



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**SISTEMA PRESIDENCIAL CHILENO: ATENUACIONES Y
ALTERNATIVAS CONSIDERANDO LA IDIOSINCRASIA
NACIONAL. TRANSFORMACIONES DEL MARCO
CONSTITUCIONAL.**

Memoria para optar al grado de
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

ARIEL GONZALO AMIGO VIDAL
Profesor Guía: Víctor Manuel Avilés

Santiago, Chile

2018

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: SISTEMAS DE GOBIERNO. EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL.	
1.1. Importancia de los Sistemas de Gobierno y su Relación con el Sistema Político	10
1.2. Tipos de Gobierno Democráticos.	10
1.2.1. ¿Cómo se ha Estudiado el Sistema Parlamentario y el sistema Presidencial? Nacimiento de un Discurso Constitucional.	11
1.2.2. Sistema Parlamentario. Características. Ejemplos contemporáneos.	14
1.2.2.1. Igualdad entre el ejecutivo y Legislativo.	16
1.2.2.2. Colaboración entre estos Poderes.	17
1.2.2.3 La Existencia de Medios de Acción Recíproca de Cada uno de los Poderes Sobre el Otro.	17
1.2.2.4 El Parlamentarismo Europeo en el Siglo XIX.	18
1.2.2.5. Tipos de Parlamentarismo.	20
1.2.2.6. Defensas Actuales del Parlamentarismo.	20
1.2.2.7. Propuestas para un Gobierno Parlamentario en Chile.	21
1.2.2.8. ¿Parlamentarismo para Chile?	23
1.2.3 El Sistema Presidencialista.	24
1.2.3.1. Presidencialismo en América Latina.	25
1.2.3.2. Ni Presidencialismo Ni Parlamentarismo.	26
1.2.3.3. Formas de Compartir el Poder para Mitigar la Estructura Presidencialista. Semipresidencialismo	26

1.2.3.4 Sistemas Semipresidencialistas Contemporáneos. Una propuesta semipresidencialista para Chile	28
1.2.3.5. Ventajas del Semipresidencialismo.	29
1.2.3.6. Críticas al Semipresidencialismo.	30

CAPÍTULO II: EL PRESIDENCIALISMO EN CHILE Y SU VINCULACIÓN CON LAS CRISIS POLÍTICO-SOCIALES.

2.1	La Constitución Política de 1828.	31
2.1.1	Aspectos Dogmáticos de la Constitución de 1828.	32
2.1.2	Aspectos Orgánicos de la Constitución de 1828.	32
2.2	La Constitución Política de la Republica de 1833.	35
2.2.1	Reformas Constitucionales entre en Periodo de 1861-1891.	36
2.2.2.	Antecedentes del Quiebre Institucional de 1891.	38
2.2.2.1	Una Elección Presidencial Dividida.	38
2.2.2.2	Gobierno y Crisis de 1891.	39
2.3	La Constitución de 1925.	41
2.3.1.	Morigeración del Régimen Presidencial.	46
2.4.	1973: Algunos Antecedentes del Quiebre Institucional.	47
2.5.	Periodo de facto 1974-1980.	50
2.6	Principios de la Junta de Gobierno de Chile.	50

CAPÍTULO III. CONSTITUCIÓN DE 1980. UN CAMINO DE TRANSFORMACIONES

3.1	Influencia del Pensamiento Conservador en la Constitución de 1980	53
3.2	Actas de la Comisión Ortúzar y del Consejo de Estado.	54
3.2.1	El Consejo de Estado.	56
3.3	Contenido de la Constitución de 1980.	57

3.3.1	El Estado está al Servicio de la Persona.	58
3.3.2	El Bien Común.	59
3.3.3.	El Principio de Subsidiariedad	59
3.3.3.1	Fases del Principio de Subsidiariedad	59
3.4	El Híper-presidencialismo o Presidencialismo a la Chilena.	62
3.5.	Importantes Reformas Constitucionales a Partir del Año 1989.	64
3.5.1	Reformas posteriores a 1988 y previas a 2005, “vuelta a la democracia”.	64
3.5.2	Reformas de 2005. “Firma del Presidente Ricardo Lagos”.	66
3.5.3	Modificación al Tribunal Constitucional.	67
3.5.4.	Modificación al sistema electoral chileno, año 2015.	69
3.6	¿Nueva Constitución o Reforma Constitucional?	71
3.6.1.	Michelle Bachelet: Nueva Constitución (año 2013)	73
3.6.2.	Reforma Constitucional	74
3.6.2.1	Una forma de Democratizar el Proceso Político.	75
3.6.2.2.	Críticas al Sistema Presidencial.	76
3.6.2.3	Propuestas para Avanzar al Sistema Semipresidencial. Andres Allamand.	80
3.7.	El Camino Hacia la Reforma Constitucional y Nueva Constitución.	82
3.7.1	Proyecto de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República.	83
	CONCLUSIONES	85
	BIBLIOGRAFÍA	94

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto generar un debate en torno a si el sistema político chileno imperante en la actualidad posee las vías necesarias para afrontar una crisis política y/o institucional. Y si no es así, cuál sería uno más apropiado.

Para ello en primer término, repasamos los regímenes Presidencial y Parlamentario para conocer tanto su naturaleza jurídica, como sus características. Seguido a ello, revisamos una tercera opción, esto es, el Semipresidencialismo.

En segundo lugar, generamos una revisión histórica de Chile Republicano constatando cuales regímenes políticos han caminado por nuestro Estado durante los siglos XIX y XX.

En tercer lugar, posterior al quiebre institucional del año 1973 revisamos nuestra Constitución actual en torno a su origen, pensamiento, principios, y las reformas que han logrado mutar su característica esencial de Autoritaria.

En último término, elaboramos algunas conclusiones estableciendo formas y mecanismos que permitan tener una Constitución más moderna, acorde a los vaivenes de esta época y con el objeto de afrontar de mejor forma las crisis políticas y/o institucionales que seguramente se van a producir en las próximas décadas. Esto traería consigo una adecuación del régimen político vigente adecuándolo a nuestra idiosincrasia.

INTRODUCCIÓN

La culminación de este trabajo se ha realizado pasados algunos meses desde que se conoció el resultado de la elección presidencial del año 2017: el candidato Sebastián Piñera –del Conglomerado Chile Vamos- derrotó en segunda vuelta al candidato Alejandro Guillier – del pacto Fuerza de Mayoría- con un margen cercano a los diez puntos porcentuales de diferencia.

El discurso sembrado por parte del vencedor, especialmente dentro del Balotaje, promovió el entendimiento político y la búsqueda de la unidad nacional, evitando el inmovilismo y manteniendo el proceso de reformas ya iniciado.

Previo al período de campaña electoral, en Chile se ha generado un nivel de desconfianza en la ciudadanía ante los poderes del Estado y demás instituciones que lo comprenden. “*Años de trampas y codicias: MOP-Gate, Chiledeportes, EFE, La Polar, colusión de farmacias y supermercados, colusión del papel higiénico, Penta, SQM, ausencia de justicia por tener apellido*”¹ han instalado el escepticismo y la desesperanza. Sin embargo, la población se ha empoderado en la exigencia de sus derechos, sin avanzar de la misma forma en la conciencia respecto a sus deberes.

Aun así y muchas veces con un ánimo asociativo transitorio, han surgido diversos movimientos con fuerte impacto social y mediático (MOVIMIENTO ESTUDIANTIL, NO + AFP, NI UNA MENOS, por citar algunos) logrando el efecto de posicionar sus demandas en el plano legal, generando en las personas la sensación que los actores políticos obstaculizan dichos procesos y que sus demandas aún se encuentran pendientes.

Ante este escenario, se hace imperativo muestras de probidad, coherencia y conducción política de las autoridades. Es por ello, que el argumento de fondo sobre

¹ Lebret, Pierre. “Chile atraviesa un momento crítico de desconfianza entre la sociedad civil y su clase política” El Mostrador, Blogs y Opiniones. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/02/24/chile-atraviesa-un-momento-critico-de-desconfianza-entre-la-sociedad-civil-y-su-clase-politica/>

“unidad nacional” del candidato Sebastián Piñera logra permear en la ciudadanía, obteniendo una alta votación

Entendemos que es el dialogo político la forma de avanzar y establecer una convergencia que permita la gobernabilidad para enfrentar los desafíos del Chile actual. Sin embargo, esta necesidad latente de consensos y acuerdos, se estrella abruptamente con la actual realidad normativa: un sistema presidencial reforzado o hiperpresidencialismo, confabula contra cualquier buena intención de diálogos o acuerdos, tanto en el presente como en el futuro.

Parte importante de nuestra doctrina y de los líderes políticos han planteado la posibilidad de modificar nuestro actual sistema de gobierno. Sostienen que es necesaria la mutación de nuestro sistema híper-presidencialista- reforzado o “presidencialismo a la chilena” denominado así por “el excesivo poder del ejecutivo y la posición de desmedro relativo al Congreso Nacional”², proponiendo un equilibrio entre los órganos Ejecutivo y Legislativo.

Esta estructura de gobierno quedó consagrada a partir de la Constitución de 1980, la cual dotó de una hegemonía casi absoluta al Presidente, al cual nombró Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Ello, ha sido calificado por el profesor Nogueira como “presidencialismo autoritario”, con un diseño institucional que es *per se* inconveniente dado que “*se le exige al Presidente el ejercicio de dos funciones incompatible: Jefe de Estado (fuerza moderadora del juego político, símbolo de continuidad del Estado y la Nación) y Gobierno (líder de la coalición política oficialista)*”³

El sistema presidencial también ha sido criticado por cuanto la naturaleza de la elección genera triunfos personalistas en la figura del Ejecutivo permitiendo formar gobierno con los más cercanos, no obstante posibilita incentivos a abandonarlo en tiempos de crisis para no comprometer las bases de apoyos. Como

² AVILÉS HERNÁNDEZ, Víctor Manuel. “Modificaciones al Sistema Electoral y sus Posibles Efectos en el Sistema de Gobierno”. Revista de Derecho Público. Edición Especial. 2014.

³ GARCÍA, José Francisco. “La arquitectura del Hiperpresidencialismo Chileno. Tribunal Constitucional: Un marco para la discusión”. Diálogos Constitucionales. Centro de Estudios Públicos. 2015.

señala Linz, en los regímenes presidenciales “la solidaridad y el compromiso de los partidos para el gobierno, no existe”⁴.

A partir del Gobierno del Presidente Lagos se tomó nota y se intentó generar un cambio político. Las dos coaliciones de la época (Concertación y Alianza) propiciaron una serie de modificaciones a la Constitución, culminando el proceso reformista el año 2005 con la firma de aquel Presidente y generando una institucionalidad más acorde a aquella realidad histórica. Sin embargo, al año siguiente- y en los años venideros - los movimientos sociales se tomaron la calle y volvieron a cuestionar dicha estabilidad.

Más recientemente, la Presidenta Bachelet decidió dar marcha a un proceso que ha denominado “Nueva Constitución”, comprendiendo varias etapas: un proceso de estudio, uno de deliberación y por último, uno de votación que comprende al próximo Gobierno y Parlamento.

Tales acciones revelan preocupación por el actual escenario político, cuyo punto más crítico será la atomización de fuerzas en el Congreso Nacional, producto del cambio en el sistema electoral binominal por el sistema D’hont, que busca representar más fielmente las distintas corrientes políticas y/o sociales de nuestro país. Sin embargo, aquel sistema puede fragmentar aún más la convivencia política. En nuestro país existe literatura respecto de las consecuencias que este fraccionamiento supone para la gobernabilidad de los países; la propia experiencia chilena en el siglo XX, con el trágico colapso democrático de 1973 como corolario, suele ser citada a ese respecto.

