de su confianza, habida consideración de que será su más estrecho colaborador en la función política; sin embargo, el primer ministro

necesita recibir también la confianza de la asamblea nacional a la que debe presentar su programa de gobierno para recibir su aprobación; por consiguiente, cuando el partido político que ha promovido al presidente cuenta con mayoría en la asamblea, no se producen problemas en la designación del primer ministro. Por el contrario, si la mayoría parlamentaria no se corresponde con el partido afín al presidente, éste no tiene otra alternativa que designar al líder de la mayoría parlamentaria rival, produciéndose así la denominada “Cohabitación”; situación en la que el presidente y el primer ministro integran fuerzas políticas que están confrontadas en la asamblea nacional pero que, deben convivir en la misma casa que el ejecutivo. En Francia, históricamente se han producido tres situaciones de Cohabitación. En los casos en que no existe Cohabitación, la posición del primer ministro es muy débil, puesto que recibe la legitimidad del presidente quién, a su vez, controla la mayoría parlamentaria, es decir, el presidente puede cambiar al primer ministro en cualquier momento (Sartori, 1994: pp. 140-170)

Actualmente, la Cohabitación no se da porque las elecciones parlamentarias tienen lugar ocho meses después de las elecciones presidenciales; de modo tal que, no existe un cambio sustancial en el electorado.

- 5) Como el Presidente de la República es electo por votación universal y directa, el Parlamento no tiene la posibilidad de obstruir la función presidencial ni puede destituirlo; sin embargo el presidente sí puede disolver al parlamento, a través del mecanismo de la “Disolución”, el que tiene por objeto evitar el imperio de los partidos políticos y fomentar la construcción de mayorías coherentes. Al gozar de cierta supremacía, y encontrándose dentro de sus responsabilidades esenciales la de velar porque la estructura institucional funcione sin obstrucciones, el presidente de la república detenta una preeminencia constitucional por sobre la asamblea nacional, adquiriendo entonces el recurso de disolución su verdadera dimensión. En las dos ocasiones que Mitterrand conquistó la presidencia de la república, en 1981 y 1988, disolvió la asamblea y convocó a nuevas elecciones, ello porque en las elecciones intermedias anteriores la mayoría de los escaños habían sido ganados por la derecha moderada, lográndose con posterioridad a dichas elecciones una mayoría más o menos cómoda del partido socialista francés (Espinoza, 2012: p.45)

- 6) En el Sistema Semipresidencial existen principios combinados; el Parlamento puede nombrar Gobiernos, al Primer Ministro y su Gabinete, y a su vez detenta la facultad de destituirlo, a través de la denominada Moción de Censura. Esta última se encuentra regulada en el artículo 49.2 de la Constitución Francesa. En primer lugar la ejerce, en forma exclusiva, la asamblea nacional o cámara baja, como sucede en Gran Bretaña, España o Alemania. En segundo lugar, como sucede en Alemania y España, sólo el primer ministro es susceptible de ser censurado; y, finalmente, aunque la iniciativa para la presentación de la Moción de Censura sea reconocida y regulada por una potestad al alcance las minorías (basta la décima parte de los miembros de la asamblea nacional para presentarla), se exige mayoría absoluta para aprobarla, como también sucede en otros regímenes del parlamentarismo (Planas, 1997: p. 320).

Existen mecanismos de control entre parlamento y gobierno. Éste último está sujeto a la vigilancia y control permanente de la mayoría parlamentaria de la que surge. Esa mayoría puede surgir de un solo partido o de una coalición de partidos. En general, las mayorías legislativas francesas surgen de coaliciones de partidos, de derecha o izquierda.

Constitucionalmente coexisten dos realidades: Por un lado, un Jefe de Estado electo y, por otro, un Parlamento también electo, encargado, a su vez, de formar Gobiernos; y por tanto, de cambiarlos. Ésta es la estructura básica de los poderes divididos de la V República Francesa. (Espinoza, 2012: pp. 45-46).

- 7) La Asamblea Nacional tiene 577 diputados, su mandato es de cinco años y goza de reelegibilidad. Dentro de sus facultades más relevantes encontramos la de votar las leyes, controlar la autoridad de gobierno y crear gobiernos, sus responsabilidades de gobierno no son compartidas con el Senado; a su vez, el Senado Francés tiene 321 miembros, cuyo mandato dura nueve años, pero se renueva por tercios cada tres años, son electos en base a votación indirecta, su elección es a dos vueltas con base en listas que presentan los partidos y las listas que en primera vuelta obtienen mayoría absoluta triunfan, las que no la obtienen pasan a segunda vuelta. A diferencia de la asamblea nacional no puede ser disuelta por el presidente.

En cuanto a sus atribuciones es dable destacar que, si bien participa en la votación de leyes su rol es secundario frente a la Asamblea para estos efectos y aunque puede controlar la actividad de gobierno no tiene ninguna injerencia en su instauración o destitución, es decir, no tiene atribuciones gubernativas. (Espinoza, 2012: p. 46)

- 8) En Francia existe también el denominado Consejo Constitucional, órgano compuesto por nueve miembros que permanecen en sus funciones nueve años, y tres de sus miembros son nombrados por la asamblea, otros tres por el presidente de la república y tres por el senado. Su importancia radica en detentar el dominio de las elecciones presidenciales (Jurisdicción Electoral), verificando la regularidad de las operaciones electorales y es el órgano encargado de velar por el cumplimiento de los requisitos para ser presidente de la república. Finalmente otra de sus funciones más relevantes es velar por la constitución y la constitucionalidad de las leyes. Es un órgano dotado de incuestionable legitimidad social, toda vez que; se ubica entre el parlamento y el ejecutivo y tiene la facultad de revisar las reformas hechas por el primero. En caso de detectar alguna inconstitucionalidad en las reformas, esa ley no llega al ejecutivo, y por tanto, no se promulga. (Espinoza, 2012: pp. 47-48).

Esta peculiaridad del Sistema Semipresidencialista Francés, ha llevado a que la doctrina lo considere un sistema de “*dos motores*”. Cuando el presidente cuenta con una mayoría afín en la asamblea nacional y tiene amplia capacidad para designar al primer ministro de su preferencia, funciona el “*Motor Presidencial*” como la fuerza más poderosa; pero cuando se produce la Cohabitación con un primer ministro del partido rival, el motor que da impulso político es el “*Motor Parlamentario*”. Otra situación se puede producir cuando el presidente de la república sólo tiene en la asamblea nacional una mayoría relativa de su partido, es decir, que necesita del concurso de otros partidos para alcanzar la mayoría absoluta que le permita alejar el peligro de la moción de censura; esto, como ya se mencionó, ocurrió en las elecciones legislativas de 1988 que pusieron fin a la cohabitación entre socialistas y la coalición de centro-derecha. Mitterrand debió entonces nombrar primer ministro a un socialista moderado (Rocard) para conseguir el respaldo de otras fuerzas políticas para gobernar. En este caso se produjo un equilibrio entre las dos

confianzas que requiere el primer ministro: La del presidente para ser elegido y la de la asamblea nacional, para conseguir el apoyo parlamentario.

En este orden de cosas, si bien es cierto que el modelo de la V República Francesa pretendió desactivar el control casi exclusivo que tuvieron los partidos políticos en la IV República, lo cierto es que, mantienen un rol indiscutible para efectos de gobierno, eso sí que, sin posibilidades de disponer del mando ni tomar decisiones directas sobre el funcionamiento general de las instituciones. La V República se volvió un importante catalizador para el desarrollo de los partidos políticos modernos. La fuerza organizativa, social y política que los partidos fueron desarrollando propiciaron una interacción con las instituciones que los termina por transformar en dimensiones complementarias y recíprocamente dependientes. Ni el parlamento puede instaurarse y funcionar sin ellos ni la presidencia de la república puede instituirse y operar al margen del respaldo de una organización política que le de sustento social y le sirva para desarrollar los programas de gobierno. Si bien podría considerarse que los partidos políticos pueden ser un “*Arma de doble filo*”, observando la desconfianza que de ellos se tenía al momento de instaurar el modelo de la V República Francesa, lo cierto es que éstos alcanzan en la actualidad una dimensión que trasciende a las instituciones gubernamentales, pues tienen una dimensión valorativa; por ello, un elemento que ha contribuido finalmente al funcionamiento de la V República Francesa ha sido el compromiso de las fuerzas políticas en torno a la defensa de sus propias instituciones y de su país; y en eso coinciden las fuerzas políticas divergentes de izquierda y de derecha moderada francesa, ideológicamente diferentes, pero ambas con principios comunes que defender, lo que ha hecho de la cultura política francesa un conjunto institucional sólido. (Espinoza, 2012: pp. 49-50).

3. EXPERIENCIA EN LATINOAMÉRICA: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ARGENTINO.-

El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue un órgano asesor del ex Presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín, que funcionó desde su creación el 24

de diciembre del año 1985 hasta su disolución en 1989, días antes de la asunción como Presidente de la República de Carlos Saúl Menen. (Gentile, 2012)

El Consejo tuvo como función crear un espacio plural que fuera capaz de sostener el proceso democrático, en los primeros años luego de la caída de la dictadura en 1983; y uno de los temas en que concentraron su atención fue la atenuación del sistema presidencial, bajo el acápite *Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Materiales para el estudio de una Reforma Constitucional*. (Gentile, 2012)

Es así entonces que, el Presidente Alfonsín y uno de sus principales asesores Carlos Santiago Nino, ya habían propuesto antes de la Reforma Constitucional de 1994, el tránsito de un sistema presidencial hacia un sistema mixto. (Gentile, 2012)

Ante la falta de consensos en las reformas, surge el denominado “*Pacto de los Olivos*”, firmado por el Presidente Carlos Saúl Menen y Raúl Alfonsín el 14 de noviembre de 1993; que dio lugar a la reforma constitucional de 1994, en la cual se hacía patente la necesidad de atenuar el sistema presidencialista por medio de la incorporación de un Jefe de Gabinete o Ministro Coordinador, con responsabilidades frente al presidente y al congreso. El núcleo de coincidencias básicas del Pacto de Olivos, plasmada en el artículo II de la ley 24.309, que declara la necesidad de reforma de la Constitución, comienza a desarrollarse con el título A. Atenuación del Sistema Presidencialista, y prevé la creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros, nombrado y removido por el presidente de la nación, con responsabilidad política ante el congreso nacional, quien también podrá removerlo a través del voto de censura. (Gentile, 2012)

En estricto rigor, los constituyentes de 1994 tomaron las recomendaciones del Consejo para la Consolidación de la Democracia y descartaron la idea de la sustitución del régimen presidencialista por uno parlamentario. En efecto, la Constitución Argentina de 1994 estableció en su artículo 100 la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, quien junto a los demás ministros tiene a su cargo el despacho de los negocios de la nación, ejercer la administración del país y el envío de proyectos de ley al congreso; entre otras. (Gentile, 2012)

No obstante la necesidad de adecuar una nueva constitución, habida consideración de las facultades que hasta ese momento se había arrogado el ejecutivo, legislando incluso a

través de decretos de necesidad o urgencia, o mediante delegación legislativa concedida por el congreso sin mayores límites; en opinión de algunos constitucionalistas argentinos, con posterioridad a la Reforma de 1994, el presidente de la república habría resultado más fortalecido que nunca pues además de ampliarse el plazo de su mandato, se amplían sus facultades para legislar, resultando irrelevante la figura del jefe de gabinete, quién, en la práctica, carece de un ámbito propio de facultades.(Gentile, 2012)

En efecto, el primer defecto de la reforma fue, lo que realmente la impulsó: la reelección presidencial, el haber alargado de 6 a 8 años la permanencia del presidente en su cargo, con una elección intermedia a los 4 años, lo que otorga una ventaja electoral, indudable, a quién detenta en ese momento el poder, y el hacer aplicable esta disposición al presidente Menem que estaba en ese momento en ejercicio de su mandato. Éste presidente gobernó 8 años y medio, habilitado por la cláusula transitoria décima; y a poco de terminar este largo mandato pretendió, sin éxito, hacerse reelegir por cuatro años más. (Gentile, 2012)

La figura del Jefe de Gabinete de Ministros, tampoco sirvió para atemperar el poder del presidente, ni para que el poder ejecutivo tuviere una mejor relación con el congreso ni con la oposición.

En relación con las facultades de control político del congreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Política de Argentina, el jefe de gabinete puede ser interpelado para hacer efectiva una moción de censura, pero para ello hace falta contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras, y una mayoría tan elevada de votos la torna prácticamente inviable.

En este mismo orden de cosas, y lo que podría considerarse una clave para comprender que el modelo Argentino así concebido corresponde más a un Presidencialismo Atenuado que a un Régimen Mixto, lo encontramos en la disposición del artículo 99 de la Constitución Argentina, que fija las atribuciones del presidente de la república, ya que, el presidente por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho; norma que indudablemente se condice con la esencia del sistema presidencialista. Quienes ejercieron el cargo de Jefe de Gabinete lo convirtieron en algunos casos en una suerte de *Ministerio de Coordinación* de las demás carteras, como árbitro de

las rencillas y disputas entre los ministros; y otros en una especie de vocero del poder ejecutivo. (Gentile, 2012)

El voto de censura no sólo nunca fue usado, sino que tampoco se estableció el procedimiento para su tramitación en los reglamentos internos de las dos cámaras. Las “*interpelaciones*” no se hacen en la forma prevista en la constitución y en los reglamentos de las cámaras desde hace más de medio siglo. (Gentile, 2012)

Para Daniel Sabsay, la nueva figura del jefe de gabinete de ministros que se inserta en el universo del poder ejecutivo, no posee un ámbito propio de facultades; ellas sólo serán el resultado de la supervisión, subordinación o delegación de los poderes que el presidente tenga a bien derivarles, modalidades que le acercan más a la *figura de un Secretario General de la Presidencia y no de un auténtico Jefe de Gobierno* si se atiende a lo dispuesto en el artículo 99 inciso 1° de la Constitución, que le concede dicha jefatura, de manera expresa, al presidente de la nación; quién además es responsable político de la administración del país. (Sabsay, 1991: pp.2-20)

Finalmente, para Sabsay, en lo que se refiere a su nombramiento y remoción, constituyen potestades presidenciales, pues la censura del congreso será de tan difícil ejercicio que de hecho resultará prácticamente imposible que alguna vez se concrete en la práctica; conclusión que resulta coherente con la afirmación señalada en el párrafo anterior. (Sabsay, 1991: pp. 2-20).

En opinión de Gentile, lamentablemente, la práctica institucional y las reformas de 1994, han distorsionado el equilibrio de poderes, y el congreso ha declinado sus competencias legislativas, con el pretexto de las emergencias y ha intentado atribuirse funciones judiciales, como lo ha hecho al pretender anular determinadas leyes, como las de obediencia debida y punto final. (Gentile, 2012)

A su vez, el presidente legisla a su antojo haciendo uso de la delegación que le hace el congreso o mediante decretos de necesidad y urgencia; y, las leyes que delegan facultades legislativas se sancionan aunque no haya emergencia, contrariando la Carta Fundamental, pues muchas veces se han decretado leyes sin que hubiera ni necesidad ni urgencia para su pronunciamiento. El jefe de gabinete decide sobre los cambios de destinos de las partidas del presupuesto, por delegación del poder legislativo o por lo dispuesto en la Ley de

Administración Financiera. Más que el mal funcionamiento de la jefatura de gabinete, el “doble comando”, inaugurado por la presidencia de Néstor Kirchner, habría desprestigiado institucionalmente al presidencialismo argentino, supuestamente atemperado por la reforma de 1994, permitiéndole demostrar que, en su sistema, no puede haber dos personas que tengan la decisión ejecutiva, y que el parlamentarismo, de imponerse alguna vez, sería un experimento por demás desastroso. (Gentile, 2012)

Patricio Maraniello, plantea una posición más optimista respecto al sistema de gobierno que contempla la Carta Fundamental Argentina, luego de la Reforma Constitucional del año 1994. Para éste autor, un sistema presidencial se distingue fundamentalmente por cuatro características básicas: 1) la elección popular y directa del presidente; 2) una completa separación entre el ejecutivo y el legislativo; 3) el período fijo del presidente; y 4) la inexistencia de mecanismos para que éste disuelva el congreso o adelante elecciones. Sin embargo, en la práctica, el cumplimiento de las funciones de representatividad y de gobierno en los sistemas presidenciales no depende de los pilares anteriores, sino de la calidad de la interacción simultánea entre mecanismos como el sistema de partidos; el sistema electoral; la autonomía de los poderes públicos; y la división territorial de un país. (Marianello, 2008)

En este sentido afirma que, en una nueva doctrina política, y con un claro fin atenuador del extremismo presidencial, se han creado los sistemas semipresidencialistas, donde el gobierno o la administración pasan de ser ejercidos exclusivamente por el presidente a ser compartidas con otra figura, denominada “*Primer Ministro*” –caso francés-, “*Presidente del Consejo de Ministros*” –caso Perú-, o “*Jefe de Gabinete de Ministros*” –caso argentino-. En el caso del sistema argentino es posible distinguir, en cuanto al ejercicio del gobierno, que el jefe de gabinete detenta una función mediadora y una función administrativa. Ejerce una función mediadora, pues debe buscar y proponer soluciones ante la requisitoria del congreso y defender la política que quiere implementar o que ya la ha implementado el presidente la república. Esta última, se debe a que el presidente no tiene que rendir cuentas ante el congreso de las decisiones exclusivas que le da la constitución en su rol de jefe de estado y de gobierno, aunque siempre está la posibilidad que el congreso inicie un juicio político en su contra, en tal caso, deberá contestar las acusaciones, de un modo totalmente diferente a una moción de censura u otorgamiento o pérdida de confianza, que se

desarrollan en sistemas parlamentarios. En cuanto a la función administrativa, ésta es desarrollada por una delegación impropia atento a que el presidente de la república tiene la responsabilidad de la administración general del país, delegación propia que le fija la constitución; existiendo un equilibrio en las atribuciones y el ejercicio del poder. (Marianello, 2008)

Del artículo 100 inciso 11° de la Constitución Argentina, se desprende entonces la preeminencia del jefe de gabinete de ministros respecto de los demás, y la voluntad constitucional de concebirlo como un *vehículo de las relaciones entre el poder ejecutivo y el congreso*.

Con la incorporación del jefe de gabinete, Argentina ha pasado de un Presidencialismo Pleno o Fuerte a un Semipresidencialismo Atenuado; es decir, no llega a ser un sistema semipresidencialista pues el rol como jefe de estado y de gobierno no ha variado, pero se encuentra atenuado por la figura del jefe de gabinete en el ejercicio de la administración general del país y la participación del congreso, como contralor.

En este orden de cosas, las afirmaciones vertidas por Gentile resultan discutibles, ya que, en el año 2013, durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández, se inaugura política y socialmente una experiencia inédita de lo que puede considerarse el Semipresidencialismo en Argentina, particularmente con el nombramiento de Jorge Capitanich como jefe de gabinete, cuyo período se extendió desde el 2013 hasta 2015. En efecto, justificada una situación de emergencia, como lo fue el estado de salud de la presidenta, procede a nombrar en calidad de jefe de gabinete a una figura de reconocida trayectoria y experiencia política en el cargo como lo fue Capitanich, en quién delega atribuciones descomprimiéndose las presiones sobre el cargo presidencial, atenuando la concentración de poder propia de la práctica hiper presidencialista. (La Nación 2015, Argentina)

Finalmente, puede decirse entonces que, el sistema semipresidencial fue parcialmente adoptado en Argentina, al menos en términos formales, contemplando jefes de gabinete o de gobierno fuertes, con una relación directa con el parlamento, y adicionalmente al presidente de la república. Sin embargo, ésta similitud con el sistema es más aparente que real, ya que, en el caso argentino el jefe de gobierno es una autoridad de la confianza

directa del presidente y su relación con el parlamento no es de estricta confianza, sino de responsabilidad por las decisiones políticas que lleva adelante el ejecutivo. En el fondo, se trata más de un órgano ejecutivo del presidente que del parlamento, actuando como una entidad operativa de aquel y primer responsable por las decisiones políticas de éste. (Ferrada, 2015: p.188).

4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL O SEMIPARLAMENTARIO.-

4.1 El Semipresidencialismo tiene la virtualidad de estimular simultáneamente el papel del parlamento y el de un ejecutivo dual, presidente y gobierno, con preponderancia jerárquica del presidente, puesto que ambos poderes provienen directamente del pueblo. Además, ello refuerza la separación de poderes, pero al mismo tiempo permite a ambos -legislativo y ejecutivo- desarrollar un control sobre el otro; responsabilidad gubernamental ante el parlamento, poder presidencial de convocatoria y disolución de la asamblea. Este control permite superar el bloqueo que supondría un parlamento incapaz de articular mayorías. Se trata de un sistema mixto que no cierra la posibilidad de considerársele en algunos casos más presidencial y en otros más parlamentario, lo que quedará determinado según las circunstancias y el contexto social e institucional de cada país, la personalidad del líder, las mayorías parlamentarias y las fuerzas políticas. (Martínez, 1998: p.32)

4.2 El Régimen Semipresidencialista es una categoría versátil que bascula entre el presidencialismo y el parlamentarismo según las circunstancias políticas, sociales e institucionales de cada Estado. El semipresidencialismo permite soslayar los riesgos de bloqueo institucional que supondría la divergencia de la mayoría parlamentaria y la presidencial y, a su vez, permite un control político de la acción del ejecutivo que evita el riesgo de abuso de poder presidencial. (Martínez, 1998: p.35)

4.3 De acuerdo con la conceptualización de Duverger, se desprende que, para estar en presencia de un sistema semipresidencial deben darse necesariamente las siguientes

condiciones: 1) La existencia de un poder ejecutivo dual; 2) Elección del presidente de la república mediante sufragio universal directo; 3) Amplios poderes constitucionales del presidente de la república; 4) El presidente nombra al primer ministro y preside los consejos de ministros; y, 5) El gobierno es responsable ante el parlamento. La dificultad se plantea entonces cuando falta cualquiera de estas características, pues imposibilita el desarrollo del sistema propiamente semipresidencial, colocándonos ante otro modelo distinto. (Martínez, 1998: p.8)

4.4 El Sistema Semipresidencial contempla tres órganos políticos: El Presidente de la República, el Primer Ministro y el Parlamento. La existencia de un ejecutivo dual, compuesta por el presidente de la república y el primer ministro se sustenta en la idea de un reparto de funciones. El presidente tiene la posibilidad de escapar a la política diaria, parapetándose en el gobierno la distinción entre las tareas del presidente y las del primer ministro, lo cual hace que sea más fácil para el presidente evitar implicarse directamente en las cuestiones secundarias de prestaciones de servicios públicos, mientras que la centralización de las políticas gubernamentales hace intervenir forzosamente al primer ministro. Esta relación dual del ejecutivo fue sintetizada por Chaban-Delmas en una sola frase: *"Todo lo que va mal es por culpa del primer ministro; todo lo que va bien es fruto de la acción del presidente"*, pudiendo alterarse o desvirtuarse la responsabilidad política del ejecutivo en el ejercicio de sus funciones (Martínez, 1998: p.9)

4.5 En los términos de Sartori, el sistema semipresidencialista no implica necesariamente una separación de poderes, pues se traduce en una especie de *poder compartido*, precisamente entre el presidente de la república y el primer ministro. La idea es excluir la concentración de poder en una sola persona, pero considerando al presidente como *"Un primero sobre desiguales"*. En este sentido, el sistema semipresidencial así entendido, se acerca mucho más a un régimen presidencial que a uno parlamentario, lo cual se ve refrendado por las amplias atribuciones de las que goza el presidente de la república frente al primer ministro. (Sartori, 1994: pp. 109-110)

4.6 Con respecto a los poderes con que constitucionalmente cuenta el presidente de la república en un sistema semipresidencial, es dable destacar que, detenta los poderes y atribuciones de un Jefe de Estado propio del sistema parlamentario; pero al mismo tiempo goza de facultades de orden ejecutivo, siendo éstas últimas las que permitan entender al sistema semipresidencial más próximo al presidencialismo que al parlamentarismo. En efecto, el presidente de la república cumple la función de símbolo político, de árbitro moderador de los tres poderes del estado; es decir, una función típica de Jefe de Estado Parlamentario, pero el presidente goza de un plus competencial que le acerca al presidencialismo. Ese plus competencial es una esfera propia del poder ejecutivo, no compartida con el consejo de ministros, que varía de sistema político en sistema político pero cuyos contenidos más habituales son: el nombramiento del primer ministro y presidencia del consejo de ministros, poder de convocatoria de sesiones parlamentarias extraordinarias, poder de disolución anticipada del parlamento, capacidad de iniciativa legislativa, dirección de las relaciones exteriores, poderes excepcionales en caso de crisis, legitimación activa para plantear la inconstitucionalidad de normas, mando supremo de las fuerzas armadas, nombramiento de altos cargos de la Administración y convocatoria de referéndum. (Martínez, 1998: p.10)

4.7 En el Sistema Semipresidencial, el presidente como jefe de estado y del ejecutivo puede nombrar al primer ministro e incluso presidir el consejo de ministros; lo cual incide en la designación parlamentaria; por tanto, la posibilidad que tiene el parlamento de censurar y controlar al gobierno, en alguna medida fuerza a que la elección presidencial del primer ministro, pueda gozar o no de respaldo por las cámaras. Aunque dentro de este régimen el gobierno se considera independiente, es incuestionable que tiene una fuerte vinculación con la presidencia de la república y que ésta se puede parapetar mediante su gobierno de la oposición política. Pero no obstante, cabe la posibilidad, cada vez más frecuente de que las mayorías presidencial y parlamentaria no coincidan. En estos escenarios el presidente se ve constreñido a optar por un candidato a primer ministro ajeno a su opción partidista

y difícilmente se puede escudar en un gobierno que no es propio, generándose un escenario de coexistencia política. (Martínez, 1998: pp.11-15)

4.8 En cuanto a la forma en que se configuran las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Sistema Semipresidencial; Martínez estima que aquí existen tres componentes: 1) El sistema mayoritario de doble vuelta; 2) La existencia de la estructura interna de los partidos a presidencializarse; y, 3) la configuración de un sistema de partidos de multipartidismo limitado; todos elementos que permiten la manipulación del sistema conforme a las relaciones que se generen entre el ejecutivo y el parlamento. La existencia o no de mayorías parlamentarias va a influir decisivamente en el poder gubernamental (Martínez: 1998: 20-22)

4.9 Si situamos al Modelo Semipresidencial más cerca del régimen presidencial, lo cierto es que en la práctica, un régimen semipresidencial puede considerarse débil si los poderes presidenciales están limitados o neutralizados, y fuerte si el rol presidencial está sobrevalorado. (Martínez, 1998: p.24)

4.10 En un Régimen Semipresidencialista, puede existir una mayoría parlamentaria afín al presidente, una mayoría parlamentaria opuesta al presidente o bien, una mayoría parlamentaria afín al presidente, sin reconocimiento de su liderazgo. En el primer caso, y considerando, además, que exista una simultaneidad entre la elección legislativa y la elección presidencial, la figura del presidente reina y gobierna, afectando claramente la separación de poderes. En el segundo caso, esto es, que la mayoría parlamentaria fuere opuesta al presidente, nos encontraremos frente a un semipresidencialismo de coexistencia, caso en el cual el parlamento puede debilitar el poder presidencial o dejarlo recluido en sus prerrogativas constitucionales. La última opción es aquella en que la mayoría parlamentaria coincide con la presidencial, pero sin reconocerle como líder, caso en el cual se tiende a devaluar la figura político-institucional del presidente, pudiendo darse la circunstancia de que, aunque constitucionalmente estemos frente a un régimen semipresidencialista, políticamente se incline hacia un régimen parlamentario. (Martínez, 1998: 28-30)

4.11 Sartori considera que el Sistema Semipresidencialista resulta una forma adecuada para los países que quieren emigrar de un sistema presidencialista a uno parlamentario, como modo de evitar un cambio abrupto. Sería una forma de poder compartido, que a través de su *autoridad ejecutiva dual y en su relación con los demás órganos del estado, garantizaría un sistema de contrapesos y frenos efectivos en el ejercicio del poder*; sin embargo, Sartori postula y defiende propiamente como modelo al Presidencialismo Alternativo, reconociendo los riesgos del semipresidencialismo como un sistema de dos motores (presidente y parlamento), preguntándose qué ocurriría si ambos motores, que funcionan simultáneamente, impulsan en direcciones distintas. Aunque el gobierno francés haya podido manejar el gobierno dividido, en su opinión, lo cierto es que, éstas consideraciones llevan a buscar un sistema que si bien posee dos motores, ellos no se enciendan simultáneamente, sino que sucesivamente; y que es lo que denomina como un *Presidencialismo Alternativo o Intermitente*, así, mientras el sistema parlamentario funcione correctamente, no habrá problemas, pero de lo contrario, si éste falla, deberá encenderse el motor presidencial. La pregunta que surge entonces es ¿Cuándo, quién y en qué circunstancias determina ese cambio de motores?, interrogante que no ha sido no resuelta por el autor. (Sartori, 1994: pp.168-170)

4.12 Finalmente, Linz, afirma que en el contexto Latinoamericano, en que existe una fuerte tradición presidencialista, la introducción de un sistema mixto es quizá para muchos una forma indirecta, incluso subrepticia, de inclinarse hacia el parlamentarismo, esperando introducir prácticas parlamentarias mientras se conservan los símbolos del presidencialismo, es entonces que, éste autor concibe al semipresidencialismo, como una falta de disposición de los países a atreverse a hacer un cambio radical en la tradición constitucional Latinoamericana de naturaleza presidencialista. (Linz, 1998: p.120)

CAPÍTULO III

RÉGIMEN PRESIDENCIAL VIGENTE EN CHILE.-

1. PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980.-

El Presidente de la República es el órgano clave del sistema político chileno. Según el artículo 24 de la Carta Fundamental, su autoridad se extiende todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la república. Su rol no sólo se limita a aquello, ya que, sus atribuciones consideran, además, la representación del estado, la dirección política del gobierno, la jefatura de la administración del estado y la participación que ostenta en el proceso legislativo (Ferrada, 2015: p.185).