Es por lo anterior que parece útil presentar un trabajo sobre sistema de gobierno, sobre todo si se considera que a través de la propia institucionalidad es posible construir catalizadores y válvulas de escape, que permitan establecer un diálogo constructivo entre los agentes políticos para que- en caso de crisis- se puedan resolver los conflictos políticos que se generen, brindando así una mejor respuesta a las necesidades actuales de nuestro país.

⁴ GARCÍA, José Francisco. Op Cit. Pág. 4

Para ello, el presente estudio se estructura en tres capítulos. En el primer capítulo se realizará una aproximación al concepto de sistema de gobierno, para continuar con la clasificación tradicional en parlamentario y presidencial. Luego, el segundo capítulo, se procederá a revisar la historia constitucional de nuestro país a partir del año 1828.

En tercer capítulo, se realizará un análisis respecto al modelo original de la Constitución de 1980 y al camino de modificaciones que se han llevado a cabo hasta nuestros días, como un mecanismo democratizador de su contenido. Para finalizar, en las conclusiones se establecerán las atenuaciones y alternativas que se proponen a un sistema de gobierno para nuestro país, considerando la idiosincrasia nacional.

CAPITULO I

SISTEMAS DE GOBIERNO. EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL.

1.1. Importancia de los Sistemas de Gobierno y su Relación con el Sistema Político.

En estas páginas parto de la premisa que la democracia es la mejor forma de gobierno creada hasta hoy. En un entramado democrático, los sistemas de gobierno son el punto neurálgico de todo andamiaje político ya que en ellos confluyen interacciones determinantes entre sistemas de partidos, sistemas electorales y el contexto histórico y cultural.

Existe entre estos elementos una retroalimentación e interdependencia, de manera que tanto en el funcionamiento como en las reformas que se puedan implementar en cada uno de estos componentes, se genera un efecto expansivo en los restantes elementos. Es aquí donde radica su adaptabilidad y la capacidad de perdurar en el tiempo. Un gobierno democrático debe permitir su autogeneración al mismo tiempo que se producen los cambios sociales.

1.2. Tipos de Gobierno Democráticos.

Ahora bien, una democracia puede adoptar varias formas de gobierno. Tradicionalmente se han señalado parlamentarismo, presidencialismo y semi presidencialismo. En estos tres sistemas de gobierno se observa la división del poder en tres partes, a saber, poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Se debe tener presente que, en términos generales, el estudio de los sistemas parlamentario y presidencial se ha hecho en forma comparativa, definiendo cada uno por mutua exclusión. Pero- como señala Sartori- una oscuridad no puede eliminar a

otra oscuridad. Ciertamente, un sistema presidencial no es parlamentario, y a la inversa, un sistema parlamentario no es presidencial”⁵

1.2.1. ¿Cómo se ha Estudiado el Sistema Parlamentario y el sistema Presidencial? Nacimiento de un Discurso Constitucional.

Comenzaré con una primera aclaración histórica: el discurso constitucional moderno sobre la tipología de los regímenes políticos surge en el siglo XIX, utilizando para su estudio el método comparativo, contraponiendo las ventajas de uno por sobre el otro.

El politólogo a quien se atribuye el primer estudio sobre el sistema parlamentario y el sistema presidencial es Walter Bagehot, quien en el año 1867, publicó su obra “The English Constitution”. En ella, utiliza por primera vez el término “presidencial” (para referirse al régimen político de Estados Unidos) y lo contrapone al régimen político británico. De ésta forma, mediante el método comparativo, busca establecer cuál es el mejor modelo.⁶

“Tiempo después Woodrow Wilson, primer teórico del régimen que Begehot llamó presidencial lo califica en cambio de “congresional” en su libro “The Congressional Government” (1885), utiliza la misma perspectiva para defender, en el artículo “Cavinet Government in United States”, publicado en 1879, la superioridad del parlamentarismo”⁷

No obstante, contrario a la idea generalizada, la crítica de Wilson no se reduce al conflicto entre Presidente y Parlamento. Tampoco se agota en la conclusión de las ventajas de éste último. Más bien, se trata de la “racionalización de este conflicto

⁵ SARTORI, GIOVANNI “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo” Pág. 167 Disponible en <
https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/7067/1/RUCP_Sartori_1992v.5.pdf>

⁶ FLORES RUIZ, José Fernando “PARLAMENTARISMO vs PRESIDENCIALISMO. Actualización de un debate crucial para América Latina. Revista Panameña de Política N°11, ENERO-JUNIO 2011. Pág. 26.

⁷ IBIDEM, PAG 27.

necesario para la edificación de todo gobierno representativo, sea presidencial o parlamentario.⁸

Durante el siglo XIX, la discusión no presentará nuevos paradigmas. Sólo hacia finales de los años ochenta, en plena “tercera oleada de democratización”, Juan Linz presenta sus estudios basados en análisis estadísticos que revelan –ahora matemáticamente- la superioridad del parlamentarismo, por sobre el presidencialismo. Así, en “The Perils of Presidentialism”, “The Virtues of Parliamentarism” y de “The Failure of Presidential o Democracy”, se impone una primera constatación estadística: “desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con excepción de Estados Unidos, la mayor parte de las democracias estables de Occidente tienen regímenes parlamentarios, mientras que la mayor parte de los países que adoptaron el régimen presidencial son democracias inestables o regímenes autoritarios”⁹

Hacia los años noventa, GIOVANI SARTORI, formuló una crítica hacia los defensores del parlamentarismo, a quienes llamó “panegiristas”¹⁰, principalmente porque varios de ellos sostuvieron que el déficit democrático de América Latina y los quiebres institucionales sucedidos a finales del siglo XX se justifican en el régimen presidencialista, el cual identifican como una causa sistémica.

Posteriormente, para refutar la crítica al presidencialismo que mira a América Latina, surgió una vasta literatura que trata de suministrar explicaciones sobre los quiebres institucionales de la región basado en factores exógenos.¹¹ Otros autores, como BERNHARD dan explicaciones de carácter económico. Por su parte, JOSÉ CHEIBUB entrega nuevos datos sobre la estabilidad democrática. Su estudio demuestra “que, aún si la esperanza de vida de las democracias parlamentarias entre 1996 y 2002 es de 58 años, mientras que las democracias presidenciales es de

⁸ IBIDEM, PAG 28.

⁹ IBIDEM PAG 29.

¹⁰ Persona que alaba algo o a alguien de palabra o por escrito. Real Academia de la Lengua Española. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=RfQxC2s>. Consulta realizada el 12.05.2017 a las 1:42 horas

¹¹ En este sentido, Jackes Lambert y Alain Gandolfi.

apenas 24 años, el factor determinante de la inestabilidad de las democracias presidencialistas es el legado autoritario de una tradición de intervención militar. Por consiguiente los inconvenientes del presidencialismo no residen en la existencia de características intrínsecamente negativas desde el punto de vista democrático sino en el hecho de que existen democracias que son, sin importar el modelo institucional de gobierno adoptado, propensas a una cierta fragilidad en razón de su tradición militar”¹²

Con éste argumento J. CHEIBUB pretende contestar al argumento de Linz respecto a la fragilidad de las democracias latinoamericanas, atribuyéndole dicha fragilidad a la presencia militar prolongada. En sus propias palabras señala que: “La inestabilidad de las democracias presidenciales se debe al simple hecho de que en éstos países los militares prolongaron su participación en la vida civil”¹³

En medio del descrédito del régimen presidencialista, MAINWARING y SHUGART destacaron que los regímenes presidencialistas funcionan de manera distinta dependiendo del contexto en el cual se implementen. De esta forma, no existiría “solo un presidencialismo”, sino varios, cuyas características y particularidades dependen de la realidad del país en el cual sea implementado.

Por su parte, DIETER NOHLEN, defiende los sistemas presidencialistas para América Latina y advierte que “la tentación parlamentarista al querer descartar el

¹² En otros términos, el problema de la supervivencia de las democracias presidencialistas no deriva de la forma de gobierno, sino más bien de la cultura democrática. Dicho de otra forma, es el vínculo histórico entre presidencialismo y dictadura militar el que explica el fracaso democrático y la inestabilidad crónica del modelo de gobierno prevaleciente en América Latina.

La naturaleza de las dictaduras sufridas por una nación deja una herencia política particular para las demás democracias que la suceden. Las democracias que siguen a dictaduras militares tienen una esperanza de vida considerablemente más corta que aquellas que reemplazan dictaduras civiles: mientras que las primeras sobreviven en promedio 20 años, las segundas perduran en promedio 80 años. La razón de éste desfase se encuentra en primer lugar en el hecho de que la institución militar, una vez insertada en la vida política activa, es difícil de controlar por los recursos que moviliza. La historia de varios países así lo demuestra: Argentina, Ghana, Guatemala, Sudan, Tailandia, Uruguay... Todos han conocido más de un quiebre democrático durante el siglo XX y, en todos los casos, se trató de golpes de Estado efectuados por el ejército y no por las élites civiles. En segundo lugar, las democracias presidenciales se convierten en dictaduras militares con más frecuencia que las democracias parlamentarias (66% contra 28%). En suma, la combinación de éstas dos circunstancias explica la tasa más elevada de inestabilidad de los regímenes presidencialistas. IBIDEM, PAG 36

¹³IBIDEM, PAG 37

sistema presidencial puede encerrar riesgos mayores que los que intenta dejar atrás.”¹⁴El autor realiza una detallada revisión sobre el funcionamiento real de los sistemas de gobierno y de sus contextos para arribar a su afirmación.

En primer lugar, se refiere a un “espejismo estadístico”, indicando que “la estabilidad política y el éxito socio-económico” de países con sistema parlamentario en Europa se debe más bien a “aspectos culturales, de consenso social y de reinserción en un nuevo contexto internacional”.

Continúa indicando que “el grado de antagonismo ideológico, de estancamiento económico y de desigualdad social” en Latinoamérica esta tan inmerso en su idiosincrasia que indicar que con otro sistema de gobierno se habría evitado las crisis es totalmente falaz, ya que sería desconocer la historia de aquellos países.

Otra de las razones explicadas se funda eliminar la idea de utilizar tipos ideales para comparar, ya que esto conduce a deformaciones teóricas y prácticas.

En resumen, Nohlen, indica que para lograr generar un mejor debate sobre los sistemas de gobierno se debe primero generar literatura sobre el sistema presidencial de forma integral, esto es, incluyendo a la ciencia política, la sociología y la economía. Gracias a esta amplitud de visión aparecerán los beneficios que el sistema ha generado en “largas fases de la historia”.

1.2.2. Sistema Parlamentario. Características. Ejemplos contemporáneos.

En el sistema parlamentario los poderes están divididos o separados, o sea, son independientes¹⁵, lo cual quiere decir que: el "poder" (o funciones) del ejecutivo es conferido a su titular, el presidente, por medio de una misma elección política, la del

¹⁴NOHLEN, DIETER “PRESIDENCIALISMO V/S PARLAMENTARISMO EN AMÉRICA LATINA”. Revista de Estudios Públicos (Nueva Época). Núm 74. Octubre- Diciembre 1991.