En el caso del ordenamiento jurídico chileno, la doctrina nacional es unánime en calificar el sistema político como un Régimen Presidencial; ya que, el Presidente de la República tiene la dirección política del estado y de las principales políticas públicas del país, dirigiendo el gobierno y la administración del estado y detentando un rol clave en la generación y aprobación de leyes; según da cuenta el propio texto constitucional.

El presidencialismo vigorizado se manifiesta particularmente en las siguientes materias: Los amplios poderes con que cuenta el presidente en la conducción de las relaciones internacionales del estado (Art. 32 N°17 CPR), la dirección política de todo el gobierno (Art. 24 CPR), la dirección y control de todo el aparato público central, regional y provincial (Arts. 24, 111 y 116 CPR), la iniciativa legislativa exclusiva (Art. 65 CPR), el control de los tiempos de discusión parlamentaria (Art. 74 CPR), el poder de veto de los proyectos de ley aprobados por el congreso nacional (Art. 73 CPR) y su participación en el nombramiento de los altos cargos del estado, incluyendo Ministros de Estado, Embajadores, Intendentes, Gobernadores, Generales y Almirantes, Jueces y Ministros de Cortes, Ministros del Tribunal Constitucional, Contralor General de la República y Consejeros del Banco Central. Prácticamente estamos frente a un sistema en que el Presidente de la República no tiene ningún contrapeso o freno político.

La atribución más relevante con que cuenta el Presidente de la República en nuestro sistema corresponde la dirección política del gobierno, la que es ejercida mediante los

mecanismos institucionales y no institucionales que configuran el sistema político. Dentro de las herramientas institucionales, su dirección es ejercida a través del nombramiento de los cargos de confianza, la definición de las políticas públicas, el contenido y la tramitación de los proyectos de ley y la asignación de los recursos públicos; por mencionar los de mayor relevancia. En el marco de los mecanismos no institucionales ésta dirección política también se ejerce en el relato político del gobierno, la definición de las prioridades políticas de éste, la ordenación del gabinete y la relación de los partidos políticos de la coalición.

Desde una perspectiva más institucional, la dirección política del Presidente de la República se expresa a través de la definición de las políticas públicas impulsadas por el gobierno, las que en muchos casos requieren de reformas legislativas para dar soporte a las políticas diseñadas por el ejecutivo, es decir, las políticas públicas de cada gobierno no se reducen solo a las reformas legislativas impulsadas por el ejecutivo, sino que comprenden éstas, pero las superan, puesto que para su funcionamiento requieren de la utilización de una batería de instrumentos dispuestos por el ordenamiento jurídico (Ferrada, 2015: pp.201-202-203).

La dirección política se expresa institucionalmente en la designación de los cargos de confianza política, esto es, Ministros de Estado, Subsecretarios y Directores Regionales de Servicios Públicos, entre otros.

En este orden de cosas, han sido indudables las marcadas diferencias entre los Presidentes de la República Post dictadura; así por ej. El gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle trazó como eje de la política pública la modernización del estado; el Presidente Lagos puso un evidente impulso al sistema de concesiones de obra pública; Bachelet, en su primer período, estableció como eje de sus políticas públicas la protección social; y a su turno, el Presidente Piñera, en materia de políticas públicas, pone acento en el desarrollo de la seguridad pública y el desarrollo económico y social desde la óptica de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la creación de empleos e inserción laboral de la mujer, apoyado de las reformas que permitieron la extensión del postnatal y el subsidio al empleo femenino.

En cuanto a los Gabinetes Ministeriales, también han sido diversas las formas de operar del ejecutivo, en cuanto a la constitución y su reordenamiento, los que tienen directa

relación con la forma característica de ejercer el poder, la vinculación con sus ministros de estado y la articulación con los partidos políticos que forman parte de su coalición (Ferrada, 2015:p. 202-203).

En la designación del primer gabinete ministerial, los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos, se caracterizaron por ser gabinetes muy políticos, en que los ministros de estado eran líderes de los partidos políticos que integraban la concertación; sin embargo, en el caso del Presidente Lagos, éste optó por la conformación de un mini gabinete, en la sombra, con personas de su estricta confianza personal, el famoso “Segundo Piso de la Moneda”, configurando un grupo de seguimiento de las tareas de los ministerios que le reportaba directamente a él. En el primer gobierno de Bachelet, la designación de ministros se caracterizó por el nombramiento de personas más jóvenes, con experiencia política, pero sin posiciones de liderazgo en los partidos de su coalición, pues en palabras de la propia Presidenta la idea era la renovación parcial de la clase política sin opción a “repetirse el plato”; sin embargo, al poco andar de su gobierno este diseño fracasó, precisamente por la presión de los propios partidos políticos. En el caso del Presidente Piñera, la conformación del gabinete se caracterizó por la designación de ministros con una estrecha relación personal con el primer mandatario y su marcado acento tecnocrático, privilegiando esa vinculación por sobre la representación partidaria, esto llevó a que el Presidente reemplazara algunos ministros de estado por personas de gran experiencia política, especialmente senadores de su coalición, lo que también generó crítica de parte de sus propios partidarios y opositores. La nota común de todos los presidentes ha sido la autonomía de criterios, resistiendo la presión política de los parlamentarios, ya sea por su solvencia profesional o la protección política de los presidentes o líderes de partidos; pero lo cierto es que en la práctica el juego político partidista y parlamentario ha sido un elemento que ha terminado por afectar la autonomía presidencial respecto a la designación de los cargos de confianza; cuestión que será analizada más adelante. (Ferrada, 2015: pp.200-201)

En lo que respecta a la Elección del Presidente de la República; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Carta fundamental, éste es electo en una votación popular y directa por todos los ciudadanos, resultando electo aquél ciudadano que obtuvo la mayoría

absoluta de los votos, descontados los votos nulos y blancos, es decir, un voto más que el 50% de los votos válidamente emitidos.

Por regla general, y como ha venido ocurriendo los últimos años, a una elección presidencial se presentan más de dos candidatos, lo que hace difícil que uno de ellos obtenga el 50% más uno para resultar electo, lo que normalmente exige que haya una segunda vuelta (el denominado *ballotage* francés) con los candidatos que hayan obtenido las dos primeras mayorías. Los únicos candidatos que han logrado obtener ese porcentaje de votos en primera vuelta, desde el retorno a la democracia, fueron don Patricio Aylwin Azócar (1989) y don Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1993), quienes obtuvieron amplias mayorías, probablemente por el apoyo que tenía la concertación de partidos por la democracia en el período post dictadura; con posterioridad a esas fechas, en ninguna de las elecciones presidenciales un candidato ha logrado obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, resultando necesaria esta segunda vuelta que se celebra 30 días después (Ferrada, 2015: p. 194).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta Fundamental, para ser candidato a Presidente de la República, se establece como requisitos: tener nacionalidad chilena por *ius soli* o *ius sanguinis*, 35 años de edad y cumplir con las demás calidades para ser ciudadano con derecho a sufragio. Esta disposición fue modificada por la ley 20.050 del año 2005, ampliando o flexibilizando los requisitos establecidos, ya que antes se exigía haber nacido en territorio chileno, cuestión que con posterioridad a la reforma varía. Lo mismo en cuanto a la edad mínima, pues antes era 40 años, hoy 35 años de edad; pero por otro lado la Constitución mantiene las exigencias para ser candidato presidencial en cuanto a que debe tratarse de un ciudadano con derecho a sufragio conforme lo dispone el artículo 13; esto es, tener 18 años de edad y no haber sido condenado a pena aflictiva, debiendo tenerse presente para estos efectos las reglas que establece la Constitución respecto de la pérdida de la calidad de ciudadano, según se desprende de su artículo 17.

La duración del período presidencial se extiende por 4 años, sin posibilidad de reelección en el período inmediatamente posterior; según reza el artículo 25. La extensión del mandato actual fue consecuencia de sucesivas modificaciones constitucionales, la última de ellas el año 2005, por la cual se acortó el período de 6 a 4 años. El período

originalmente previsto en la Constitución de 1925 era de 8 años, el cual puede considerarse excesivo en una democracia contemporánea; sin embargo, esta reforma constitucional introducida por la ley 20.050, que acortó el período presidencial, aparentemente fue motivada para hacer coincidir las elecciones presidenciales con las parlamentarias, propiciando las ambiciones políticas de la hegemonía partidaria existente en el sistema, a fin de acceder al sillón presidencial (Ferrada, 2015: p. 196).

Como ya se adelantó, de conformidad con la Constitución de 1980, al Presidente de la República le corresponde la dirección de la administración pública del país, ejerciendo el poder jerárquico superior respecto de la aplicación de las políticas, planes y programas públicos y el control jerárquico permanente de los funcionarios públicos; todo ello de acuerdo a la Constitución y las leyes, especialmente la Ley Anual de Presupuesto de la Nación, correspondiendo a los Ministros, Subsecretarios y Directores Nacionales de los Servicios Públicos la tarea de dirigir, supervisar y coordinar la aplicación concreta de estos.

El Presidente, como jefe superior de la administración pública, detenta la potestad de mando y disciplina de los funcionarios públicos, pero circunscrito a los funcionarios de su dependencia directa o los de su exclusiva confianza; no obstante ello, la Contraloría General de la República, a través de su jurisprudencia, ha extendido esta potestad jerárquica disciplinaria del ejecutivo a autoridades que escapan de su dependencia directa, lo que no parece concordante con la relación de tutela o supervigilancia que existe respecto de éstas.

Por otra parte, el Presidente de la República también ostenta un control indirecto de la administración pública, a través del nombramiento de los cargos de confianza política, lo que se extiende más allá de los jefes del servicio, abarcando a los funcionarios directivos hasta el tercer nivel jerárquico inclusive, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos; ello supone un gran instrumento de control de la administración estatal, pudiendo designar a todo su aparato directivo; lo cual no resulta concordante con las disposiciones contenidas en la ley 19.882 que creó el sistema de alta dirección pública, pudiendo incluso el presidente controlar, incluso, cargos públicos transitorios; presupuesto que será abordado en el apartado sobre las críticas al Presidencialismo, pues su poder de nombramiento aparece, en principio, francamente ilimitado (Ferrada, 2015:pp.206-207- 208).

Otra gran herramienta que detenta el Presidente de la República en la dirección y control de la administración pública, corresponde a la formulación y administración del presupuesto público. Se trata de una herramienta poderosa de gestión del aparato público, ya que supone el manejo de la formulación presupuestaria anual y de los recursos de los servicios públicos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta Fundamental, el Presidente tiene la potestad de presentar al Congreso Nacional el presupuesto anual de la nación, haciendo una estimación de los ingresos y una asignación del gasto público al sector público, no pudiendo el congreso aumentar la estimación hecha por el jefe de estado ni considerar otro gasto público distinto del planteado por este, lo único que puede hacer el parlamento es reducir los gastos contenidos en el proyecto, sin que ello afecte los gastos establecidos por leyes permanentes; así, el gobierno puede afectar o condicionar la gestión de los órganos estatales, aumentando o restringiendo los recursos disponibles cada año calendario; de esta manera órganos autónomos como la Contraloría, el Banco Central o el Tribunal Constitucional, podrían ver condicionadas sus actuaciones por las decisiones presupuestarias. El gobierno, puede, una vez aprobada la ley anual de presupuestos, realizar modificaciones presupuestarias por la vía administrativa, a fin de hacer una mejor ejecución del gasto público (Ferrada, 2015: pp. 208-209).

Finalmente, en cuanto al proceso de formación de la ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65 de la Carta Fundamental, el Presidente de la República tiene amplia iniciativa legislativa exclusiva; detenta el control de los tiempos de la discusión parlamentaria (Artículo 74 de la Carta Fundamental) y el poder de veto de los proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional (Artículo 73 de la Constitución de 1980).

El Presidente goza de iniciativa legislativa exclusiva para todos los proyectos de ley que inciden en el gasto público y en la organización administrativa. En cuanto al sistema de urgencias en la tramitación legislativa, el presidente cuenta con un manejo discrecional de las mismas, lo que determina los tiempos parlamentarios y la mayor o menor celeridad con que aborda el análisis de los textos legislativos. Así el ejecutivo puede calificar un proyecto de ley con urgencia simple, suma urgencia o discusión inmediata, lo que fija los plazos de discusión del proyecto de ley en cada una de las cámaras legislativas; ello implica manejar la agenda legislativa del país, marcando con ello el debate público y las propuestas normativas que le interesa impulsar; todas estas facultades reconocidas al ejecutivo en la

Carta fundamental permiten sostener que, legal y constitucionalmente, la Constitución política de 1980 establece un presidencialismo reforzado o vigorizado, el que muchas veces no se condice con la realidad práctica; según se analizará en las páginas siguientes. (Ferrada, 2015: pp.191-192)

2. ¿EXISTE PROPIAMENTE EN CHILE UN PRESIDENCIALISMO REFORZADO? ANÁLISIS DEL ROL COLEGISLADOR: MATERIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA, EL DERECHO A VETO Y LAS URGENCIAS EN LA TRAMITACIÓN DE LEYES. REALIDAD NORMATIVA VS. PRÁCTICA.

En una primera mirada, y conforme a las prerrogativas que la propia Carta Fundamental confiere al Presidente de la República, no cabe duda que, la actual Constitución, derivada de un gobierno autoritario en su origen, establece un Sistema de Gobierno Ultra-Presidencial o de Presidencialismo Reforzado siguiendo la línea de sus antecesoras, especialmente la Constitución de 1925. En este apartado y conforme a las potestades del ejecutivo, resulta indispensable distinguir entre las atribuciones que el constituyente reconoce al mismo en materia de dirección de la administración pública y en el rol que el ejecutivo cumple el proceso de formación de la ley; para finalmente concluir que la realidad normativa muchas veces no guarda directa relación o proporción con la realidad práctica.

Sin duda, conforme a lo razonado a este momento, es posible afirmar que, en materia de dirección de la administración pública el presidente ejerce un poder jerárquico superior de ésta respecto a la aplicación de las políticas, planes y programas públicos y el control jerárquico permanente de los funcionarios públicos. Otra manifestación de esta naturaleza de potestades queda patente en la posibilidad que el presidente tiene en la designación y nombramiento de cargos de su exclusiva confianza; así las cosas, el ejecutivo tiene la potestad de definir las políticas, planes y programas a desarrollar por los distintos órganos y servicios públicos, de acuerdo a la Constitución y las leyes, especialmente la ley anual de presupuestos de la nación, correspondiendo a los Ministros, Subsecretarios y Directores Nacionales de los Servicios Públicos la tarea de dirigir, supervisar y coordinar la aplicación concreta de estos. Por tanto, la gran herramienta de dirección y control de la administración

pública que tiene el presidente radica en la formulación y administración del presupuesto público; sin embargo, en cuanto a la designación de los cargos de confianza aludidos, se ha instalado una práctica política de cooptación de los parlamentarios de los cargos del aparato público territorial, que constituye una anomalía en el sistema y viola flagrantemente lo dispuesto en el artículo 60 de la Carta Fundamental; sin embargo, su práctica se encuentra aceptada por los actores políticos como un mecanismo de contrapeso al poder presidencial (Ferrada, 2015: pp. 206-208).

En materia legislativa, en principio, podría decirse que, la estructura formal del congreso nacional funciona al interior de un presidencialismo vigorizado; particularmente en el ejercicio de su rol colegislador; ergo, el presidente de la república, conforme a la normativa vigente es el eje del sistema político chileno en la tarea de formación de la ley existiendo un debilitado rol del parlamento desde la perspectiva institucional como colegislador.

De acuerdo a la Constitución, le corresponde al presidente de la república la facultad de iniciativa exclusiva de toda la legislación que involucre a la división política y administrativa del país y a la administración financiera y presupuestaria de la nación. De este modo, éste tiene un control absoluto sobre las iniciativas que afecten al gasto público. Enseguida, el presidente tiene facultades para la fijación de las prioridades en el tratamiento de los proyectos de ley, a través de urgencias o plazos que permiten manejar los tiempos de discusión según su voluntad en el proceso de aprobación de un proyecto de ley. Sobre el particular, se contemplan tres tipos de urgencias o plazos para aprobar: simple urgencia (treinta días), suma urgencia (diez días) o discusión inmediata (tres días). A su vez, el ejecutivo detenta la precedencia en la convocatoria de la legislatura extraordinaria; período en el cual solamente pueden ser tratados proyectos propuestos por el poder ejecutivo y asuntos referentes a las relaciones internacionales. En lo que respecta a la Ley de Presupuestos de la Nación, en la actualidad y según la Constitución, el congreso sólo puede disminuir, pero no aumentar, los gastos considerados en ese proyecto. Asimismo, una vez que el poder ejecutivo lo presenta al parlamento, a lo menos tres meses antes de la fecha en que debe entrar en vigencia, las dos cámaras tienen un plazo fijo de sesenta días para aprobarlo. Una vez cumplido este plazo, si el proyecto no ha sido objeto de enmienda o adición legislativa por parte del legislativo, las cuales sólo pueden formularse con ocasión y

respetando la cuestión central planteada por el ejecutivo, regirá el proyecto presentado por el presidente de la república (Godoy, 2003).

Por otra parte, si bien es cierto que dentro de las principales actividades del parlamento se encuentra la labor de fiscalización de la actividad de gobierno que recae en la cámara de diputados, lo concreto es que ello no afecta la autonomía del ejecutivo, el que tampoco está obligado en forma imperativa a responder a las interpelaciones del congreso, porque las facultades fiscalizadoras de la cámara de diputados carecen de imperio, pues no tienen efectos jurídicos de ninguna naturaleza, salvo que la acción fiscalizadora abra paso a alguna acusación constitucional, contra la cual, a su vez, el presidente de la república está muy protegido (Godoy, 2003).

La iniciativa legal del Presidente de la República, respecto de las materias que caen bajo la norma de exclusividad resultan tan extensas, que podría decirse que los miembros del congreso, en esas materias, prácticamente carecen de iniciativa legal. Esta afirmación se corrobora, a nivel de proceso legislativo, en la hipótesis de que el parlamento tiene un campo limitado de acción por los plazos que el ejecutivo les puede imponer, limitación que busca resguardar la supremacía presidencial, particularmente en los asuntos que comprometen el gasto público. La réplica a este extenso poder no existe, porque las facultades fiscalizadoras del parlamento son prácticamente nulas, y, por lo mismo, *el sistema carece de un debido equilibrio de poderes* (Godoy, 2003).

En este mismo orden de cosas, se debe incluir dentro de los poderes del presidente de la república, con relación a la legislatura, su facultad de ejercer el veto a los proyectos de ley aprobados por el parlamento. Este derecho le permite no aprobar un proyecto de ley y devolverlo a la cámara de origen dentro de un plazo de treinta días. El Congreso, a su vez, no puede hacer modificaciones al plan que no estén relacionadas con su idea matriz original contenida en el proyecto presidencial. El presidente, en cambio, puede devolver su proyecto enteramente reformulado. Si el congreso aprueba las observaciones, éste tiene fuerza de ley y el dignatario debe promulgarlo. En caso contrario, el congreso puede insistir con un quórum de dos tercios para que el proyecto se apruebe sin las observaciones del poder ejecutivo. El Veto, en el contexto de la iniciativa legislativa exclusiva del primer mandatario, es un instrumento de valor relativo, porque los recursos del ejecutivo para

conseguir la aprobación de sus proyectos de ley están concentrados en las instancias anteriores a la eventualidad de su uso. El tema de los vetos, claramente, nos revela que el presidente puede legislar incluso con una minoría en el congreso (Godoy, 2003).

En cuanto a las ya mencionadas Facultades Fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, consistente en la posibilidad de pedir al gobierno que responda de sus interpelaciones, conforme lo dispone en artículo 48 N° 1 de la Constitución, la norma constitucional no obliga al presidente, ni a ningún miembro específico de su gabinete, a satisfacer esa demanda; simplemente traspasa esa tarea a un ministro de estado indefinido "*el que corresponda*". Éste debe responder por escrito o personalmente dentro de un plazo fijo de treinta días. Con el solo hecho de entregar la respuesta concluye la obligación gubernamental. Todo el proceso culmina en este punto, porque, según el texto constitucional, "en ningún caso, dichos acuerdos u observaciones (adoptados por la Cámara de Diputados) afectarán la responsabilidad política de los ministros" (nunca el acto afecta directamente al mandatario). No se prescribe una pena por el incumplimiento de esta acción, dentro del plazo establecido por la Constitución; no obstante ello, una situación de esta naturaleza, puede derivar en una acusación constitucional, dado que eventualmente se podría caer en una violación a la Constitución (Godoy, 2003).

Según Godoy, la carencia de eficacia de esta facultad se debe al propósito de los constitucionalistas del régimen militar por sobreproteger a la presidencia debilitando al congreso. Si mantuvieron nominalmente la institución fiscalizadora fue porque quisieron entregarle un cierto poder de control a la minoría parlamentaria, pero sin afectar a los poderes y la gestión del presidente; minimizando, además, el efecto sobre sus ministros. En cierta medida, se trata de un derecho limitado de la oposición a reclamar contra las acciones del gobierno de turno.

En lo que respecta a la Acusación Constitucional, el presidente de la república y su gabinete solamente pueden ser sometidos al procedimiento de acusación constitucional en virtud de presuntas violaciones a la Constitución. En consecuencia, está excluida la acusación política, que es propia de los regímenes parlamentarios. Por esta razón, se puede decir que el juicio político queda recluido en los límites de la fiscalización sin imperio, a la

cual nos referimos con anterioridad. O sea, la fiscalización no concluye, necesariamente, en una acusación constitucional. En este sentido, la Constitución de 1980 sigue la tradición del presidencialismo clásico, que no considera políticamente responsable al presidente y sus ministros ante la asamblea legislativa, porque ésta no es la fuente de su origen y supervivencia, como lo es el primer ministro y el gabinete en un régimen parlamentario. El mandatario y sus ministros son garantes ante la ciudadanía, a causa de la elección directa del primero. Por esta razón, el procedimiento de destitución no es un juicio político, sino un juicio provocado por la eventual trasgresión de la Constitución (Godoy, 2003).

Toda esta regulación sitúa al Presidente de la República en una calidad de *Colegislador Fuerte*, ya que puede imponer finalmente su criterio, aún contra la mayoría parlamentaria. (Ferrada, 2015: p. 206)

No obstante lo señalado, en la práctica y especialmente a través de las actividades de fiscalización, la cámara de diputados puede transmitir acuerdos u observaciones al gobierno, solicitar información, exigir la comparecencia de los ministros de estado y constituir comisiones investigadoras, los que sirven de contrapeso al poder presidencial en el sistema político. La posibilidad de exigir antecedentes o información relevante al gobierno o realizar una crítica directa a una política o decisión pública, constituyen mecanismos que pueden afectar la marcha del gobierno, impulsando el cambio de alguna determinación política que genere resistencia o crítica en la opinión pública (Ferrada, 2015: p. 193).

En cuanto a la facultad de la Cámara de Diputados en orden a impulsar una acusación constitucional contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado y otros altos cargos públicos, es en último término el Senado quien debe resolver, actuando como jurado, según lo dispone el artículo 53 N° 1 de la Carta Fundamental, limitada eso sí, dicha atribución, a las causales establecidas por el propio constituyente; sin embargo, esto parece haberse superado en la práctica política (Ej. Casos Provoste y Beyer) constituyendo esta herramienta una forma de presión del gobierno por parte de la oposición.

En esta misma línea, un instrumento irregular de presión e influencia de los parlamentarios en el gobierno, es la *Cooptación de los parlamentarios de los cargos del*

aparato público territorial. En efecto, pese a que la mayoría de los altos cargos de la administración desconcentrada en regiones y provincias es configurada en nuestro ordenamiento como cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República (Intendentes, Gobernadores y Seremis), se ha instalado una práctica política en nuestro país que lleva a que dichos cargos sean distribuidos por el senador o diputado de la coalición de gobierno elegido por esa región o provincia, operando como un mecanismo de compensación en el juego político partidario, pero también como un instrumento de manipulación del gobierno de turno (Ferrada, 2015: p. 194)

El Presidente de la República no solo tiene iniciativa, sino que, en lenguaje constitucional, le corresponde, según lo dispuesto en el artículo 32 N° 1 de la Carta Fundamental, “Concurrir a la formación de las leyes”, ordena su publicación y gozar de ciertas regalías; ya que, como hemos visto, le asiste el derecho de poder desaprobado un proyecto de ley con el derecho a veto, el que no es suspensivo, es decir, que impida de manera absoluta la publicación del proyecto de ley aprobado por las cámaras, puesto que al congreso le asiste el derecho de inasistencia, que consiste en el rechazo al veto presidencial, eso sí requiriéndose al efecto un alto quórum: dos tercios de los miembros presentes (Viera, 2015: p.214).

En la Constitución promulgada en 1980, rige el sistema de dominio legal máximo, es decir, las materias de ley son única y exclusivamente las que establece el artículo 63, al tenor de lo dispuesto “Solo son materias de ley”, solo éstas y nada más. Si una materia no se encuentra comprendida en esa disposición, en principio, puede la potestad reglamentaria autónoma del presidente proceder a regularla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 N° 6, puesto que el ejecutivo puede, como atribución especial, ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias de dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes. De esta norma se desprende la distinción entre potestad reglamentaria autónoma y de ejecución. Pero ello lo es en principio, porque el artículo 63 N° 20, señala que es materia de ley toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, entonces, dada la

amplitud de materias que abarca la norma, se produce una inmediata revitalización de la potestad reglamentaria autónoma del presidente (Viera, 2015: pp. 216-217).

El Presidente de la República es un actor relevante en el proceso de formación de la ley, y ello se refleja en la norma constitucional, pero también se verifica en la realidad, porque en la práctica el ejecutivo cuenta con potentes equipos de trabajo y la Secretaría General de la Presidencia tiene una especie de Banco de Proyectos de Ley, que se presentan al congreso alentados más por la contingencia política que por la definición estratégica para la implementación de un programa de gobierno. Además, el ejecutivo marca la agenda legislativa con la iniciativa exclusiva y la determinación de las urgencias. Consecuencialmente, estas características son las que permiten inscribir a Chile en un tipo de Gobierno Presidencial Reforzado, no solo porque el ejercicio del poder es rígido, sino por la preeminencia del ejecutivo por sobre el legislativo. La estructura institucional ha permitido una invisibilización del Congreso Nacional, porque en el trámite de formación de la ley, que reclama como condición la deliberación, no se materializará si previamente no cuenta con el respaldo de las fuerzas políticas, y sin respaldo político el proyecto no se presenta, pues el parlamento se encuentra restringido por la iniciativa exclusiva del presidente, ya que los proyectos se aprueban en los términos que termina por establecer el propio ejecutivo (Viera, 2015: p. 220).