¹⁵ Esto, según los términos usados por autores como Matthew S. Shugart, John M. Carey, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela y Giovanni Sartori

parlamento, el que sucesivamente otorga legitimidad democrática al gobierno mediante un voto de confianza que debe mantenerse a lo largo de toda la duración del periodo prevista por la constitución; y en caso que se genere hostilidad entre ambos, el gobierno puede ser derribado en cualquier momento por el parlamento con un voto de desconfianza. Así lo describen Shugart y Carey.

Cabe agregar que varios autores coinciden en señalar que el parlamentarismo hace frente a la rigidez de la elección de un periodo fijo, ya que en caso de que el primer ministro pierda la confianza podrá ser destituido, lo que claramente representa una válvula de escape.

La estructura interna entre los niveles u órdenes de gobierno -según se organicen en función de la concentración o difusión del poder-, dará lugar a estados unitarios o federales, en los cuales el sistema de gobierno parlamentario adquirirá particularidades. Por ejemplo: una república presidencial unitaria es Colombia, y una federal, Brasil. En lo que toca a los sistemas parlamentarios, una monarquía constitucional unitaria es Japón, mientras que una federal es Australia; y, en el caso de los sistemas semi presidenciales, uno de tipo federal es Rusia, y otro de tipo unitario es Francia.¹⁶

“De lo anterior se desprende que puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o semi presidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales. Por otro lado, resulta útil precisar que también pueden darse casos de países unitarios que presentan un mayor grado de descentralización del poder que otros de tipo federal”¹⁷

¹⁶ HURTADO, Javier. “Sistemas de Gobierno y Democracia”. Disponible en [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm]. Consulta realizada el 15 de junio de 2017.

¹⁷ HURTADO, Javier. Ibidem.

En un régimen parlamentario, una institución central es el Parlamento. Para HENRI MANZANARES el sistema descansa en tres principios:

- Igualdad entre el ejecutivo y el legislativo.
- La colaboración entre estos dos poderes.
- La existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro.

“La característica del régimen parlamentario consiste, pues, en que ni el Gobierno ni el Parlamento deben llegar a adquirir una preponderancia duradera y en que el equilibrio entre el Parlamento elegido, el Jefe de Estado, y el Gabinete Ministerial está garantizado por un control permanente de la opinión”¹⁸

Esta característica siempre es resaltada por los autores que comparan el sistema parlamentario y el presidencial, pues consideran que de ésta forma existe un equilibrio de poderes.

1.2.2.1. Igualdad entre el ejecutivo y Legislativo¹⁹

Para que el Ejecutivo no parezca subordinado frente al Parlamento, es necesario que el Jefe de Estado tenga un prestigio suficiente capaz de contrapesar la legitimidad de la cual goza el Parlamento al tener un origen electoral. Para asegurar el equilibrio de poderes es necesario que el Jefe de Gobierno sea irresponsable políticamente. En efecto, como la responsabilidad de los ministros ante el parlamento es necesaria para garantizar la conformidad de la política seguida con los votos de la representación nacional, es evidente que no quedará salvaguardada la independencia del ejecutivo a menos que escape al dominio del Parlamento. Ello explica y justifica la dualidad de los elementos que componen el ejecutivo: por un lado, el Jefe del Estado, irresponsable, que encarna a la vez la majestad de la

¹⁸ MANZANARES, Henri. “El Régimen Parlamentario en Europa Occidental”. Pág. 53

¹⁹ MANZANARES, HENRI “El Régimen Parlamentario en Europa Occidental”. Pag. 53

función de representante del Estado y la independencia del ejecutivo frente al Parlamento; por otro, el Gabinete ministerial, que no pudiendo obrar más que con el asentimiento de las Cámaras, pone de relieve el fundamento democrático del régimen.

1.2.2.2. Colaboración entre estos Poderes²⁰

Para conservar y mantener la gobernabilidad es necesario que ambos poderes eviten ignorarse o neutralizarse. Para ello, el Gabinete es el intermediario. Los ministros son nombrados por el Jefe del Estado, pero el gabinete fija por sí mismo la política, de la que es responsable ante el Parlamento. Los ministros no son, pues, administradores, sino hombres políticos y hombres de partido.

Es por ello, que trabajan como una unidad. Esto se traduce en la solidaridad que une a sus miembros tanto en la acción como en la defensa ante los ataques del Parlamento y es simbolizada por su jefe, el primer ministro o presidente del Consejo, que, siendo teóricamente el igual de sus colegas, es de hecho su jefe, puesto que es el alma de su reunión.

1.2.2.3. La Existencia de Medios de Acción Recíproca de Cada uno de los Poderes Sobre el Otro²¹

La gobernabilidad sólo es posible si ambas fuerzas pueden mantenerse en igualdad. Pero ¿qué sucede si esa igualdad no es posible porque el ejecutivo no quiere plegarse a los puntos de vista del parlamento o porque el parlamento discrepa de los puntos del ejecutivo?

²⁰ MANZANARES, HENRI "El Régimen Parlamentario en Europa Occidental". Pag. 54

²¹ MANZANARES, HENRI "El Régimen Parlamentario en Europa Occidental". Pag. 54, 55 y 56.

La solución que provee el sistema parlamentario es “otorgar poderes medios regulares para obrar el uno sobre el otro” (...) Estos medios son, la responsabilidad ministerial y, por otra, la disolución del Parlamento.

La responsabilidad ministerial consiste en el control que el Parlamento ejerce sobre el Gabinete, a fin de que no se separe de la línea política escogida por el país e indicada por la elección de la Asamblea. “La sanción de este control es la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, que puede ser puesta en juego con motivo de todo acto realizado por el ministro en el ejercicio de sus atribuciones, aun si el acto es perfectamente legal e impone al ministro al que el Parlamento ha testimoniado su desconfianza la obligación de abandonar el poder, es decir, de dimitir. En ningún caso la responsabilidad política de los ministros se extiende al Jefe del Estado”

Por el otro lado, procede la disolución del parlamento en caso de desacuerdo es la forma en que el Jefe de Estado sostiene una política que es deseada por el país y los intereses de la nación, aunque el Parlamento lo desapruere. En tal caso, el Gobierno puede pedir al Jefe del Estado que la sostenga y pronuncie la disolución de la Asamblea. Será entonces el cuerpo electoral el que resuelva la diferencia que opone al Gabinete y a la mayoría parlamentaria. La disolución aparece, pues, como una institución democrática.

1.2.2.4. El Parlamentarismo Europeo en el Siglo XIX.

Durante el siglo XIX, Inglaterra gozaba de un prestigio político que, desde la mirada europea, la hacían digna de imitar. En Francia, en 1814, Luis XVIII hizo la primera tentativa por introducir el sistema inglés en el continente. Así, se dio lugar a una “monarquía constitucional”, bajo la cual la opinión pública es la fuente y el principio del Ministerio, y como una consecuencia que deriva de ésta, el Ministerio debe salir de la mayoría de la Cámara de Diputados, puesto que los diputados son los órganos principales de la opinión popular.

“El ejemplo así dado fue seguido por otros Estados europeos, que adoptaron el régimen inglés a través de la Carta de 1814; citaremos en particular la Constitución de Noruega del 4 de noviembre de 1814, la Constitución de Baviera del 26 de mayo de 1818, la Constitución del Gran Ducado de Badén del 22 de agosto de 1818, la Constitución de Wurtemberg del 25 de septiembre de 1819 y las dos Cartas portuguesas del 23 de septiembre de 1822 y del 29 de abril de 1826.”²²

Por esa misma época, Bélgica se independizó de los Países Bajos y también tomó como ejemplo, los principios constitucionales ingleses.

Sin embargo, dado que no existía en estos países una tradición democrática que permitiera la dualidad de poderes de un régimen parlamentario, y la experiencia parlamentaria difícilmente podía instaurarse en países en los cuales la libertad era todavía casi desconocida sucedió que “la mayor parte de las Constituciones que hemos enumerado, aunque tomasen de los regímenes inglés, francés y belga algunos elementos del régimen parlamentario, estaban lejos de establecerlo realmente” ya que en muchos de ellos los rasgos de gobiernos despóticos y monárquicos aún estaban presentes.

La primera guerra mundial modificó considerablemente esta situación y preparó el terreno a un profundo arraigamiento del régimen parlamentario en una Europa democratizada.

Una de los grandes hitos democratizadores post Primera Guerra Mundial fue la extensión del sufragio universal entre las Repúblicas recién proclamadas e inclusive en los regímenes monárquicos sobrevivientes.

La mayor parte de los Parlamentos elegidos en Europa en el siglo XIX lo fueron por sufragio censitario, es decir, por un cuerpo electoral compuesto únicamente por

²² IBIDEM, Pag 57.

ciudadanos que pagaban un impuesto determinado. Se conocía también un sistema de pluralidad de votos para los electores que tenían títulos o cualidades determinadas.²³

1.2.2.5. Tipos de Parlamentarismo.

Según Sartori, “Hay por lo menos, tres variedades principales de sistema parlamentario: en un extremo, el primer ministro al estilo inglés o de gabinete, sistema en que el ejecutivo prevalece contundentemente por sobre el parlamento; y en el otro extremo, el tipo de gobierno de asamblea francés (III y IV República) que hace que sea casi imposible gobernar y una fórmula intermedia de parlamentarismo con control parlamentario”²⁴

1.2.2.6. Defensas Actuales del Parlamentarismo.

Juan Linz ha defendido y comprobado estadísticamente las ventajas del parlamentarismo. En el año 1989, comparó las dos principales formas de gobierno: el modelo presidencial y el modelo parlamentario, reviviendo así la clásica discusión de por qué una forma de gobierno es mejor que la otra; además, estimuló la producción de numerosos textos adicionales que ampliaron sus postulados y aportaron evidencia empírica, o bien motivaron revisiones y críticas.

Ahora bien, LINZ “se decanta por el parlamentarismo, ya que las democracias de Europa occidental presentaban estabilidad y un desarrollo socioeconómico fuerte, mientras que en los países de América Latina se habían observado múltiples disrupciones: golpes de Estado, gobiernos autocráticos y dictaduras militares, aunadas a los graves rezagos sociales y económicos que sufría la región. La

²³ IBIDEM. Pág 65

²⁴ SARTORI, GIOVANNI. “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”. Pag.11 Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/7067/1/RUCP_Sartori_1992v.5.pdf

situación condujo a pensar que el fracaso en las democracias latinoamericanas se debía a la forma de gobierno adoptada”²⁵

Por su parte, el profesor Arturo Valenzuela, llegó a un postulado similar en un estudio realizado sobre los quiebres democráticos en Chile, concluyó sobre la necesidad de una reforma hacia un gobierno parlamentario para nuestro país, ya que el parlamentarismo es una herramienta eficaz al momento de catalizar la crisis, evitando los quiebres democráticos.

Añade que en el parlamentarismo existen procedimientos para maniobrar cuando el Primer Ministro ha perdido el control sobre su partido o se ha visto involucrado en un escándalo. En cambio, en el presidencialismo, el candidato victorioso gana todo el Ejecutivo, mientras que el perdedor lo pierde todo, e incluso puede quedar derrotado y sin liderazgo durante el periodo electoral completo²⁶.