Finalmente, es necesario analizar cuál es el rol que juegan los partidos políticos y los poderes fácticos como grupos de presión, para precisar si es efectivo que, en la práctica, el sistema de gobierno chileno puede ser considerado a ultranza un presidencialismo reforzado o vigorizado. En cuanto a los partidos políticos, no hay duda que se trata de importantes colegisladores, el propio congreso nacional está formado por militantes de partidos políticos. Un fundamento de los partidos es participar en el ejercicio y la mantención del poder, lo cual es legítimo; el problema radica en el ejercicio práctico del poder, ya que para comprometer sus votos a proyectos presentados por el ejecutivo, lo condicionan a la satisfacción de demandas particulares que pueden estar distantes del programa de gobierno, y esto, que puede ser una herramienta para limitar el presidencialismo reforzado, puede significar la imposición de una propuesta minoritaria que se niega a discutir temas que reclama la comunidad; así los partidos políticos, más que

defensores de una propuesta ideológica resultan guardianes de su propia conveniencia, con el claro desprestigio que ello conlleva transformándose en armas de presión irregular al poder presidencial y a los intereses de la comunidad toda. Ejemplos claves de este fenómeno se observan en la oposición de los partidos de derecha a la igualación de los hijos nacidos fuera y dentro del matrimonio o al divorcio con disolución del vínculo; casos en los cuales la ideología particular, que se pretendió imponer, colisiona con el cambio que ha experimentado la sociedad chilena (Viera, 2015: pp. 222- 225).

En el caso de los poderes fácticos, término utilizado con gran éxito por el senador Andrés Allamand, se trata de grupos con influencia real en el proceso de conservación y administración del poder, pero no con poder institucionalizado, sino que su fuerza radica en la importancia estratégica y su llegada a quienes detentan el poder político, su influencia es en los hechos y no por delegación normativa. En 1993 Allamand asoció los poderes fácticos a el Mercurio, los militares y los empresarios, grupos de poder que de manera oblicua tenían incidencia en el proceso de toma de decisiones; hoy perfectamente podría incluirse a la ANEF, la CUT, la Asociación de AFP y, como siempre a la Iglesia Católica. Los poderes fácticos asumen defensas corporativas, las que pretenden imponer a la clase política y al mismo presidente de la república. (Viera, 2015: pp. 222-225)

En este orden de cosas, es posible afirmar que la Constitución consagra un régimen presidencial o de presidencialismo reforzado, al menos, en lo que respecta al proceso de formación de la ley, materializado en las herramientas de Iniciativa exclusiva y derecho a Veto.

A pesar de las reformas que se han hecho a la Constitución en sus 20 años de vigencia democrática; a saber, la eliminación de la facultad de disolución por parte del presidente de la cámara de diputados, aumento de las facultades de fiscalización de los actos de gobierno, participación del congreso en la determinación de los estados de excepción constitucional; igualmente persisten facultades que hacen del presidente una revestida de poderes reforzados en desmedro de la función legislativa; el primer ejemplo sería la herencia de los sistemas monárquicos con su facultad de veto a las leyes, el que no se justifica en la actualidad, pues existen mecanismos institucionales para corregir las deficiencias de la ley,

los que pueden ser a priori o posteriori, con el control de constitucionalidad de las leyes a cargo del Tribunal Constitucional. Un segundo caso es, precisamente, la iniciativa exclusiva del presidente de la república en materia de ley, pues éste es el principal mecanismo con que cuenta el órgano ejecutivo para manejar la agenda legislativa, ya que solo pueden nacer por medio de mensajes los proyectos relativos a los contenidos más relevantes, porque si se trata de leyes que suponen gastos, sólo es él quien puede presentar un proyecto, frenando el impulso legislativo e inhibiendo las propuestas a cargo de los parlamentarios. (Viera, 2015: p. 229)

Con todo, es dable afirmar que *el órgano ejecutivo unicéfalo* tiene dos dimensiones, una política y otra administrativa, y existen mecanismos neutralizadores que tienden a relativizar la dimensión política; tales como el sistema de quórum para modificar la Constitución, el antiguo sistema electoral binominal y el control preventivo que ejerce el Tribunal Constitucional, que actúa algunas veces como una amenaza en el control político.

Se trata de verdaderos *mecanismos de cerrojo* para mantener la Constitución incólume y prácticamente inmodificable cuyo fin último sería neutralizar la agencia política del pueblo, haciendo prácticamente imposible que el proyecto político constitucional de 1980 sea afectado por decisiones adoptadas en democracia. Esto quedaría de manifiesto en los propios pasajes de Jaime Guzmán en los que refiere que la Constitución de 1980 se caracteriza por una “Nueva Mentalidad”, la que en su momento fue denominada como una “Democracia Protegida” (Atria, 2013: pp. 44-45).

La Constitución Política de 1980 impide o entorpece la realización de la dimensión política, precisamente porque al final del día, puede ser concebida como un freno de los programas de gobierno. En opinión de Atria, al mirar las llamadas reformas constitucionales, es posible apreciar que se trata de normas que por su contenido son legales, pero que requieren de quórum de reforma constitucional propiamente entendidas solo por estar en la Carta Fundamental, sin embargo, también contiene una lista de derechos fundamentales y organiza los poderes; es decir, contiene normas que dan forma política al Pueblo Chileno. (Atria 2013: pp. 44-45)

Si bien es posible sostener que el Presidente de la República detenta la iniciativa exclusiva en materia de ley y la facultad de veto lo cual le permite manejar en mayor medida la agenda legislativa; lo cierto es que, en la práctica, para llevar a cabo un programa de gobierno éste queda entrampado a la observancia de los mecanismos neutralizadores para su consecución y materialización.

3. CRÍTICAS AL PRESIDENCIALISMO CHILENO.

- En el sistema de gobierno chileno el Presidente de la República ostenta una posición de privilegio y primacía que lo hace jugar un rol clave sin contrapeso en el sistema político. Ejercer este cargo supone tener la iniciativa del sistema político y el control del aparato público, lo que condiciona la actuación de los restantes actores del sistema; sin embargo los poderes del presidente en la representación del estado, la dirección política del gobierno, la jefatura en la administración del mismo y su fuerte participación en el proceso legislativo deben ser mediatizadas con otros componentes del sistema, como lo son los partidos políticos, los parlamentarios y los grupos de presión; así desde la perspectiva de la administración del estado es dable concluir que nos encontramos frente a un presidencialismo vigorizado, pero no puede sustentarse tal afirmación respecto a la dirección política del gobierno, si se considera la presión ejercida por los partidos políticos y los poderes fácticos que pueden llegar a alterar el contenido original de un programa de gobierno. (Ferrada, 2015: pp. 185- 191)
- Con respecto a la reforma constitucional introducida por la ley 20.050 del año 2005, en virtud de la cual se modifica la duración del período presidencial a 4 años sin posibilidad de reelección, se acortó la vigencia del mandato del ejecutivo con la intención de hacer coincidir las elecciones presidenciales con las parlamentarias, promovida por las ambiciones políticas de los propios actores involucrados en el sistema, ya que al disminuir los períodos presidenciales y hacer más periódica la elección, aumentan las posibilidades de acceder al sillón presidencial, diluyéndose la finalidad que se tuvo en vista al momento de su instauración, esto es, evitar la vigencia excesiva del mandato presidencial en una democracia contemporánea.

Por otra parte, este breve período presidencial, unido a la prohibición de reelección inmediata, ha generado en la práctica, por un lado, una imposibilidad de plantear políticas públicas de largo plazo, y, por otro, promover un estado preelectoral permanente en el sistema político; ya que realizada una elección presidencial, rápidamente los actores se alinean en pos de la siguiente elección. Esto explica por ej. Que en los períodos presidenciales de Bachelet y Piñera se hayan instalado desde un primer momento los nombres de los posibles sucesores, tomando la primera opción aquellos que tienen o adquieren al comienzo del nuevo gobierno amplia visibilidad política. (Ferrada, 2015: pp. 196-197)

- En lo que respecta a las facultades derivadas de la dirección de la administración pública, es dable destacar que la Constitución y las leyes prevén que el poder jerárquico respecto al nombramiento y facultades disciplinarias del ejecutivo se circunscriben a los funcionarios de su dependencia directa o los de su exclusiva confianza; lo que en la práctica constituye una verdad a medias, toda vez que la extensión de esta potestad es mayor. En efecto, la Contraloría General de la República ha emitido jurisprudencia por la que se observa que la potestad jerárquica disciplinaria del presidente de la república se extiende a autoridades sin dependencia directa de él. En este mismo sentido, si bien el presidente goza de libertad en el nombramiento de cargos de confianza, lo cierto es que esa facultad debe ponerse en relación con las limitaciones que impuso la ley 19.882 que creó el sistema de alta dirección pública, ya que la potestad de nombramiento presidencial quedó reducida en algunos servicios públicos a la nómina preseleccionada por el Consejo de Alta Dirección Pública; sin embargo, esto no implica, que estas personas sigan sujetas al sistema de permanencia y cese de los funcionarios de exclusiva confianza, y por tanto, sujetos a la posibilidad de destitución por voluntad unilateral de la autoridad encargada de su nombramiento (normalmente el presidente de la república), con la única salvedad a percibir una indemnización por años de servicio, con un tope de 6 meses, de acuerdo a lo previsto en la ley. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico chileno, la autoridad presidencial es de tal entidad que controla indirectamente una gran cantidad de cargos públicos transitorios, constituidos por los funcionarios a contrata y el personal a honorarios

de la administración pública. Pese a lo razonado hasta este momento, y como ya se indicó, es dable destacar que existe una especial situación en nuestro ordenamiento tratándose de la designación de los directivos superiores del aparato territorial: Intendentes, Gobernadores y Seremis; los que siendo cargos de exclusiva confianza del presidente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 N° 7 de la Constitución y los artículos 1°, 3° y 62 de la LOC de Gobierno y Administración Regional, correspondiéndole su elección, designación y cese; en la práctica ésta atribución se ha ido trasladando progresivamente a los parlamentarios de la coalición de gobierno de la zona territorial o región específica, desempeñando éstos un rol clave en la designación de las personas que ocuparán dichos cargos; lo que implica una violación flagrante a lo dispuesto en el artículo 60 de la Carta Fundamental, pero que es aceptado en la práctica por los actores políticos como un sistema de contrapeso al poder presidencial. (Ferrada, 2015: pp. 204-207-208)

- El Presidente de la República es soberano, como ya se analizó, en la formulación y administración del gasto público, materializándose esta potestad en la dictación de la Ley de Presupuesto Anual, y una vez aprobada, el congreso no puede modificarla; sin embargo, manifestación del presidencialismo vigorizado lo encontramos precisamente en la posibilidad que tiene el propio gobierno de realizar modificaciones presupuestarias por vía administrativa, que pueden derivar en una mejor o peor ejecución del gasto público. Hay aquí entonces una facultad sin contrapeso por parte del ejecutivo, un caso ejemplar resulta del cuestionamiento que en su momento se hizo por un grupo de senadores de oposición a las modificaciones presupuestarias realizadas a través de Decreto Supremo por el Presidente Ruiz-Tagle, en que el Tribunal Constitucional reconoció una gran autonomía al presidente en esta materia, permitiendo la adaptación de la ley de presupuestos por vía reglamentaria derivada del ejecutivo. (Ferrada, 2015:p. 209)
- Como es sabido, el Parlamento Chileno está constituido sobre un sistema bicameral, compuesto por la cámara de diputados y el senado, las que conforman el Congreso Nacional. Sus principales atribuciones son las de concurrir a la formación de las leyes, aprobar la designación de ciertas autoridades de estado, particularmente el senado, fiscalizar los actos de gobierno, en el caso de la cámara de diputados; y

remover de altos cargos públicos a funcionarios de confianza del presidente, en los supuestos y causales establecidas en los artículos 52 y 53 de la Carta fundamental. Lo cierto es que una de las atribuciones más relevantes del parlamento es precisamente su *rol colegislador*; ya sea, aprobando, rechazando o introduciendo enmiendas a los proyectos presentados por el ejecutivo o bien, generando sus propias iniciativas legislativas, a través de mociones parlamentarias. (Ferrada, 2015: p. 191-192)

La opción de moción parlamentaria se encuentra limitada por el ordenamiento constitucional chileno; habida consideración, como ya se analizó, de que es el presidente de la república quién detenta la iniciativa legislativa exclusiva en amplias materias, reforzando con ello su rol central en el sistema político; específicamente en proyectos de ley que inciden en el gasto público y la organización administrativa, en definitiva, esto excluye al parlamento de la generación de normas del sistema jurídico en dichas materias. Lo anterior obliga a diputados y senadores a requerir constantemente el apoyo presidencial en los proyectos de ley que traten ese tipo de materias; constituyendo el patrocinio del ejecutivo una condición de viabilidad de dichas iniciativas legislativas. A su vez, y como ya se explicitó, existe un manejo discrecional del presidente de la república en las urgencias, quién resulta soberano en la determinación de los tiempos de discusión parlamentaria dependiendo de las propuestas normativas que le interesa impulsar; en estricto rigor, y conforme al sistema vigente en nuestro país, es el ejecutivo quien maneja la agenda legislativa del país, tomando el congreso un rol secundario en la generación de normas legales, cuyas funciones terminan por reducirse a la aprobación o rechazo de una propuesta legislativa, o su enmienda o adición, pero en éste último caso siempre respetando en marco central de la propuesta central planteada por el ejecutivo, pues conforme con lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política, sus reformas no pueden afectar las ideas matrices del proyecto. De este modo, el parlamento en Chile se convierte, en muchos casos en un buzón de la iniciativa presidencial; producto de lo cual se limita el debate público y el cambio del sistema jurídico, conforme o no a la pluralidad de intereses de los representantes de la ciudadanía. (Ferrada, 2015: pp.191-192)

- Según Fermandois, el Presidencialismo Chileno no tiene su origen pleno en la Constitución de 1980, sino en la Reforma Constitucional que se introdujo en 1970, a la Carta Fundamental de 1925; pues dicha reforma consagró los dos instrumentos cruciales en la supremacía legislativa del presidente de la república: la iniciativa exclusiva presidencial y, la prohibición de las indicaciones y enmiendas que se aparten de la ideas matrices propuestas por el ejecutivo. En su opinión los ejes más desequilibrantes del presidencialismo fueron promovidos y consagrados durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, a través de la Reforma Constitucional ya mencionada, introducida por la ley 17.284 y mantenidos sin modificaciones en la Carta de 1980. Estos dos mecanismos han operado en Chile, hasta nuestros días, como un reforzador formidable del poder legislativo presidencial. (Fermandois, 2009: pp. 281-311)

4. NECESIDAD DE TRANSITAR HACIA UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL COMO RÉGIMEN POLÍTICO DE GOBIERNO EN CHILE.

A estas alturas resulta imperioso preguntarnos ¿Es necesario que en Chile se sustituya el Régimen Político de Gobierno?; ¿En la práctica, hace la diferencia transitar de un sistema presidencial a uno semipresidencial? Las respuestas son disímiles, pues existen argumentos a favor y en contra para sostener que este cambio estructural sea posible en nuestro país.

El programa de Gobierno de la actual Presidenta de la República Michelle Bachelet, para su período 2014-2017, contemplaba la posibilidad de moderar el excesivo presidencialismo existente en Chile. La idea era generar un equilibrio entre el poder ejecutivo y el legislativo. En este sentido propone mantener el sistema bicameral, pero otorgar nuevas atribuciones al parlamento; un ejemplo era que fuese el senado quién apruebe por mayoría la designación de los embajadores. A su vez, el programa propone la modificación del período presidencial, permaneciendo los cuatro años de mandato pero con posibilidad de reelección inmediata; agregando la opción de que el presidente de la república, por una vez durante su período y en ejercicio de sus facultades, pueda disolver el congreso.

En la transición hacia un régimen semipresidencial, el programa promueve la “separación entre la jefatura de estado y jefatura de gobierno”, indicando que, para evitar roces, la

reforma a la Constitución debe establecer con claridad los roles entre ambos cargos; así por ejemplo, mientras el jefe de estado mantiene la decisión sobre el “derecho de excepción” o la “prerrogativa del veto parcial suspensivo”, el jefe de gobierno se encarga de conducir las relaciones internacionales y de proponer nombres para ministros.

En esta misma línea, el senador Andrés Allamand Zabala, durante el mes de abril del año 2016, presentó un proyecto de reforma constitucional que modifica diversos artículos de la Constitución Política para establecer un régimen semipresidencial de gobierno. El proyecto fue ingresado el 12 de abril del año recién pasado y se encuentra en primer trámite constitucional ante el senado de la república. Varias de las disposiciones del proyecto se basan y recogen normas de la Constitución francesa de 1958, incluidas las modificaciones introducidas a la misma el año 2008. (Proyecto de Ley Boletín 10607-07: Título: Modifica diversos artículos de la Constitución Política para establecer un Régimen Semipresidencial de Gobierno).

Dentro de las razones tradicionales que esgrime el proyecto para avanzar hacia un sistema semipresidencial se señala; en primer lugar, la cuota de responsabilidad asignada al régimen político presidencial en el derrumbe democrático que sufrieron la mayoría de las naciones de América Latina en las dos décadas anteriores; en segundo lugar, que del análisis acucioso del presidencialismo como régimen político como tal, éste dejó al descubierto su "falla geológica", entendido como el gobierno "dividido", también llamado "conflicto de soberanías" o "legitimidad dual"; y, finalmente, el hiperpresidencialismo de la Constitución de 1980 que se ha mantenido virtualmente incólume pese a las reformas de 1989 y 2005; ya que el problema del presidencialismo entendido como gobierno dividido no se resuelve dotando al Presidente de más facultades formales en la Constitución; sino que, estableciendo mecanismos que le faciliten tener mayoría en el Congreso.

Para Allamand, fuera de estos argumentos tradicionales, el cambio del régimen político es hoy una necesidad acuciante no para debilitar el ejercicio del poder ejecutivo, sino, al revés, para fortalecerlo. La necesidad de transitar hacia un semipresidencialismo

responde a facilitar la tarea de gobernar y ello se debe a los cambios que ha experimentado socialmente nuestro país. La agudización de problemas sociales, la desconfianza ciudadana hacia las estructuras políticas y en general hacia las instituciones, el debilitamiento de los partidos y el descrédito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, una sociedad civil exigente, la presencia activa de las redes sociales son, entre otros, elementos que configuran un cuadro adverso para la gobernabilidad. En su opinión, en tal escenario, un poder ejecutivo desligado del poder legislativo, en que éste último desempeña solo deslavadas tareas de colegislador y aquellas propias de la fiscalización, será cada vez más débil. Lo que se necesita es un congreso que ayude efectivamente a gobernar y que asuma responsabilidades políticas en la dirección del gobierno.

La lógica del presidencialismo responde a la separación de poderes, en circunstancias que lo que Chile requiere es la colaboración de poderes en las tareas del gobierno, y el régimen que mejor lo permite es un semipresidencialismo. El presidencialismo genera en los hechos una inconveniente y artificial segmentación; ya que, en la mayoría de los casos quienes desempeñan tareas ejecutivas desconocen las tareas legislativas y los que desempeñan tareas legislativas ignoran las complejidades propias de la gestión. En el ejecutivo, la experiencia parlamentaria es considerada vital; y en el legislativo, la experiencia ejecutiva es considerada muy importante. Sin embargo, el país sigue encadenado a un sistema político que se esmera en dividir aquello que debiera unir.

El proyecto indica que la fortaleza de un régimen presidencial está determinado más que por las facultades escritas en la Constitución por su capacidad para generar y mantener mayorías parlamentarias que le den sustento al gobierno; y, un régimen presidencial con minoría en el congreso es, por definición, débil. A su turno, el semipresidencialismo, en cambio, obliga al presidente a gobernar con mayoría en el congreso y, por definición, eso genera gobiernos más fuertes; es efectivo que ello habitualmente implicará formar coaliciones, pero éstas lejos de perjudicar la gestión ejecutiva, cuando están bien equilibradas y tienen coincidencias programáticas, la fortalecen y no la debilitan.

Un régimen como el que se pretende instaurar, debe cuidar, eso sí, dos aspectos: el primero es generar mecanismos de estabilidad, para que el primer ministro y su gabinete no queden sometidos a los vaivenes de mayorías parlamentarias ocasionales. Por esa razón, el

actual proyecto establece una fórmula de "censura constructiva": No basta con tener la mayoría de votos (mitad más uno de los miembros en ejercicio en cada cámara) para censurar al primer ministro y hacer caer al gabinete; hay que tener votos para proponerle al presidente un nuevo primer ministro. Si no hay votos para ello, la censura fracasa. El segundo es no debilitar los mecanismos de fiscalización, cuyo eje debe ser que puedan ser siempre ejercidos por la minoría. En su opinión, el proyecto no debilita ninguno de los actuales mecanismos, que mediante otras iniciativas legales debieran hacerse aún más efectivos.

Finalmente, el proyecto de régimen semipresidencial propuesto por el parlamentario se articula bajo las siguientes premisas:

1.- Se distingue entre Presidente (Jefe de Estado) y Primer Ministro (Jefe de Gobierno). El primero sigue siendo elegido por cuatro años, pero es evidente que el esquema propuesto permitiría pensar en una reelección inmediata.-

2.- El Presidente conserva importantes prerrogativas, entre ellas las de asegurar el respeto a la Constitución y la permanencia del estado, así como resguardar la independencia y soberanía de la nación, la seguridad externa y la integridad territorial del país, el respeto a los tratados internacionales y las vinculadas a las relaciones internacionales y la defensa. Del mismo modo, a él le corresponde efectuar importantes nombramientos del andamiaje institucional (Contraloría General de la República, Banco Central, Ministerio Público etc.) y los relativos a la Administración de Justicia y Fuerzas Armadas y de Orden.-

3.- El Primer Ministro es el jefe de gobierno y a él le corresponde dirigir la acción general del gobierno y, especialmente, conservar el orden público interno de acuerdo con la Constitución y las leyes.-

4.- El Presidente nombra al Primer Ministro, y en tal caso debe, éste debe obtener la ratificación expresa (no tácita) del Congreso Pleno. El proyecto deja abierta la posibilidad de que el primer ministro sea o no miembro del parlamento. El presidente puede siempre cesar al primer ministro y en tal caso el sucesor debe obtener idéntica ratificación del congreso pleno.-

5.- La Cámara de Diputados, con un tercio de sus miembros puede impulsar una moción de censura al Primer Ministro (no a los otros ministros) la que debe ser votada favorablemente por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio. Si es aprobada, igual trámite debe cumplir en el senado.-

6.- A fin de asegurar la estabilidad política y el ejercicio responsable de la facultad de censura, en caso de ser aprobada por ambas cámaras, en 48 horas debe sesionar el congreso pleno y proponer al presidente un nombre para el reemplazo del primer ministro. Si no obtiene tal mayoría o no se formula propuesta dentro del plazo, la censura fracasa. Si se acoge, el presidente debe nombrar al propuesto o disolver ambas cámaras. El procedimiento, como se advierte, se ajusta a la modalidad de "censura constructiva".-

7.- El Primer Ministro tiene la potestad de nombrar y remover a todos los Ministros, a través del Presidente, debiendo en el caso de Relaciones Exteriores y Defensa, hacerlo a instancias del Presidente de la República. Se deja abierta la posibilidad de que los parlamentarios puedan ser ministros, debiendo en tal caso la ley reglamentar las formas de reemplazo o suplencia.-

8.- Todo lo que tiene que ver con la conducción económica, incluido el tema presupuestario, queda en manos del Primer Ministro.

Si bien es cierto que las coaliciones políticas comparten la moción destinada a sustituir el actual régimen, el proyecto de reforma constitucional aludido no ha estado exento de críticas. En opinión de Francisco Javier Tagle, académico de la Universidad de Los Andes, si bien Allamand tiene razón en que el presidencialismo posee una serie de deficiencias, cambiar el régimen no asegura en nada que la crisis política de nuestro país, vaya a ser superada por esa vía, incluso; por el contrario, tal reforma podría terminar por empeorarlo todo aún más. La vez que Chile tuvo un sistema pseudo parlamentarista (1891-1924) sucedió todo lo contrario a lo que propone el senador: la inestabilidad política producto de la rotativa ministerial terminó en una profunda crisis política y social hacia mediados de la década del veinte. En vulgar chileno, pensar que la credibilidad en el mundo político volverá con un cambio de sistema es "echarle la culpa al empedrado" y no a los

protagonistas: los políticos (<http://ellibero.cl/opinion/semipresidencialismo-en-chile-para-que>).

En opinión de Tagle, ésta es una vieja discusión en la que los académicos Scott Mainwaring y Matthew Shugart, de la Universidad de Notre Dame y de la Universidad de California respectivamente, dieron una contundente respuesta a Juan J. Linz en la década de los noventa, no negando sus argumentos, sino matizándolos y diciendo que la inestabilidad de los presidencialismos se debe en muchos casos a la realidad política, social y cultural de los países en los que se aplica este sistema más que a su diseño mismo: “Ninguno de los dos tipos principales de democracia han funcionado bien en el tercer mundo; tanto la democracia parlamentaria como la presidencial han fracasado la mayor parte del tiempo”(<http://ellibero.cl/opinion/semipresidencialismo-en-chile-para-que>).

En cuanto a los postulados del proyecto de reforma constitucional propuesto por Allamand, estos pueden ser refutados conforme ya lo habían advertido Mainwaring y Shugart, en su publicación del año 1994: Juan J. Linz: *Presidencialismo y Democracia. Una Revisión Crítica*. (Mainwaring y Shugart; pp. 397-418)

Así, Allamand señala que, en primer lugar, la cuota de responsabilidad asignada al régimen político presidencial en el derrumbe democrático que sufrieron la mayoría de las naciones de América Latina en las dos décadas anteriores (Arturo Valenzuela, entre otros) es una de las causas que permite razonar acerca de la sustitución del actual régimen político. El argumento fundamental era que la rigidez propia del presidencialismo inevitablemente “escalaba” las crisis políticas a crisis institucionales dejando a las democracias en un verdadero callejón sin salida”; por su parte, *Mainwaring y Shugart* indican que el argumento acerca de la “flexibilidad” de reemplazar gabinetes en los sistemas parlamentarios tiene un doble enfoque. En un sistema parlamentario, el partido del primer ministro puede sustituir a su líder un nuevo grupo de coalición. Puede retirar su apoyo y provocar un cambio de gobierno, sin necesidad de recurrir al golpe de estado, recurso que podría ser la única manera de remover a un presidente que carezca de apoyo. Están de acuerdo con Linz en que la inestabilidad del gabinete no necesariamente implica la inestabilidad del régimen e incluso esto puede ofrecer una válvula de seguridad; sin embargo, las crisis en muchos de los sistemas parlamentarios fallidos, incluyendo Somalia

y Tailandia, han surgido precisamente debido a la dificultad de sostener gabinetes viables. El presidencialismo eleva el costo para remover a un titular del ejecutivo; los opositores deben esperar al término del periodo o bien respaldar un gobierno antidemocrático.

Siguiendo el proyecto de reforma constitucional; Allamand sostiene que, en segundo lugar, el análisis acucioso del presidencialismo como régimen político como tal, dejó al descubierto su “falla geológica”: El gobierno “dividido”, también llamado “conflicto de soberanías” o “legitimidad dual” (Juan Linz, entre otros). En ese orden de ideas, la evidencia que la mayoría de las democracias estables, avanzadas y desarrolladas no son presidenciales tuvo significativa gravitación. *Mainwaring y Shugart* coinciden en que el tema de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales. En el más simple de los sistemas parlamentarios, el ejecutivo es seleccionado por y es responsable ante la asamblea, que es la única institución democráticamente legítima en el nivel nacional del sistema político. Un ejecutivo de esta naturaleza, a diferencia de uno que provenga total o parcialmente de una presidencia elegida popularmente, carece de una base independiente de legitimidad; no obstante, en un grado mucho menor que en los sistemas presidenciales, también hay conflicto en relación a quien detenta la legitimidad en los sistemas parlamentarios. A veces los conflictos surgen entre las cámaras alta y baja de una legislatura bicameral, cada una reclamando para sí el ejercicio del poder legítimo.