1.2.2.7. Propuestas para un Gobierno Parlamentario en Chile

El profesor Arturo Valenzuela, al analizar los sistemas de partidos chilenos, concluyó que la re-democratización de nuestro país (esto es, cerca de la década del 90) pasa por asumir que el régimen presidencial en Chile fracasó, “ya que todos los presidentes de Chile que han gobernado desde la configuración del sistema de partidos en los años 20, entre ellos Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri, que se presentaron como candidatos independientes por encima de la política partidista encontraron que gobernar el país era extraordinariamente difícil. Los presidentes eran elegidos con excepción por minorías o coaliciones que luego se desintegraban después de cada elección.”²⁷ A los partidos les interesa poco prestar apoyo al

²⁵ Cortez salinas / Salazar reboledo. “II. Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica? PAG. 86 Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88531578004>

²⁶ Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria...” pp. 46-49 y 53.

²⁷ VALENZUELA ARTURO, “Origen y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario” Centro de Estudios Públicos. Pag.46 Disponible en [<https://www.cepchile.cl/origenes-y-caracteristicas-del-sistema-de-partidos-en-chile-proposicion/cep/2016-03-03/183953.html>]

Presidente, es más, podría llegar a ser más beneficioso en las siguientes elecciones enfatizar el fracaso de la gestión presidencial que el éxito de ésta.

Es por ello que las ventajas de un sistema parlamentario en Chile podrían atenuar la presión que existe entre los partidos para buscar coaliciones para alcanzar los quórums necesarios para ser gobierno, o bien, para alcanzar un escaño en un distrito electoral. Así, la gestión del Presidente se enfocaría en la unión y la cooperación.

En segundo lugar, “un régimen parlamentario eliminaría el punto muerto paralizante y el enfrentamiento que han caracterizado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Chile en lo que va del siglo. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso con un periodo presidencial de seis u ocho años que no cuenta con una mayoría operativa. Si el régimen de Chile hubiera sido parlamentario no se hubiera producido el quiebre de 1973. La mayoría parlamentaria compuesta de la Democracia Cristiana y los partidos de la Unidad Popular, que permitió la elección de Allende en 1970, hubiera tenido que continuar para que Allende se mantuviera como Jefe de Gobierno. En ausencia de dicha mayoría, el Gobierno hubiera caído. Dada la posterior alianza de la Democracia Cristiana con la derecha se hubiera formado un nuevo gobierno, encabezado probablemente por un demócratacristiano”.²⁸.

La tercera ventaja que observa es que el sistema parlamentario moderaría la política chilena, ya que se podrían reforzar sus elementos, “estimulando así un impulso centrípeto hacia las coaliciones y la transacción, y no el modelo centrífugo de conflicto y la búsqueda de soluciones maximalista que caracterizó al pasado institucional reciente en Chile”²⁹ Añade que a nuestro país le hace falta una tendencia centrista que inhiba el peso político de los extremos y donde el Presidente pueda gobernar según la voluntad nacional y con el apoyo concreto que requiere para ello.

²⁸ IBIDEM. Pág 48

²⁹ VALENZUELA, Arturo. Op. Cit. Pág 48.

1.2.2.8. ¿Parlamentarismo para Chile?

Sartori sostiene que una de las ventajas del parlamentarismo es que tiene la fuerza de la lógica a su favor, ya que toda democracia se sustenta en el gobierno de la mayoría, lo que quiere decir que los conflictos se resuelven conforme a ésta regla. Es decir, se cuentan votos y gana quien obtiene mayor número de ellos. Entonces, lo que vale para una democracia, también vale para un régimen parlamentario en el cual sólo se puede gobernar si se cuenta con el respaldo de la mayoría en el parlamento.

No obstante, “hoy”- estamos hablando de lo que lo dijo en los años 90- el parlamentarismo es un gran paraguas en el que se agrupan tipos de gobierno extremadamente distintos. “Hay ejemplos buenos de parlamentarismo, como también los hay horribles. Entre los malos ejemplos mencionaríamos a Italia, Israel, Francia-Tercera y Cuarta de las Repúblicas- y la República de Weimar (algunos consideran a ésta última como semipresidencial, pero ello depende en gran medida de la definición de presidencialismo. Por tanto, tenemos casos de parlamentarismo que de hecho han conducido al colapso”³⁰

Entonces, ante la pregunta de si el parlamentarismo es el sistema que queremos/pretendemos implementar, no queda resuelta simplemente con decir “sí, queremos parlamentarismo”. Sino que es preciso hacer una revisión de las condiciones y ver si estas condiciones facilitan este tipo de Gobierno para Chile.

³⁰ SARTORI, GIOVANNI y Otros “Consideraciones Sobre las Alternativas Semipresidenciales y Parlamentarias de Gobierno” Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183549/rev42_sartori.pdf]

1.2.3. El Sistema Presidencialista.

En términos de Sartori³¹, el presidencialismo se define por uno o más de tres criterios. No obstante, para él, estos criterios dicen poco o nada respecto a un tipo de régimen.³²

- 1) Elección Popular (directa o indirecta) del Jefe de Estado por un periodo de tiempo determinado.
- 2) El Parlamento no puede designar ni destituir al Gobierno.
- 3) El Jefe de Estado es también el Jefe de Gobierno

Sostiene que atender sólo a la existencia de elecciones populares es un criterio muy pobre en el área sustantiva. Por ello, la sola existencia de votaciones populares del Jefe de Estado no es criterio suficiente para entender que estamos en presencia de un régimen presidencial y debemos unirlo a los restantes criterios mencionados. En el caso de cumplirse todos y cada una de las características señaladas, estaremos en presencia de un sistema presidencialista puro.

En el caso de existir votaciones populares, puede tratarse de elecciones directas o semi directas de un presidente. La práctica ha establecido que se debe elegir al candidato que haya obtenido una votación más alta.

Con respecto al punto dos, el autor indica que a contrario sensu, de un sistema parlamentario, en uno de corte presidencial el Congreso no puede revocar, destituir o cesar de sus funciones al Gobierno, ya que este ha sido electo a través del sufragio de los ciudadanos y no por los parlamentarios.

En último lugar, será menester conocer las facultades del órgano que dirige al Ejecutivo, si aquellas se extienden a funciones de Estado y al mismos de tiempo de

³¹ SARTORI GIOVANI, "Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo". Traducción de Virginia Brown. Disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/7067/1/RUCP_Sartori_1992v.5.pdf>

³² Sartori en una ponencia en el Centro de Estudios Publico (CEP, CHILE) planteó que debíamos olvidarnos de los rótulos presidencialismo y parlamentarismo. Lo que él propone es establecer nuevos parámetros para el análisis de los sistemas de gobierno. Los parámetros que él propone son efectividad del gobierno y capacidad para tomar decisiones (governabilidad)

gobierno, nos encontraremos finalmente con un sistema presidencial, a diferencia del parlamentario donde se encuentran totalmente separadas aquellas funciones.

1.2.3.1. Presidencialismo en América Latina.

Con excepción de EEUU, la mayoría de los países que tienen un sistema presidencial se encuentran en América Latina. Es el caso de Colombia, Venezuela, Perú, Argentina, Brasil y Chile (éstos últimos tres países han restablecido su democracia en la década de los 80). Paraguay fue el último en ese proceso. Estos países, a pesar de haber recuperado la democracia todavía son considerados como “inestables” o altamente vulnerables al fracaso del gobierno y su derrocamiento. Es el caso de Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y República Dominicana.

El autor agrega que “en todo, pues, el desempeño de los países con gobierno presidencialista es –además del caso de los EE.UU- bastante sombríos y nos lleva a preguntarnos si su problema político no será el presidencialismo en sí”³³

A continuación Sartori se pregunta, “Resulta que si se va a descartar el presidencialismo, ¿la buena alternativa es el parlamentarismo? La respuesta es negativa, ya que lo que él descarta es el presidencialismo en su forma pura, pero nada dice respecto a que su progenie mezclada, sea mala.

Añade que Linz y Arturo Valenzuela apoyan el parlamentarismo sobre el presidencialismo porque el primero es flexible y el segundo es rígido y en su concepto, un sistema flexible está mucho menos expuesto al riesgo debido a mecanismo auto correccionales.

³³ SARTORI, Gionvani. Op. Cit. “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo”, Pág.11.

1.2.3.2. Ni Presidencialismo Ni Parlamentarismo.

Siguiendo a Sartori, autor comienza a modificar los paradigmas del estudio de los sistemas de gobierno, es decir, nos cambia el foco de atención del estudio y empieza a decir que no importa si el régimen es parlamentarista o presidencialista, lo que debe importar es “la sustancia”. Entonces la pregunta directa es qué es un buen y un mal desempeño de gobierno.³⁴

Él propone que “nos olvidemos de los rótulos presidencial y parlamentario y que observemos países concretos ordenándoles conforme a un criterio determinado, que en mí planteamiento es la efectividad del gobierno y la capacidad para tomar decisiones (governabilidad)”³⁵

1.2.3.3. Formas de Compartir el Poder para Mitigar la Estructura Presidencialista. Semipresidencialismo

Debemos tener presente que las divisiones excluyen que el poder se concentre en una sola persona; además, la división de poder nunca es 50 y 50. “La estructura de autoridad en que un jefe ejecutivo es llamado a desempeñarse puede ponerlo a él o a ella como:

- a) Primero sobre Desiguales.
- b) Primero entre Desiguales.
- c) Primero entre Pares

Estas son todas fórmulas para compartir el poder, evitando que se genere la concentración del poder en una sola persona, en un *primus solus*, tal como sucede en E.E.UU donde el Presidente norteamericano es solamente su gabinete privado.

³⁴ IBIDEM, Pág 11 y 12.

³⁵ SARTORI, GIOVANI. “Consideraciones sobre Aalternativas Ssemipresidenciales y Pparlamentarias de Ggobierno”. Pág. 11. Disponible en [<https://www.cepchile.cl/consideraciones-sobre-alternativas-semipresidenciales-y-parlamentarias/cep/2016-03-03/183549.html>]

En el caso británico, hay un *primus sobre desiguales*, o sea, el Primer Ministro británico tiene la facultad de designar y despedir a sus ministros, quienes en verdad son subordinados.³⁶

Un primero entre desiguales es un jefe del ejecutivo que es el líder de un partido que no puede ser destituido por el voto parlamentario y que modifica y cambia los ministros de su gabinete a su antojo. Por tanto este “primero” gobierna sobre sus ministros y en verdad los domina. Un primero entre desiguales puede no ser el líder de un partido y sin embargo no puede ser destituido por un voto de no confianza del parlamento y se espera que permanezca en su cargo aun cuando cambien los ministros de su gabinete. De esta manera este “primero” puede destituir a sus ministros pero no puede ser destituido por ellos. Por último, un “primero entre pares” es un primer ministro que cae con su gabinete, que debe generalmente embarcar en el equipo de gobierno a ministros impuestos y que tiene poco control sobre el equipo (que se describe mejor como un no-equipo cuyos intocables siguen su propio juego)”³⁷

Respecto al sistema partidario sostiene que para que los países latinoamericanos busquen alternativas en el sistema parlamentario sus partidos deben ser fuertes y disciplinados. En el caso de Chile hay un arreglo multipartidista (al estilo europeo), sin embargo también tiene una fuerte polarización y fragmentación partidaria, por ello recomienda que las soluciones a la crisis debieran buscarse en los sistemas semi-presidencialistas.

Los tres elementos de análisis ya mencionados deberían servirnos para identificar qué tipo de gobierno es más recomendable. El autor hace algunos alcances respecto al modelo en que el ganador se lleva todo es poco recomendable, cuando un gobierno está polarizado o se caracteriza por una política heterogénea.

³⁶ IBIDEM PAG.13

³⁷ SARTORI, Giovanni. “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo”. Pág 14. Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/7067/1/RUCP_Sartori_1992v.5.pdf. Consulta realizada el 15 de julio de 2017.

Es por ello que aconseja buscar correctivos al sistema, mencionando que:

“La representación proporcional y las coaliciones son por tanto instrumentos de seguridad esenciales para las sociedades difíciles”³⁸ La primera de ellas puede ser corregida a través de umbrales o por sistemas que premian la mayoría. Otro correctivo es el correctivo de carrera final de doble ballottage, que es en verdad una fórmula electoral mezclada pero también orientada hacia la mayoría.

“Estos dispositivos deben ser tenidos en cuenta porque el gobierno eficiente es prácticamente imposible con coaliciones que reflejan un sistema partidario altamente polarizado y por tanto se caracteriza por una heterogeneidad altamente coalicionista”³⁹

Respecto a la política cultural menciona una crítica hacia el presidencialismo muy fuerte, ya que con el uso del vídeo político, la figura de una sola persona en el poder es un multiplicador de riesgos que abre la puerta para una carga inmensa de promesas de campañas y llamamientos populistas y demagógicos. La expectativa de mayor popularidad dará lugar a una muestra de apariencias que tapan la sustancia y mantienen los asuntos claves en la oscuridad.

1.2.3.4. Sistemas Semipresidencialistas Contemporáneos. Una propuesta Semipresidencialista para Chile.

La principal característica de esta forma de gobierno es distinguir entre el Presidente de la República, como jefe de Estado y el Primer Ministro, como jefe de Gobierno, donde el mandatario es elegido por sufragio universal, de modo que está muy lejos de constituir una figura exclusivamente protocolar, como suele ocurrir en algunos regímenes parlamentarios.

³⁸ SARTORI, GIOVANI Op. Cit Pág. 15.

³⁹ SARTORI, Op. Cit Pág. 15.

El segundo rasgo determinante es que el Presidente nombra a su primer ministro, que es el jefe de Gobierno, o a quien le corresponde el ejercicio del Poder Ejecutivo, pero para poder asumir y permanecer en el cargo, el primer ministro requiere el respaldo de la mayoría parlamentaria.

Los dos cargos anteriores configuran una forma de gobierno, que a nivel del Ejecutivo, posee una estructura dualista pues coexisten Presidente y jefe de Gobierno.⁴⁰

1.2.3.5. Ventajas del Semipresidencialismo.

“El funcionamiento del semipresidencialismo ha otorgado legitimidad y estabilidad a la democracia francesa, constituyendo gobiernos de partido de mayoría que funcionan sobre la base del disciplinamiento partidario, aun a costa del cumplimiento de las funciones legisladora, de control y debate público del parlamento. La experiencia de la cohabitación (1986-1988; 1993) ha demostrado que la existencia de un “ejecutivo dual”, con un presidente electo por voto popular y un primer ministro responsable ante el parlamento, ha funcionado eficazmente. Presidentes de distintas tendencias ideológicas que no contaron con una mayoría parlamentaria se mantuvieron en el poder durante su período constitucional sin crear una crisis de legitimidad. Durante estos períodos, el presidente siguió siendo jefe de Estado y manteniendo sus poderes constitucionales, mientras sus poderes políticos fueron entregados a un primer ministro de la oposición mayoritaria que se constituyó en el verdadero jefe del ejecutivo. Esta institución ha sido clave para la estabilidad democrática, asegurando, además, un cambio de rumbo en la implementación de las políticas votadas por el electorado y ha funcionado como una “válvula de seguridad” para evitar la confrontación de dos instituciones electas popularmente.”⁴¹

⁴⁰ BURGOS, JORGE. COLUMNA LA TERCERA. 25.03.2017. DISPONIBLE EN <http://www.latercera.com/voces/gobierno-semipresidencial-chile/>

⁴¹ REHREN, Alfredo. “La Presidencia y el Parlamento como Instituciones Representativas: Los Casos de Argentina, Chile y Francia” PAG 18. Revista de Ciencia Política/ Volumen XXI N° 2, 2001, 122-151. DISPONIBLE EN file:///C:/Users/Muygordita/Downloads/presidencia%20y%20parlamento.pdf

1.2.3.6. Críticas al Semipresidencialismo.

El propósito en muchos países ha sido mejorar la democracia, reduciendo el poder presidencial e incorporando elementos del sistema parlamentario. El régimen semipresidencial es una fórmula intermedia. Se caracteriza por establecer dos autoridades que comparten el Poder Ejecutivo. El Presidente es elegido por voto universal y el Primer Ministro por el Congreso, a propuesta del Presidente, y es responsable ante ese Congreso. Pueden darse tres situaciones. La mejor (mayoría consolidada) es cuando el Presidente es persona de partido, al igual que el Primer Ministro, y ambos son respaldados por la misma coalición. La segunda y problemática (mayoría dividida) ocurre cuando el Primer Ministro posee mayoría en el Congreso y el Presidente no. Es la llamada “cohabitación”. La tercera y más conflictiva acontece cuando ninguno cuenta con mayoría estable en el Congreso (gobierno de minoría), con negativas consecuencias para el país. Las dos experiencias prominentes son Francia y Rusia. En Francia el sistema se instauró en la Constitución de 1958, con De Gaulle, dando origen a la Quinta República, y en Rusia, luego del término de la URSS, con la Constitución de 1992, propuesta por Yeltsin. ¿Qué revela la experiencia francesa? Ha operado bien cuando el Presidente dispone de mayoría en el Congreso y de un Primer Ministro de su misma mayoría. “En Chile, la mantención de la identificación de la población con los partidos históricos, aunque debilitada por cierto, explicaría que una clase política homogénea y autónoma logre representar y capturar los intereses de sectores sociales tan diversos, a pesar de provenir predominantemente de categorías sociales de clase alta y media alta y no existir una correspondencia con sus bases de apoyo social. En el caso francés, el origen local de los diputados los lleva a desarrollar preponderantemente un rol más activo frente a la burocracia, pero en la medida que el Estado también se privatice, se verán enfrentados a una creciente tensión con sus bases locales de poder.”⁴²

⁴² REHREN, Alfredo. “La Presidencia y el Parlamento como Instituciones Representativas: Los Casos de Argentina, Chile y Francia” PAG 25. Revista de Ciencia Política/ Volumen XXI N° 2, 2001, 122-151. DISPONIBLE EN file:///C:/Users/Muygordita/Downloads/presidencia%20y%20parlamento.pdf. DISPONIBLE EN file:///C:/Users/Muygordita/Downloads/presidencia%20y%20parlamento.pdf

CAPITULO II

EL PRESIDENCIALISMO EN CHILE Y SU VINCULACIÓN CON LAS CRISIS POLÍTICO-SOCIALES.

En éste capítulo realizaré una revisión histórica de las Constituciones de 1828, 1833 y 1925. La idea principal es analizar/entender que en los momentos de presiones sociales, o bien, crisis de poder, los sistemas de gobierno han tenido ciertas dificultades para solucionar y canalizar las demandas o presiones originadas.

2.1 La Constitución Política de 1828.

Tiene el mérito de haber sido discutida por los más notables juristas de la época y haber sido aprobada por el Congreso Constituyente de la época.

La Constitución fue promulgada el 8 de agosto de 1828. Es la obra culmine del ideario liberal de la época. Se dicta durante la vicepresidencia de Francisco Antonio Pinto quien fue acompañado por un parlamento predominantemente liberal. Esta situación se debió a la negativa de participar en la conformación del Congreso por parte de los conservadores y estanqueros, ya que, éstos acusaban a los liberales de intervenir las elecciones parlamentarias por medio de corrupción y cohecho, lo que produjo como consecuencia que, de las elecciones desarrolladas el 12 de enero de 1828 resultaren electos 49 diputados, la mayoría de ellos de ideas liberales, masones y afines al gobierno.⁴³

El 25 de febrero de 1828, en Santiago, se inaugura el Congreso Constituyente llamado a ello por el Vicepresidente de la Republica Francisco Antonio Pinto. En cuanto al contenido interno de la Constitución de 1828 podemos señalar que, se distingue entre sus aspectos dogmáticos y orgánicos.

⁴³ OCARANZA BOSIO, Francisco José Obra: LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1828, TESTIMONIO DEL IDEARIO LIBERAL, Pág. 31. Disponible en [<http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/2-Ocaranza.pdf>] Consulta realizada el 01 de octubre de 2017. A las 15:30 horas.

2.1.1. Aspectos Dogmáticos de la Constitución de 1828.

Se refiere al contenido interno de la carta fundamental, en la que encontramos un catálogo de derechos fundamentales y declaraciones concordantes con el ideario liberal. Así podemos apreciar que el texto comienza con la Declaración de independencia y soberanía de la Nación chilena, continua con la declaración de Religión oficial (Católica, Apostólica y Romana), no obstante, declarar la tolerancia religiosa. Seguidamente expone una serie de derechos Individuales, tales como; Derecho a la libertad, Igualdad ante la ley, Bases del procedimiento legal que pretenden fijar normas procesales básicas que impidan posibles abusos por la autoridad, libertad de desplazamiento, Derecho a la propiedad privada como extensión del derecho que tiene cada individuo sobre su propia vida y, la libertad de imprenta y de omitir opiniones, entre los más destacados.

2.1.2 Aspectos Orgánicos de la Constitución de 1828

En cuanto a la forma de gobierno se señala que sería una Republica Representativa Popular, con división de funciones estatales: legislativa, ejecutiva y judicial.

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

El Poder Ejecutivo estaba a cargo, según su artículo 60, “...de un ciudadano chileno de nacimiento, de edad de más de treinta años, con la denominación de Presidente de Chile” Éste, duraba 5 años en sus funciones y no podía ser reelegido sino mediando igual período entre una y otra elección. La elección del Presidente de la República se hacía a través de “los electores que las provincias nombren en votación popular i directa, cuyo número será triple del total de diputados y senadores que corresponde a cada provincia”, las cuales eran ocho. Correspondía al Congreso

calificar las elecciones y proclamar al Presidente elegido y al Vicepresidente encargado de su reemplazo por imposibilidad física o moral”⁴⁴

El Poder Legislativo, regulado en el Capítulo VI, recae en el Congreso Nacional, el cual contará de dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Los primeros eran elegidos directamente por el pueblo, mientras que los segundos, eran elegidos por las “Asambleas Provinciales” a razón de dos senadores por cada asamblea.

Lo que forma parte del orden formal es una declaración de principios del liberalismo, ya que dicha ideología da mayor preeminencia al parlamento por sobre el Poder ejecutivo. Al respecto Francisco Ocaranza ha señalado “Como ya decíamos, la regulación y presentación del Poder Ejecutivo sigue al del Legislativo, lo que puede interpretarse como una declaración de intenciones de parte del Constituyente”⁴⁵

Las ideas liberales pretendían desprenderse de todo vestigio colonial, época caracterizada por el gobierno que recaía sobre un rey absoluto que llevaba al despotismo, por ende, creemos que otorgándole preeminencia al parlamento los liberales cumplían fielmente con su ideario.

Por último, el Poder judicial, regulado en el Capítulo IX “reside en la Corte Suprema, Cortes de apelación y juzgados de primera instancia”.

Respecto a la extensión y límites del Poder Ejecutivo, “se contemplaba la imposibilidad de acusar y procesar judicialmente al P. de la R. durante su gobierno, salvo ante la Cámara de Diputados, en juicio político, el que podía acontecer hasta un año después de concluido aquel. Entre sus atribuciones cabe destacar la iniciativa legislativa; hacer observaciones y vetar los proyectos aprobados por las Cámaras;

⁴⁴ RIOS ALVAREZ, Lautaro. “El Presidencialismo en la República de Chile”. Pág. 6. Disponible en [\[http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702.\]](http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702) Consulta realizada el 10 de octubre de 2017, a las 12:30 horas.