Finalmente, Allamand sostiene que, el problema básico del régimen presidencial o de “gobierno dividido”, no se resuelve dotando al presidente de más facultades formales en la Constitución, sino estableciendo mecanismos que le faciliten tener mayoría en el congreso. Para *Mainwaring y Shugart* el presidencialismo está apoyado sobre un sistema de controles y equilibrios; y ellos están diseñados precisamente para limitar la posibilidad de que el ganador se lleve todo. Si un partido o coalición pierde la presidencia, éste todavía puede controlar un bloque de votos cruciales dentro del congreso, situación que en muchos países permitiría limitar al presidente y bloquear algunas iniciativas presidenciales. Si los poderes legislativos propios del presidente son únicamente negativos (poder de veto, pero no para decretar, ni poder exclusivo para establecer la agenda); incluso un congreso controlado por la oposición puede ser el primer actor para legislar, como ocurre en los Estados Unidos. Controlar el congreso no es el premio más grande y no suele permitir a un partido o a una

coalición dictar la política, pero permite al partido o a la coalición establecer parámetros dentro de los cuales se desarrollan dichas políticas (<http://ellibero.cl/opinion/semipresidencialismo-en-chile-para-que.>).

En síntesis, para Tagle, la propuesta del legislador resulta interesante pero debatible; ya que, no parece que un cambio de régimen se traduzca en la solución adecuada para la gobernabilidad y credibilidad en el sistema y sus representantes; ya sea que se trate de un presidencialismo, semipresidencialismo o un parlamentarismo.

Para Ignacio Rivadeneira Hurtado, existen, al menos, 10 razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial y avanzar hacia un gobierno semipresidencial (Rivadeneira, 2008: pp. 217-240):

Sin realizar un análisis exhaustivo de todas ellas, los argumentos de mayor relevancia para estos efectos pueden resumirse en las siguientes premisas:

- Los sistemas presidenciales no proveen de una salida permanente, democrática y eficaz a las crisis político-institucionales; a diferencia de lo que ocurre con un sistema semipresidencial. El sistema presidencial se caracteriza por dos instituciones con legitimidad democrática; a saber: El Presidente de la República y el Congreso Nacional. El problema se presenta porque ambos poderes tienen un origen popular y sus períodos de funciones son independientes de la voluntad del otro, motivo por el cual, en caso de conflicto entre ambos no existe una fórmula democrática que permita dirimirlos; por el contrario, ambos se verán propensos a apelar a su calidad de representantes de la voluntad popular, agravando de esta forma el conflicto. El presidente, cualquiera sea la popularidad de que goce, invocará una legitimidad personal con fuertes componentes plebicitarios, atendida su elección popular directa, y no podrá ser depuesto por el congreso sino en casos muy excepcionales. El congreso, por su parte, invocará su mayor representatividad dado su carácter colegiado, y en la inmensa mayoría de los casos tampoco podrá ser disuelto por el presidente. En el caso chileno, la guerra civil de 1891 y los golpes de estado de 1924 y 1973 evidencian la ausencia de un poder moderador que arbitrara

nuestras crisis políticas, que generó un vacío que sólo pudo ser subsanado por un ente externo, las fuerzas armadas; de modo tal que; esta situación de rigidez del presidencialismo tiende a producir quiebres democráticos; por el contrario, un sistema semipresidencial establece un principio univalente de legitimidad democrática concentrada en el parlamento, evitándose situaciones de enfrentamientos insalvables con el ejecutivo, enfrentando de manera eficaz y oportuna los conflictos entre ambos poderes que dan seguridad a la continuidad institucional, a través de la convocatoria a elecciones tendientes a conformar una nueva mayoría parlamentaria y/o la designación de ésta de un nuevo gobierno. (Rivadeneira, 2008: pp. 217-219)

- Aún en períodos de normalidad democrática, los sistemas presidenciales rigidizan en extremo el juego político, a diferencia de lo que ocurre en un sistema semipresidencial. Se trata de una crítica estructural al presidencialismo, ya que establece una rigidez temporal incompatible con la velocidad con que evolucionan los acontecimientos políticos en tiempos actuales. Así, si un presidente lo está haciendo definitivamente mal y pierde la confianza ciudadana, no puede ser democráticamente removido; y, por el contrario, si lo está haciendo bien sus funciones no podrán ser prolongadas más allá de lo que la propia Constitución establezca para su reelección. La rigidez del elemento temporal incorpora a los sistemas presidenciales tres efectos muy perjudiciales para la convivencia democrática, a saber: la perpetuación de alianzas políticas en torno al gobierno y la oposición, la tendencia a una personalización excesiva del poder político y el aumento innecesario de la tensión y polarización durante los procesos electorales. En efecto, el sistema presidencial al establecer un ganador único y por un período inamovible divide al gobierno y la oposición; de modo tal que, no existirían mayores incentivos para producir cambios en las alianzas ni en las respectivas bases de apoyo parlamentario. El gobierno se ve forzado a mantener la coalición que lo llevó al poder y la oposición se verá excluida a acceder a cargos del Ejecutivo durante todo ese lapso; luego, el sistema personaliza el poder en una persona con nombre y apellido, de modo que, todo un sistema institucional pasa a depender de

éste, en sus virtudes o vicios; y, finalmente, otorga una extrema trascendencia a la elección presidencial que dramatiza el proceso electoral, aumentando la tensión y polarización.

Por el contrario; un régimen semipresidencial al no segmentar el tiempo de gobernación en base a períodos rígidos y sin alternativas de cambio, lo subordina a la perdurabilidad de una mayoría parlamentaria que permiten una mayor identidad y correlación entre los tiempos políticos de las autoridades y de las preferencias reales de la opinión pública, dotando al sistema de mayor flexibilidad y representatividad en tiempos de normalidad institucional. A su turno, los sistemas semipresidenciales no le dan mayoría a un solo partido, sino a una pluralidad, superándose la rigidez de las alianzas políticas, pues se exige una negociación permanente entre las mismas (Rivadeneira, 2008: pp.220-222).

- El hecho de que el órgano más importante de los sistemas presidenciales sea precisamente el Presidente de la República, la constituye en una institución controvertida y contradictoria; anomalía que no se presenta en un sistema semipresidencial. En efecto; las Constituciones Presidencialistas se fundan en objetivos opuestos, ya que, por una parte se establece un ejecutivo unipersonal, poderoso y estable, con fuerte legitimidad democrática y atribuciones suficientes para oponerse a los intereses sociales representados en el congreso; y por otra parte subyace en esta figura el temor a la arbitrariedad y el caudillismo al que puede conducir ese mismo poder, viéndose forzadas dichas Constituciones a establecer límites a ese poder. La cuestión de fondo es hasta qué punto esta contradicción afecta la toma de decisiones públicas, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas y la retórica del gobierno y la oposición en los sistemas presidenciales. En opinión de Rivadeneira, otra contradicción viene dada por el hecho de que se exige a la presidencia el ejercicio de dos funciones incompatibles entre sí, como lo son la jefatura de estado y de gobierno. A la primera se le pide constituirse en una institución moderadora del juego político, símbolo de continuidad del estado y la nación, por encima de los partidos; mientras que al segundo se le ve como

representante y líder de una opción político-partidista determinada marcada por la trayectoria, ideología y programa de gobierno, no es extraño entonces que el presidente de la república se vea forzado a optar alternativamente entre ser el Presidente de todos los Chilenos o ser el compañero presidente, a mantener extrema solemnidad en los actos oficiales de gobierno, pero a ser muchas veces un orador apasionado y demagógico ligado a su ideología política (Rivadeneira, 2008: pp. 222-223).

- Considerando los aspectos anteriores, los sistemas parlamentarios y semipresidenciales producen una política de mayor calidad que la de un sistema presidencial. Un hecho objetivo de que un sistema semipresidencial genera política de calidad es porque, precisamente, da lugar a un mayor ámbito de debate y deliberación que un sistema presidencial; ya que, tanto el poder Legislativo (Parlamento) como el Ejecutivo (Gabinete) tienen un carácter pluripersonal, lo que se traduce en la elaboración y aprobación de las políticas públicas; de esta forma, los liderazgos que pueden surgir de un sistema parlamentario y un sistema semipresidencial son más y mejores, pues surgen en el parlamento (Rivadeneira, 2008: p. 224).

- El arraigo del Multipartidismo no se adapta bien a los sistemas presidenciales de gobierno. Atendido a que el multipartidismo es una realidad en Chile, al igual que en casi toda América Latina, el sistema semipresidencial como sistema institucional resulta absolutamente compatible y afín, ya que incentivan la estructuración de coaliciones de gobierno y oposición en el parlamento, fomentando la cooperación entre las elites políticas y evitando los problemas derivados de presidencias sin apoyo suficiente en el congreso; a diferencia del principio de legitimidad democrática dual depositada en el presidente y en el congreso, propia de los sistemas presidencialistas, que no incentiva la cooperación sino que promueve la imposición de las decisiones del ejecutivo al parlamento (Rivadeneira (2008): pp. 226-232).

- Las condiciones políticas bajo las cuales se estructuró el sistema hiper presidencialista de la Constitución de 1980, así como los objetivos que tuvo a la vista, han variado radicalmente. En la Carta Fundamental de 1980 se establece un orden institucional severo, que restaba valor a la democracia liberal; de ahí la obstinación del constituyente, atendidas las circunstancias políticas y sociales que desencadenaron el golpe militar, de reforzar al máximo las facultades del presidente de la república en desmedro del congreso nacional. A la hora de los contrapesos, el Constituyente de 1980 despreció al congreso nacional y optó por la existencia de organismos autónomos ajenos a la representación popular y carentes de legitimidad democrática; tales como el Banco Central, el Tribunal Constitucional o la Contraloría General de la República, entre otros.

La enorme preeminencia del ejecutivo fue parcialmente atenuada por la reforma constitucional de 1989, específicamente con la supresión de la facultad presidencial para disolver la cámara de diputados, acotando las facultades presidenciales en los estados de excepción, disminuyendo significativamente los requisitos para reformar la Constitución y restableciendo finalmente el pluralismo político (Rivadeneira, 2008: pp. 238-239)

Para este autor, al menos dos consideraciones se podrían efectuar que justifican el cambio del sistema político presidencialista establecido en la Constitución de 1980: Primero, como ya se explicitó latamente, el sistema presidencial no constituye ejecutivos más fuertes, estables y eficaces que los que generan los sistemas parlamentarios o semipresidenciales. En la mitad del siglo XX, las democracias occidentales más exitosas, como lo fueron España, Alemania, Francia, Portugal e Irlanda vigorizaron al ejecutivo dentro de un sistema parlamentario o semipresidencial, incluyendo que la fortaleza o debilidad del mismo no residía en el catálogo de facultades que le concede la Constitución; sino que en el hecho de contar con un respaldo mayoritario, sólido y estable en el parlamento y de dotar a la minoría de una expectativa razonable y permanente de llegar al poder, ya sea

integrándose a la base de la sustentación del gobierno, o bien, alcanzando por sí misma la mayoría necesaria para reemplazarlo (Rivadeneira, 2008: pp. 239- 240)

Finalmente, la segunda consideración es que, más allá de que la fórmula por la que optó el constituyente de 1980 para defenderse de las doctrinas totalitarias fue o no adecuada, lo cierto es que las condiciones que se tuvieron a la vista al momento de instaurarla desaparecieron, de modo tal que; resulta imperioso preguntarnos si el hiper presidencialismo es el régimen más adecuado para Chile en el siglo XXI; cuestionamiento que se encuentra sujeto a los factores sociales, estructurales y culturales propios de nuestro país, en ese orden de cosas, lo cierto es que existe una pésima evaluación de los chilenos en torno al congreso nacional, derivado no sólo de los estudios de opinión pública, sino también por los altos niveles de abstención parlamentaria; todo lo cual tiene su razón de ser en la percepción social de que el congreso es un ente más bien irrelevante, con facultades débiles y en todo caso de carácter negativo, como lo son la de fiscalizar la administración y servir de contrapeso al poder Ejecutivo (Rivadeneira, 2008: p. 240)

CONCLUSIONES.-

1° El presidencialismo, semipresidencialismo y el parlamentarismo son sistemas de organización política que responden a un diseño institucional en cuanto a la forma de organizar el poder, y en los que resultan factores determinantes la realidad histórica, política y cultural de un país a la hora de inclinarse por uno u otro.

2° La diferencia principal entre uno y otro lo encontramos en el órgano a quién se le encomienda la atribución del ejercicio de la dirección política del estado; quedando en manos del presidente de la república en el sistema presidencial, en el parlamento si se trata de sistema parlamentario y, tratándose del semipresidencialismo, una única figura de autoridad dual que es compartida entre el primer ministro y el presidente, recayendo respectivamente la jefatura de gobierno y de estado en uno y otro, respectivamente. Sin embargo, resulta importante advertir que, tratándose del sistema parlamentario también existe un órgano ejecutivo, que detenta la dirección política y la jefatura de la administración pública, denominado Primer Ministro, Canciller o Presidente de Gobierno; según sea el caso.

3° El sistema Parlamentario surge en Inglaterra en los siglos XIII y XIV, el Presidencialismo tiene su origen en el siglo XVIII en EEUU y el Semipresidencialismo es un diseño institucional de la Quinta República Francesa, fundada en 1958. Se trata de un sistema mixto en que el poder ejecutivo se divide entre el Presidente de la República o Jefe de Estado, electo de manera directa, y un Primer Ministro o Jefe de Gobierno, nombrado por el Parlamento; y si bien es posible afirmar que presenta elementos de ambos sistemas, lo cierto es que, como su nombre y características lo indican, parece guardar mayor similitud con el presidencialismo.

4° Para estar en presencia de un sistema semipresidencial, creado por la Constitución Francesa de la Quinta República y conceptualizado por primera vez por Duverger; deben darse necesariamente las siguientes condiciones: La existencia de un ejecutivo dual, la elección del presidente de la república mediante sufragio universal

directo, amplios poderes constitucionales reunidos en la figura del presidente de la república, que el presidente sea quien nombre al primer ministro, presidiendo además los consejos de ministros y que exista un gobierno responsable ante el parlamento. El Primer Mandatario puede ser objeto de acusación constitucional y juicio político por parte del Parlamento. La dificultad radica en que, faltando cualquiera de estas condiciones se imposibilita el desarrollo de un sistema propiamente semipresidencial, pudiendo derivarse en un modelo distinto.