⁴⁵ OCARANZA BOSIO, Francisco José “LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1828, TESTIMONIO DEL IDEARIO LIBERAL” Pág., 51. Disponible en [\[http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/2-Ocaranza.pdf\]](http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/2-Ocaranza.pdf). Consulta realizada el 12 de octubre de 2017. A las 10:00 horas.

convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; nombrar y remover sin expresión de causa a los Ministros y a los oficiales de las Secretarías; proveer los empleos civiles, militares y eclesiásticos, necesitando el acuerdo del Senado para los enviados diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente; iniciar y concluir tratados de paz, alianza, comercio y cualesquiera otros, necesitando la aprobación del Congreso para su ratificación; celebrar concordatos con la Silla Apostólica (la religión oficial era la “Católica Apostólica Romana con exclusión de cualquiera otra: ”Art. 3º); ejercer, conforme a las leyes, las atribuciones del patronato pero sin poder presentar obispos sino con la aprobación de la Cámara de Diputados; declarar la guerra, previa resolución del Congreso; disponer de las fuerzas de mar y tierra y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la nación; y, en casos de ataque exterior o conmoción interior, graves e imprevistos, tomar prontas medidas de seguridad, dando cuenta inmediatamente al Congreso de lo ejecutado y sus motivos, quedando sujeto a sus resoluciones (Arts. 81 al 83).”⁴⁶

La relevancia de la Carta fundamental está determinada por la influencia que tuvo en la conformación de la Constitución de 1833, pese a su breve vigencia, considerada por algunos autores solamente una reforma de aquella. Así, Sofía Correa Sutil expone “Este proceso de ensayos para llegar a redactar una constitución para la naciente república (refiriéndose a las Constituciones de 1818 y 1822 y, los ensayos constitucionales de 1823 y 1826) llegó a su madurez con la creación de la Constitución de 1828, la cual servirá de molde para las subsecuentes constituciones de 1833 y 1925, consideradas reformas cada cual de la que precede”.⁴⁷

“La crisis constitucional se genera en 1829 a partir de opuestas interpretaciones de la Constitución recién promulgada, con ocasión de la elección del Vicepresidente de la República, dado que la Constitución había entregado al Congreso la decisión final entre los candidatos más votados. La crisis política, que derivó en la rebelión de las

⁴⁶ RIOS ALVAREZ, Lautaro. “El Presidencialismo en la República de Chile”. Pág. 6.

⁴⁷ CORREA SUTIL Sofía, Obra: Los procesos constituyentes en la historia de Chile, lecciones para el presente, Estudios públicos 137 (verano de 2015).Pag.45

asambleas provinciales del Maule a Concepción apoyada por el ejército del sur, se resolvía en el campo de batalla en abril de 1830”.⁴⁸

La rebelión se basó en la defensa de la Constitución, por ende, la nueva Constitución debía tener sus fundamentos en la Carta fundamental de 1828, pero adecuada a una preeminencia presidencial, puesto que, para los insurrectos fue la decisión final puesta en manos del Congreso la que llevo a la crisis.

Podemos sostener, que la pérdida de vigencia de la Constitución de 1828, y de su espíritu liberal-parlamentario, no se debe a la aplicación estricta y obediente a la normativa constitucional, sino que, a lo contrario; al hecho de existir parte de la sociedad chilena de aquellos tiempos que no estuvo dispuesta a acatar la norma constitucional en toda su amplitud.

2.2 La Constitución Política de la Republica de 1833

Después de la Revolución de 1829, el orden político estaba por el suelo. Julio HEISE registra 18 conspiraciones entre 1830 y 1837. Para algunos autores, fue la figura de Diego Portales la que restableció el orden y la disciplina, dando inicio a la estabilidad de la República.

Los orígenes de la Constitución de 1833 están en su antecesora. Los insurrectos quisieron otorgarle a la Carta fundamental un carácter presidencialista, y para ello debieron intervenir el proceso Constituyente desde su origen. En este sentido Correa Sutil nos señala “el Senado convocó en 1831 a una convención compuesta por 16 diputados y 20 ciudadanos probos e ilustrados que podían también ser, y en su mayoría lo fueron, miembros del Congreso (14 de los 20) todos los integrantes de la convención fueron elegidos por el Congreso pleno, aunque, dado el contexto político,

⁴⁸ CORREA SUTIL Sofía, Obra: Los procesos constituyentes en la historia de Chile, lecciones para el presente, Estudios públicos 137(verano de 2015), Pag.46.

el ministro del interior intervino enviando la lista de los que debían ser electos”. Podemos observar claramente la intervención del ejecutivo.⁴⁹

La Constitución de 1833 tenía un marcado acento presidencial, otorgándole amplio poder al Presidente de la República y a sus ministros. Un ejemplo claro de ello se manifiesta en el veto absoluto de que disponía el Presidente.

2.2.1 Reformas Constitucionales entre en Periodo de 1861-1891.

No obstante, el carácter presidencialista de su origen, la Constitución de 1833 mutó su “sustancia” desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1925. Esto se explica, en parte por nuevas prácticas parlamentarias y reformas introducidas a la Carta de 1833 en la década del 70 del siglo XIX. A modo de ejemplo, se puede señalar como práctica parlamentaria la interpelación a los ministros de Estado.

Asimismo, se introducen variadas reformas constitucionales, tales como: se prohíbe la reelección presidencial inmediata (1871), ya que a diferencia de la Carta de 1828, ésta en su Art. 61 prescribía que “Las funciones del P. de la R. durarán por cinco años; y podrá ser reelegido para el período siguiente”. El Art. 62 añadía que “Para ser elegido tercera vez, deberá mediar entre ésta y la segunda elección el espacio de cinco años”. Sin embargo, por ley de reforma constitucional de 8 de agosto de 1871 se sustituyeron las disposiciones que anteceden por las siguientes: Art. 52 (61 original) “El P. de la R. durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cinco años; y no podrá ser reelegido para el período siguiente”. El Art. 53 (62 original) “Para poder ser elegido segunda o más veces deberá siempre mediar entre cada elección el espacio de un período”. Esta reforma puso fin a los tradicionales decenios presidenciales que, desde 1831, favorecieron a los Presidentes Prieto, Bulnes, Montt (Manuel) y Pérez. Señala ROLDÁN que “... dado el enorme poder de que disponían

⁴⁹ CORREA SUTIL, Sofía, Obra: Los procesos constituyentes en la historia de Chile, lecciones para el presente, Estudios públicos 137(verano de 2015), Pag.46.

los Presidentes y las prácticas electorales que entonces prevalecían, no era posible entrar en lucha con el que se hallaba en funciones”⁵⁰

Las reformas de 1873-1874 que son de tal importancia que, según lo expresado por Correa Sutil, “cambiaron el carácter fuertemente presidencialista de la Constitución de 1833”.⁵¹ Esto, sumado a cambios en las leyes electorales que propiciaron la efectividad de las reformas introducidas a la Constitución.

La vigencia de la Carta fundamental de 1833 por cerca de 100 años de vida de la Republica, se explican, en cierta manera, por la capacidad para ser moldeada conforme a su fuente de origen, es decir, conforme a la Constitución Política de 1828, la cual vimos tenía un origen liberal y parlamentario. Ésta “moldeabilidad” sirvió, inclusive, para que la Carta de 1833 siguiera rigiendo con posterioridad al quiebre institucional de 1891.

Pese a la claridad con la cual los constituyentes de 1833 habían establecido el régimen presidencial, un conjunto de factores culturales, sociales y políticos fueron presionando y ganando terreno al autoritarismo con que se ejercía el gobierno de la nación hasta llegar a un quiebre institucional que culmina con la revolución de 1891 y el suicidio del Presidente en ejercicio, don José Manuel Balmaceda, mutando la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en un pseudo parlamentarismo –o parlamentarismo incompleto, como le han denominado algunos historiadores– al que va a poner abrupto término –34 años después– la Constitución de 1925 y la dictadura del General Carlos Ibáñez del Campo, que se extendió hasta el año 1931.⁵²

⁵⁰ RIOS ALVAREZ, Lautaro. Op Cit. Pág. 152. Citando a Roldán (1914), p. 380. Disponible en [<http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702>].Consulta realizada el 5.10.17

⁵¹ CORREA SUTIL, Sofía, Obra: Los procesos constituyentes en la historia de Chile, lecciones para el presente, Estudios públicos 137(verano de 2015), Pag.49.

⁵² RIOS ALVAREZ, Lautaro. Op Cit. Disponible en [<http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702>].Consulta realizada el 5.10.17

Asimismo, lo entiende el profesor Enrique Navarro, quien señala que las reformas realizadas a la Constitución de 1833 fueron configurando de modo sui generis un sistema semi parlamentario.⁵³

2.2.2 Antecedentes del Quiebre Institucional de 1891.

2.2.2.1 Una Elección Presidencial Dividida.

Hasta finales del siglo XX, las elecciones dirigidas habían sido lo habitual en cada uno de los procesos de elecciones, recurriéndose de forma excepcional a la violencia. Y aunque los partidos habían impulsado una serie de reformas a la ley electoral, éstas no pasaban de ser “una banderola de cubría agravios o ambiciones personales”. Sin embargo, después que surgió el postulado de la libertad electoral, las leyes electorales fueron concesiones que los partidos pudieron arrancar al gobierno para evitar o disminuir la intervención del ejecutivo en los procesos de elecciones. “Los gobiernos, a su turno, para contar con cámaras dóciles se vieron forzados a inventar nuevos fraudes que esterilizaron las garantías otorgadas, y a recurrir cada vez en mayor escala a la fuerza y a la violencia”⁵⁴

Estas intervenciones provocaron fuertes divisiones entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, dando origen a acalorados debates que tuvieron repercusiones en la candidatura oficial de Balmaceda ya que tanto los sueltos y radicales, por un lado y los liberales y nacionales, por otro, tenían como nexo la oposición a la candidatura de Balmaceda. Sin embargo, el acuerdo entre radicales y conservadores no prosperó, y José Francisco Vergara –candidato masón y radical- renunció, quedándose la candidatura de Balmaceda, sin contendor. Así, las elecciones de electores y los colegios provinciales se desarrolló tranquilamente. El Congreso sesionó el 30 de agosto, con la presencia de 31 senadores y 108 diputados “Se procedió en seguida a dar lectura a las actas

⁵³ CORREA SUTIL Enrique, “Reformas a la Constitución Chilena” Página 4, disponible en [file:///C:/Users/Diego%20Veliz/Downloads/31672-106879-1-PB.pdf]

⁵⁴ ENCINA, Francisco A. “Historia de Chile”, Tomo XVII, Página 184. Editorial Nascimento, 1970.

de los colegios electorales. Habían sufragado 330 electores. Seis electores del Colegio de Copiapó insistieron en votar por Vergara, como saludo a la bandera. Los restantes 324 votaron por Balmaceda. No había lugar a dudas a reclamaciones”⁵⁵

“Todos los asistentes vieron confirmadas las sospechas que habían surgido a raíz de la concentración de los fuegos de los sueltos⁵⁶ sobre los nacionales. Altamirano había tendido un puente a la reconciliación de los liberales opositores con el nuevo Presidente. Los sueltos ingresarían al segundo o tercer gabinete de Balmaceda, mientras los conservadores seguirían haciendo la oposición más o menos violenta. En seguida, los primeros desde adentro y los segundos desde afuera, echarían a los nacionales, dejando al nuevo mandatario balanceándose sobre el borde del precipicio. Posiblemente el único que no se dio cuenta del segundo plano del panorama fue Balmaceda.