5° Dentro del análisis de las ventajas y desventajas que presenta el sistema semipresidencial es dable destacar la importancia que configura la existencia de una mayoría parlamentaria afín o bien opuesta al presidente. En el primer caso y considerando la simultaneidad entre la elección legislativa y presidencial, la figura del presidente de la república se robustece ilimitadamente afectando el principio de separación de poderes, por el contrario, si la mayoría parlamentaria fuere opuesta al presidente, puede darse la figura de un semipresidencialismo de coexistencia, caso en el cual el parlamento podrá debilitar el poder presidencial a su antojo; incluso, puede darse una tercera alternativa, esto es, la mayoría parlamentaria coincide con la presidencial pero no le reconoce como líder, caso en el cual se devalúa la figura político institucional del presidente, encontrándonos ante un panorama en que constitucionalmente estemos frente a este sistema políticamente inclinado al parlamentarismo.

6° Tratándose del contexto Latinoamericano, en que existe una fuerte tradición presidencialista, la introducción de un sistema mixto es una forma subrepticia de inclinarse hacia el parlamentarismo, conservando los símbolos del presidencialismo por la falta de disposición a un cambio radical de sistema. Con respecto al caso Argentino analizado producto de la reforma constitucional de 1994, es posible concluir que, el sistema semipresidencial fue parcialmente adoptado en términos formales, contemplando la carta fundamental jefes de gabinete o de gobierno fuertes, pero con una relación directa con el parlamento y adicionalmente al presidente de la república; sin embargo, esa similitud es más aparente que real, ya que, el jefe de gobierno es una autoridad de la confianza directa con el presidente, y por tanto, se trata más de un órgano ejecutivo del propio presidente que

del parlamento, que termina por actuar como una entidad operativa de aquél y como el primer responsable de las decisiones políticas de éste.

7° En cuanto al régimen político, la historia constitucional chilena instaura la figura de un poder ejecutivo fuerte, en el que se entregan amplias atribuciones al Director Supremo o al Presidente de la República, según sea el caso. El sistema presidencialista o si se quiere la existencia formal de un presidencialismo vigorizado ha regido en nuestro país desde la época de los ensayos constitucionales hasta nuestra actual Constitución; a excepción de la Constitución de 1828 en la que se pretendió establecer un adecuado principio de contrapesos y frenos entre los órganos del Estado; con todo, la Constitución de 1833 toma los principios de carácter dogmático y orgánico de Carta Fundamental de 1828, pero fortalece el rol del ejecutivo de la constitución Liberal.

8° A partir del régimen conservador autoritario se construye un nuevo orden institucional que limita el normal ejercicio de las libertades y el funcionamiento regular de los poderes públicos. La Constitución de 1833 rigió tres etapas diferentes: la de plena vigencia del régimen con un presidencialismo vigorizado entre 1833 a 1861; la de un régimen presidencial de partido entre 1861 a 1891, que si bien reconoce atribuciones al parlamento se ajusta igualmente a la concepción portaliana con la figura del presidente de la república como centro efectivo del poder, y una última etapa denominada Parlamentarista o Seudoparlamentarista que va desde 1891 a 1924.

9° En lo que respecta a la etapa Parlamentarista o Seudoparlamentarista, cuya principal crítica radica en la rotativa ministerial producto de las constantes censuras parlamentarias que derivaron en ingobernabilidad; lo cierto es que es en este período donde se logró un vuelco liberal que permitió someter al imperio del derecho a la primera magistratura del país y a los titulares de la función ejecutiva, limitándose, además, el poder de los Militares y la Iglesia Católica. El Parlamentarismo “A la Chilena” otorgó predominio a la función legislativa en la organización del gobierno, terminando transitoriamente con las facultades extraordinarias del ejecutivo, lo que indudablemente propendió al equilibrio de los poderes del estado en Chile.

10° En 1932, tras el retorno de Alessandri, uno de los objetivos primordiales fue retornar al régimen presidencial y fortalecer la figura de un ejecutivo con facultades perfectamente definidas para administrar el país con entera independencia y bajo su efectiva responsabilidad, cuyo frente estaba compuesto por el congreso dividido en dos cámaras, reconociéndose, además, oficialmente como actores del sistema a los partidos políticos. Se establece la alternancia de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, a objeto de que ningún Presidente pudiera controlar el área legislativa al asumir su cargo, favoreciendo la representación multipartidaria. Es así que, nuevamente, en teoría, la dirección política del estado pasó desde el Legislativo al ejecutivo, puesto que a éste último se le asigna un papel decisivo en la función legislativa a través de los mecanismos de iniciativa, urgencia y veto; instrumentos que le habilitan para controlar en la práctica la agenda legislativa del país.

Normativamente, en la misma línea descrita, la Constitución Política de 1980 establece un sistema de gobierno que descansa en la figura del presidente de la república, pues en él se concentra la dirección política, administrativa y las principales políticas públicas del país. Manifestación elocuente de ese presidencialismo vigorizado deriva de la posibilidad que detenta el ejecutivo para nombrar los cargos de confianza, definir las políticas públicas, determinar el contenido y la tramitación de los proyectos de ley; así como también, disponer de la asignación de los recursos públicos casi sin contrapeso. Desde este punto de vista, podemos concluir que, en materia legislativa, el presidente de la república, es el eje en el sistema político chileno en la tarea de formación de la ley, pues se mantienen las herramientas de Iniciativa exclusiva en los proyectos de ley, urgencias y veto que implican un control absoluto sobre las iniciativas que afecten el gasto público, el manejo de los tiempos de discusión parlamentaria y de la agenda legislativa del país; lo que sumado a la excepcional aplicación y eficacia de la acusación constitucional, permiten inscribir a Chile en un tipo de gobierno Presidencial Reforzado, no solo porque el poder es rígido, sino por la preeminencia del ejecutivo por sobre el legislativo, conforme al propio texto de la Carta Fundamental.

11° Desde la realidad normativa descrita en la Constitución de 1980, incluidas las reformas constitucionales de 2005, es posible concluir que existe un presidencialismo robusto, al menos, en lo que respecta al proceso de formación de la ley; sin embargo, esa realidad teórica no guarda directa relación o proporción con la realidad práctica, toda vez que; existen otros agentes y componentes que inciden en el ejercicio de las potestades presidenciales; tal sería el caso de los partidos políticos y los poderes fácticos como grupos de presión, pues el congreso nacional al estar formado por militantes de partidos tienden a manipular el ejercicio práctico del poder, ya que para comprometer sus votos a proyectos presentados por el ejecutivo, lo condicionan a la satisfacción de demandas particulares que pueden distanciarse del programa de gobierno, lo mismo ocurre con los poderes fácticos.

En este mismo orden de cosas, ya desde la propia Constitución, es posible afirmar que existen mecanismos neutralizadores que tienden a relativizar la dimensión política del ejecutivo; tales como, el sistema de quórum destinado a su modificación, el antiguo sistema electoral binominal y el control preventivo que ejerce el Tribunal Constitucional que actúa como amenaza al control político; verdaderos mecanismos de cerrojo que neutralizan la agencia política del país y terminan por condicionar y frenar la ejecución de los programas de gobierno.

Entonces, desde la perspectiva de la administración es dable concluir que en Chile existe un presidencialismo vigorizado, pero tal afirmación se relativiza cuando se trata de la dirección política de gobierno.

En tal hipótesis, y con el objeto de superar este problema nos preguntamos si hace la diferencia transitar de un sistema presidencial a uno semipresidencial; no existiendo una respuesta única a esa interrogante, ya que existen argumentos a favor y en contra para sostener que este cambio estructural sea posible y conveniente. En efecto, por un lado, el régimen semipresidencial puede ser una buena técnica de limitación de atribuciones y de colaboración efectiva de los poderes en las tareas de gobierno, pues se necesita de un congreso que ayude efectivamente y asuma las correspondientes responsabilidades políticas y de un ejecutivo que más que contar con facultades escritas en la Constitución sea capaz de generar y mantener mayorías parlamentarias que le den sustento a su gobierno; pero por

otro lado, si bien es cierto que el presidencialismo posee una serie de falencias, un cambio de régimen no asegura bajo ningún respecto que la crisis política y la falta de gobernabilidad vaya a ser superada necesariamente por esta vía; por lo demás, una reforma de esta naturaleza no puede perder de vista el rol de los partidos políticos y los poderes fácticos como grupos de presión, los cuales han afectado, en no pocas ocasiones, la viabilidad de los programas de gobierno, pues de lo contrario estaremos frente a otra reforma dotada de contenido estructural pero discordante con la realidad práctica; por lo mismo resulta indispensable establecer con meridiana claridad el rol que tocaría al jefe de estado y de gobierno en la distribución de las facultades asignadas en la propia Constitución.

12° Con todo, es posible concluir que el Semipresidencialismo presenta la ventaja institucional de ser un régimen flexible que posibilita el funcionamiento de un sistema democrático con un gobierno que sea expresión de la mayoría parlamentaria, en que los liderazgos políticos se verían controlados precisamente por esa mayoría, lo que contribuye a un cambio de la cultura política e impulsa a que surjan soluciones colaborativas entre los poderes del estado operando desde la voluntad ciudadana expresada en esa mayoría. En la práctica, ello propende a una efectiva *sustitución del Principio de Separación de Poderes por un Poder Participativo*, en que el ejecutivo dual otorga atribuciones autónomas al presidente de la república como jefe de estado y al primer ministro como jefe de gobierno, quien indefectiblemente debe contar con el apoyo o tolerancia política de la mayoría parlamentaria, reequilibrándose el sistema chileno institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Espinoza Toledo, Carlos (2012): *Sistema Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Méjico.

Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2015): “El Presidente de la República en la Constitución de 1980” en *La Constitución Chilena. Una Revisión Crítica a su Práctica Política*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, pp. 185-210.

Viera Álvarez, Christian (2015): “El Proceso Legislativo en el Congreso Nacional” en *La Constitución Chilena. Una Revisión Crítica a su Práctica Política*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, pp. 213-225

Nogueira Alcalá, Humberto (1987): *Análisis Crítico del Presidencialismo y Consideraciones sobre una alternativa del Régimen Semipresidencial para Chile*. Segunda Edición, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile.

Salgado Pesantes, Hernán (2002): “La Hegemonía del Ejecutivo en el Sistema Presidencial de Latinoamérica. Entre el Mito y la Realidad”, en *Revista de Derecho JurisDictio*, Volumen 3, Número 6, pp. 79-80.

Bravo Lira, Bernardino (1985): *De Portales a Pinochet. Gobierno y Régimen de Gobierno en Chile*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Ocaranza Bosio, Francisco José (2008): “*La Constitución de 1828, Testimonio del Ideario Liberal*”, en *Revista ArsBoni Et Aequi*, Número 4, pp. 31-58.

Cumplido, Francisco (1984): *El Régimen Semipresidencial*. Editorial ICHEH, Santiago de Chile.

Asociación Chilena de Derecho Constitucional (2014): *Gobierno. Presidente de la República. Libro Homenaje al profesor Hernán Molina Guaita*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Collier, Simón (1977): *Ideas y Política de la Independencia Chilena 1808-1833*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

Jocelyn Holt, Alfredo (1992): *La Independencia de Chile. Tradición, Modernización y Mito*. Editorial Mapfre, Madrid.

Aguirre, Pedro (1993): *Sistemas Políticos. Partidos y Elecciones*. Trazos, IETD, Méjico.

Palma González, Eric (2002): ¿Gobierno Portaliano o Gobierno Conservador Autoritario? De los Mecanismos Constitucionales para garantizar la eficacia del ejercicio del poder en la Constitución de 1833; en *Revista de Derecho Volumen XIII, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile*, pp. 45-59.

Carrasco Delgado, Sergio (2002): *Génesis y Vigencia de los textos Constitucionales Chilenos*. Tercera Edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Cristi, Renato; Ruiz-Tagle, Pablo (2006): *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Colliar, Jean-Claude (2011): “El Poder en el Semipresidencialismo” en *Revista Mejicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, p. 103.

Linz, Juan José; Valenzuela, Arturo (1997): *La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería Constitucional Comparada*. Segunda Edición, Editorial S.L Fondo de Cultura Económica de España, Méjico.

Planas, Pedro (1997): *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Publicaciones/FFE. Sección de Obras Políticas y Derecho. Editorial Fundación Friedrich Ebert.

Sabsay, Daniel; De Riz Liliana (1991): *El Jefe de Gabinete en el Sistema Presidencial Argentino. El presidencialismo renovado-Instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, octubre 1991.

Martínez, Rafael (1998): *El Semipresidencialismo: Estudio Comparado*. Working Papers, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

Godoy Arcaya, Óscar (2003): “Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIII, pp. 9-36

Fernandois Vohringer, Arturo (2009): “Origen del Presidencialismo Chileno. Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”; en *Revista Chilena de Derecho*, Volumen 36, Número 2, pp. 281-311

Atria Lamaitre, Fernando (2013): *La Constitución Tramposa*. Editorial LOM, Santiago de Chile.

Allamand, Andrés (2016): Boletín 10607-07. Proyecto de Ley Reforma Constitucional que Modifica diversos artículos de la Constitución política para establecer un Régimen Semipresidencial de Gobierno.

Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew (1994): “Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una Revisión Crítica”; en *Revista de Desarrollo Económico*, Volumen 34, Número 135 Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 397-418.

Rivadeneira Hurtado, Ignacio (2008): “Chile Hacia Un Gobierno Semipresidencial: 10 razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial”; en *Revista de Derecho y Humanidades*, Número 13, pp. 213-247.

Documentos Electrónicos

Gentile, Jorge Horacio (2012): “Presidencialismo y Parlamentarismo en la Argentina”. Disponible en <http://www.profesorgentile.com/n/presidencialismo-y-parlamentarismo-en-la-argentina.html>. Fecha última consulta el 24 de octubre de 2016.

Marianello, Patricio (2008): “El Semipresidencialismo. Estudio Novedoso del Sistema Argentino”, disponible en <http://www.crdc.unige.it/docs/articles/PatricioMaraniello.pdf>. Fecha de la última consulta el 24 de octubre de 2016, pp.1-13

Tagle, Francisco Javier (2016): “Semipresidencialismo en Chile: ¿Para qué?”. Disponible en <http://ellibero.cl/opinion/semipresidencialismo-en-chile-para-que>. Fecha de última consulta 04 de enero 2017.

Universidad de Valparaíso
Chile



00408423

MAG
C764r
2017

CB 00408423

R- 19661

AUTOR Contreras Villaroel, María J.

TÍTULO "Régimen semipresidencial :

Análisis y propuesta como sistema...

NOMBRE DEL LECTOR	Fecha devol.

Reg. 19661

Contreras Villaroel, María José

"Régimen semipresidencial: Análisis

y propuesta como sistema de

gobierno en Chile"

CB 00408423