2.2.2.2 Gobierno y Crisis de 1981.

Para algunos historiadores la administración de Balmaceda ha sido una de las más progresistas de nuestra historia. La incorporación de los territorios de Tarapacá y Antofagasta, después de la Guerra del Pacífico, aumentó las entradas fiscales a través del impuesto a las exportaciones de salitre, lo cual sirvió para financiar los ambiciosos proyectos de obras públicas.⁵⁷ Asimismo, su proyecto político perseguía

⁵⁵ ENCINA, Francisco. OP.CIT. Pág. 234

⁵⁶ Durante la época de Balmaceda existían dos círculos parlamentarios del liberalismo, por una parte los nacionales, dirigidos por Agustín Edwards y por otro los sueltos o independientes liderados por Augusto y Eduardo Matte.

⁵⁷ Algunos de los ítems de proyecto de Balmaceda son: Aprovechar los ingresos derivados de la exportación del salitre, guano y de los minerales de rendimiento aduanero, en un vasto plan de obras públicas y ferrocarriles, en construcciones y dotaciones educacionales, en activar los planes de colonización de la Araucanía, ya pacificada por su antecesor, y en incrementar la escuadra nacional, como asimismo el equipo del ejército; ∞ Nacionalizar la industria salitrera que estaba en manos capitales extranjeras, especialmente inglesas. Adquirir para el Estado los mantos aun en poder de otros particulares y también ferrocarriles destinado al transporte de dicho nitrato; ∞ Lograr la conversión metálica suprimiendo las autorizaciones de emisión de papel moneda otorgadas a los bancos privados y creando un banco del Estado como regulador de la función monetaria; ∞ Estimular e intensificar la actividad agrícola para abastecer todo el consumo interno, importando exclusivamente aquellas maquinarias o elementos que no pudiesen fabricarse en el país, como así también las cepas, semillas y reproductores destinados a elevar la calidad y rendimiento agropecuario; ∞ Acelerar el crecimiento de la industria fabril en todos sus rubros, de manera de abastecer satisfactoriamente el mercado interno, eliminando

la descentralización de la riqueza. En el discurso de inauguración de la línea férrea de Collipulli a Victoria, señalaba:

“Yo he derramado los tesoros de Chile en todo Chile, y he concluido con aquella política económica, según la cual el centro era el principio y el fin, el todo, y las extremidades de las repúblicas regiones tributarias de la capital y sus alrededores”⁵⁸

Algunos historiadores coinciden que parte de la animadversión que fue desatando el Gobierno de Balmaceda se justifica porque éste gobernó interpretando la Constitución como presidencialista y como hemos visto, si bien su letra era esa, tradicionalmente se había realizado una interpretación de ella más cercana al Parlamentarismo. Así, el presidente “retoma las ideas portalianas, adecuándolas al momento histórico, el primer objetivo del gobierno de Balmaceda es impulsar el desarrollo económico de Chile, de lo que dan fe todos sus programas de gobierno, transformando este factor económico en una de las bases principales de sustentación del poderío interno y externo del país, al igual como Portales había sabido hacerlo en su tiempo. Paralelamente Balmaceda inicia una política de fortalecimiento de la capacidad militar y naval del país, apoyada en la prosperidad del salitre que le permite un sólido financiamiento”⁵⁹

En esa línea de gobierno Balmaceda buscó consolidar una base de apoyo a través de una política de masas, práctica hondamente reprendida por la oligarquía quien veía en la política una cuestión eminentemente de la élite. La oposición lo acusó de azucar a la chusma con fines políticos. Otro lugar común en las diatribas contra el

la internación de artículos que se puedan elaborar en el país y sin permitir los monopolios industriales, para la cual se estimularía la creación de factorías paralelas en cada especialidad.

⁵⁸ DISCURSOS DEL PRESIDENTE JOSE MANUEL BALMACEDA. SEGredo BAEZA, Rafael. Discurso del Presidente Balmaceda en la Ceremonia de Inauguración de la Vía Férrea de Collipulli a Victoria, 27 de Octubre de 1890. Publicado en La Nación, 29 de Octubre de 1890. Disponible en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0009086.pdf>. Consulta realizada el 26.06.2017. A las 00:31 horas

⁵⁹ Mario Correa, Saavedra, Francisco Orrego Vicuña, Sergio Onofre Jarpa, Hermógenes Pérez de Arce, FUNDACIÓN PRESIDENTE BALMACEDA EX CLUB JOSÉ MANUEL BALMACEDA Disponible en [http://www.fundacionbalmaceda.cl/wp-]

Presidente era su carácter superficial y su preocupación por la pomposidad que le habían sumado detractores.”^{60 61}

2.3 La Constitución de 1925.

Una de las principales finalidades del texto constitucional de 1925 fue modificar aquellas normas que habían permitidos practicas parlamentaristas en Chile, y, de paso, posibilitar la instauración de un régimen presidencial. Con tal finalidad eliminaron dos de los presupuestos más relevantes que habían permitido la interpretación parlamentaria de la forma de gobierno: la compatibilidad entre los cargos de Senador y Diputado con los de Ministro del Despacho, y las denominadas leyes periódicas o constitucionales.⁶² Además de promover una mayor separación de poderes como de funciones, los constituyentes procuraron fortalecer aún más el rol del Primer Mandatario en la función legislativa, ya que a la facultad de sancionar y promulgar las leyes, con el correlativo poder de veto suspensivo, prorrogar sesiones ordinarias, y la convocatoria a extraordinarias, adicionaron el mecanismo de las urgencias, y el de iniciativa exclusiva de ley.⁶³

Según describe el profesor Bernaschina “La evolución institucional chilena experimentó una brusca paralización a partir del 5 de septiembre de 1924 ya que las leyes aprobadas en febrero de ese año no fueron capaces de encauzar el

⁶⁰ Incluso entre sus adeptos, se reconoce “su intenso ajeteo por pasar a la historia y el sentido público marcado que siente y exterioriza en sus actos y modo de hacer. Como en ningún otro hombre público no encontraremos -por cierto para su época- un despliegue tan abundante de poses y fotografías en lugares y tamaños diferentes, solo o con otros, pero acaso siempre perpetuando el momento que desea reflejar para el mañana. Además su particular fisonomía coronada con una espesa melena peinada atrás, dieron pábulo a semanarios y revistas para singularizarlo siempre espigado, desgarrado, mostachos excesivos y peinado al viento. Mario Correa, Saavedra, Francisco Orrego Vicuña, Sergio Onofre Jarpa, Hermógenes Pérez de Arce, FUNDACIÓN PRESIDENTE BALMACEDA EX CLUB JOSÉ MANUEL BALMACEDA <http://www.fundacionbalmaceda.cl/wp-content/uploads/2012/08/Visi%C3%B3n-y-Verdad-sobre-Balmaceda-doc-final.pdf>

⁶¹ BALMACEDA: PRESIDENTE, TIRANO, REDENTOR DIEGO ARTURO GONZÁLEZ DÍAZ, Disponible en http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2008/gonzalez_di/html/index-frames.html

⁶² HEISE, Julio. Historia de Chile. El periodo parlamentario 1861-1925, Tomo I, Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974. 36p.

⁶³ RUIZ-TAGLE, Pablo. “El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia.” En: CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. LOM Ediciones, Santiago, 2006. 115p

movimiento constitucional por vías legales. Aunque a decir verdad, a esas alturas, los excesos del parlamentarismo habían cansado a la opinión pública, y no se buscaba solución a los profundos trastornos de orden económico y social que se habían producido, especialmente como consecuencia de la crisis salitrera. Nuestra Economía mono productora había acusado un impacto directo que movió incluso los cimientos constitucionales. No obstante, los promotores del movimiento militar no hicieron un análisis completo del fenómeno que se estaba produciendo, y creyeron que algunas reformas legales podían detener los cambios que exigían los nuevos tiempos, para adaptar nuestro régimen político, semicolonial y eminentemente minoritario, a una política de masas, con marcado tinte social. La aspiración de llamar a una Asamblea Constituyente, expresada en el Manifiesto Militar de 11 de septiembre de 1924, había sido ahogada por los jefes militares que desvirtuaron el propósito de la Revolución de 5 de septiembre. La Revolución no se hizo contra el Presidente Alessandri, como lo pensaron los grupos oligárquicos, sino contra el Congreso, que no había sabido captar los anhelos populares. Un nuevo movimiento de los militares jóvenes repone las cosas en su etapa inicial (23 de enero de 1925). Se acuerda llamar al Presidente Alessandri para que dirija un Gobierno civil, con miras a la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Don Arturo Alessandri regresó a Santiago el 20 de marzo de 1925 de inmediato tomó contacto con los jefes políticos y gremiales (las fuerzas vivas de la Nación, como se les llamaba) para poner en marcha el aparato electoral, a fin de poder reunir la Asamblea que todos pedían. En el fondo, estaba convencido que por ese medio no se obtendrían los frutos que las urgentes necesidades del país reclamaban, y más tarde busco otro procedimiento para dar a la Constitución un respaldo popular. El 4 de abril de 1925 se reunieron en el Salón de Honor del Palacio de la Moneda, ciento ocho ciudadanos que representaban los diversos matices en que se hallaba fraccionada la voluntad nacional, que estuvo de acuerdo, en su mayoría, en cambiar el texto fundamental.”⁶⁴

⁶⁴ BERNASCHINA GONZÁLES, Mario. Génesis de la Constitución de 1925. Disponible en [<https://ciudadanosconstituyentes.wordpress.com/2016/05/09/genesis-de-la-constitucion-de-1925-mario-bernaschina/>] Consulta realizada el 5.10.17

En este mismo sentido, el profesor Lautaro Ríos sostiene que el año 1925 será el año de la defunción del parlamentarismo en Chile, lo cual ocurrió no sólo porque la Gran Comisión Consultiva era partidaria del presidencialismo, fue la gran personalidad y la elocuencia arrasadora de Alessandri los que hicieron triunfar su Proyecto el cual se convirtió en la Constitución Política de 1925, promulgada el 18 de septiembre de ese año. Por el Proyecto de la Comisión (y de Alessandri) –cédula roja– sufragaron 127.483 votantes; por la cédula azul (régimen parlamentario) lo hicieron 5.448. Y por el rechazo de ambos proyectos (cédula blanca) votaron 1.490. En suma, votaron 134.421 ciudadanos de un total de 296.259 inscritos. Silva Bascuñán (1997).

Como se desprende del acucioso estudio de Wood Le Roy, del total de los electores, sólo un 43,03% dio su apoyo al texto respaldado por el Presidente. Mientras que el 54,63% de los votantes decidieron abstenerse, principalmente quienes pertenecían a los partidos Liberal Unido, Radical y Conservador. Para el profesor Navarro esto muestra el rechazo de las colectividades políticas al texto ya vigente.⁶⁵

Las características más relevantes de la Carta de 1925 son las siguientes:⁶⁶

- a) Fortalecimiento del régimen presidencial. El Presidente deja de ser designado por electores y es elegido directamente por la ciudadanía mediante voto unitario, personal, universal y secreto.
- b) El capítulo titulado “Derecho Público de Chile” se reemplaza por el que se denomina “Garantías Constitucionales”, que da mejor cuenta de su contenido, el que se amplía incorporando –entre otras innovaciones– la función social de la propiedad.

⁶⁵ NAVARRO, Enrique. file:///C:/Users/Diego%20Veliz/Downloads/31672-106879-1-PB.pdf. Pág. 15

⁶⁶ SILVA BASCUÑAN (1997). Revista de derecho público / vol. 79 159 El presidencialismo en la República de Chile

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

- d) La institucionalidad original de la Carta de 1833 se mantiene, pero añadiendo, en Capítulo aparte (VI) el Tribunal Calificador de Elecciones que fiscalizaría, desde entonces, las elecciones del P. de la R., y las de Diputados y Senadores, en forma autónoma e independiente de todo otro poder. Más adelante se introduce la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional. El régimen presidencial queda claramente definido en los artículos 60 y 71. El P. de la R. dura seis años en el cargo y no puede ser reelegido para el período siguiente.
- e) El Congreso Nacional continúa dividido en dos Cámaras: la de Diputados y el Senado. Pero pierde definitivamente la facultad de calificar la elección del P. de la R. y cada Cámara, la de sus propios miembros. Esta facultad, que había sido fuente de los mayores abusos y fraudes, se deposita –como ya adelantamos– en el Tribunal Calificador de Elecciones.
- f) Se regulan las atribuciones exclusivas del Congreso y las de cada Cámara.
- g) La designación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia queda a cargo del P. de la R. quien debe elegir de una lista que confecciona el tribunal respectivo.
- h) Se suprime el Consejo de Estado, originalmente compuesto por los Ministros y por altos funcionarios e integrado –desde 1874– por representantes de las Cámaras en lugar de los Ministros. Termina así su intervención en el sistema de Patronato y en la designación de los jueces. Sus funciones consultivas pasaron al Senado, así como la facultad de desaforar, en causal criminal, a los intendentes y gobernadores. El Consejo de Estado resolvía las contiendas de competencia que se producían entre las autoridades políticas o administrativas o entre estas y los tribunales de justicia. Esta atribución se repartió entre el Senado y la Corte Suprema.

- i) Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados fiscalizar los actos del gobierno y para ello puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones que serán transmitidas al P. de la R. Sin embargo, esta forma de fiscalización no afectará la responsabilidad política de los Ministros ni la del P. de la R., la que sólo puede hacerse efectiva mediante el juicio político (impeachment) en que la Cámara debe declarar si da lugar o no a la acusación, por muy graves motivos precisados en la Constitución; y, habiendo lugar a ella, corresponde al Senado, resolviendo como jurado, declarar si el acusado es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa. La declaración de culpabilidad debía pronunciarse por las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, tratándose del P. de la R. y por la mayoría en ejercicio de ellos, en los demás casos. Declarado culpable, el acusado quedaba destituido de su cargo.
- j) Resolviendo la permanente confrontación a que dio lugar, a partir de 1861, la aprobación de las leyes periódicas, se sustituyó el sistema de la Carta de 1833 que, escuetamente, prescribía: “Art. 37. Sólo en virtud de una ley se puede: ... 2º Fijar anualmente los gastos de la administración pública. 3º Fijar igualmente en cada año las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra. Las contribuciones se decretan por solo el tiempo de dieciocho meses, y las fuerzas de mar y tierra se fijan sólo por igual término”. Como estos recursos esenciales para el ejercicio del Gobierno sólo podían obtenerse en virtud de una ley, le bastaba al Congreso retardar su aprobación, suspender su tramitación o negar su aprobación para que el Gobierno quedara entrampado. Así, para acabar con las medidas de presión del Congreso hacia el Presidente se determinó un tiempo límite para que el parlamento rechazara la ley de presupuesto, y, si el plazo no era respetado entraría en vigencia el proyecto presidencial.⁶⁷

⁶⁷ Constitución de 1925. Disponible en [http://www.dibam.cl/Recursos/Contenidos/Museo%20Hist%C3%B3rico%20Nacional/archivos/Constituci%C3%B3n%201925.pdf]

El profesor Alejandro SILVA BASCUÑAN aclara que la Carta de 1925 entró a regir en el año 1932 debido a las rotativas presidenciales y a la dictadura del General Carlos Ibañez del Campo.

Desde su entrada en vigencia, la Carta de 1925 sufrió diez modificaciones, manteniendo su vigencia con gobiernos tan diferentes como Gabriel González Videla y Eduardo Frei Montalva.

2.3.1. Morigeración del Régimen Presidencial.

Con todo, pese a la estructuración de los partidos en torno al eje izquierdas – derechas, el predominio de los partidos históricos en la Cámaras se mantuvo inalterado hasta las elecciones parlamentarias de 1953, un año después del triunfo de Carlos Ibañez, quien había llegado a la Presidencia sin su apoyo. Pese a sufrir una fuerte caída electoral, tanto las derechas como el Partido Radical, no perdieron el predominio en el Congreso Nacional, y luego en las elecciones parlamentarias de 1957 recuperaron el nivel de apoyo previo.

Ello fue posible gracias a la mantención de ciertas prácticas electorales, venidas del siglo XIX, destacando entre ellas, el cohecho en los sectores urbanos, la sumisión campesina en los sectores rurales, y las redes clientelísticas. Las dos primeras fueron practicadas, preferentemente, por los partidos de derecha y el partido Radical, lo que les permitió mantener una base de apoyo electoral constante.⁶⁸ El clientelismo, en cambio, fue adoptado por todos los partidos, producto del carácter competitivo del sistema partidista heredado del régimen parlamentario.⁶⁹

La profesora Sofía Correa sostiene que la demonización del régimen parlamentario redundó en la legitimación de la Constitución de 1925. Agrega que bajo la vigencia de ésta Carta se extendió el derecho a sufragio y se perfeccionó el sistema electoral.

⁶⁸ CORREA, Sofía. Con las Riendas del poder pp.71-80

⁶⁹ CRUZ- COKE, Ricardo. Geografía Electoral de Chile. Páginas 50 y siguientes. Editorial del Pacífico, Santiago, 1952.

“Sin embargo, el golpe de Estado de 1973, con el que se inicia una larga y cruenta dictadura, es la demostración más patente del fracaso del régimen presidencial, impuesto por los militares y Alessandri en la Constitución de 1925, y de sus sucesivas reformas que buscaron constantemente mayores facultades para el Presidente de la República. Precisamente, durante la transición de la dictadura pinochetista a la democracia se produjo una intensa discusión académico-política sobre el régimen de gobierno que más convenía a Chile, generándose un cierto consenso en torno a la idea de instaurar un régimen semiparlamentario o semipresidencial. En todo caso, habría habido en ese entonces acuerdo en abandonar el presidencialismo que se impuso con la Constitución de 1925, al cual se responsabilizó de la crisis política que culminó en el golpe de Estado.”⁷⁰

2.4. 1973: Algunos Antecedentes del Quiebre Institucional.

Hacia 1970, la tendencia multipartidista de nuestro país se mantenía, agudizándose las diferencias, el escenario era el siguiente: el Partido Nacional (P.N.), de tendencia conservadora, con fuerte apego a la Constitución de 1925; la Democracia Cristiana (D.C.) de corte reformista, que –después de un triunfo espectacular en las elecciones de 1964, con el apoyo de la derecha– se había venido disgregando hacia la izquierda (Movimiento de Acción Popular Unitaria: MAPU, Izquierda Cristiana, Cristianos por el Socialismo); y la Unidad Popular –U.P.– de acento revolucionario, formada por los partidos Socialista, Comunista, el ala izquierda del Partido Radical y los grupos desprendidos de la D.C. Cada corriente llevaba su propio candidato.

Para las elecciones de 1970, el resultado arrojó un electorado dividido en tres conglomerados políticos que no alcanzaban el porcentaje exigido por la Constitución para declararse victoriosos. Los resultados fueron:

⁷⁰ CORREA, Sofía “LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE CHILE: LECCIONES PARA EL PRESENTE. Pág. 42 Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137_SCorreaSutil.pdf]

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

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

“Después de un conmocionado debate entre los partidarios de Salvador Allende, quienes amenazaban con un levantamiento popular si se desconocía su triunfo, y los adeptos a Jorge Alessandri, que defendían la autonomía del Congreso Pleno para decidir, la Democracia Cristiana –que tenía los votos decisivos en el Congreso– resolvió condicionar su apoyo a Salvador Allende mediante la aprobación de un Estatuto de Garantías democráticas de vasto espectro que fueron finalmente aprobadas por el Congreso, dando paso así a la elección de Salvador Allende. Con el apoyo de sólo un poco más de un tercio del electorado, Allende y los partidos que le respaldaban debieron ser más prudentes en su proyecto de implantar “el socialismo a la chilena”. No ocurrió así. A los pocos días de asumir el mando, Allende propuso la reforma constitucional del régimen de la propiedad minera y la nacionalización de la Gran Minería del Cobre. Se agudizó drásticamente, pero sin sujeción a la ley, la Reforma Agraria iniciada por Eduardo Frei. A través de simples decretos supremos el gobierno intervino y tomó el control de importantes industrias, contrariando el dictamen adverso de la Contraloría General de la República.”⁷¹

La fundamentación jurídica de los decretos supremos dictados la realizó con la cooperación de juristas como Eduardo Novoa Monreal, y a través de una interpretación bastante “ingeniosa” del DL 520 de 1932 lograron impulsar expropiaciones sin contar con el apoyo del Parlamento, ya que el decreto citado permitía la expropiación de empresas industriales y comerciales que se mantuvieron

⁷¹ RIOS ALVAREZ, Lautaro. Op. Cit. Página 17. Disponible en [\[http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702\]](http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702)

en receso, que no mantuvieron un ritmo normal de producción o que ocultaren mercaderías o especularan con los precios. Sobre esta base el gobierno de Allende se propuso expropiar en primer término a empresas industriales del sector textil y para ello dictó los decretos correspondientes. La Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado les dieron su aprobación.⁷²

Por su parte, el Congreso Nacional el día 22 de agosto de 1973, hizo uso de la facultad que le confería el artículo 39 de la Constitución de 1925, el cual señala:

“Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) Declarar si han o no a lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios: a) Del Presidente de la República por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringiendo abiertamente la Constitución o las leyes”

Así, el Congreso dictó un documento llamado “El Acuerdo”⁷³ en el que representaban al Presidente acerca de las violaciones permanentes a la Constitución, las cuales habían llegado al extremo de haber desconocido y atropellado los demás poderes del Estado. Respecto a ellas, el Acuerdo señala que el Gobierno había usurpado la función legislativa del Congreso Nacional al legislar sobre materias de ley –privativas de ese estamento- mediante “decretos de insistencia” o por simple “resquicios legales” que sirvieron para modificar la estructura del país con absoluta prescindencia de la voluntad del legislador.

El Acuerdo agrega que el Presidente había burlado permanentemente las funciones fiscalizadoras al Congreso Nacional al privar de todo efecto real a la atribución que a

⁷² NOVOA MONREAL, Eduardo “El Área de la Propiedad Social y los Resquicios Legales.1971” Disponible en [\[http://eduardo-novoa-monreal.blogspot.cl/2012/07/el-area-de-propiedad-social-y-los.html\]](http://eduardo-novoa-monreal.blogspot.cl/2012/07/el-area-de-propiedad-social-y-los.html)

⁷³ . “El Acuerdo de la Cámara de Diputados sobre el Grave Quebrantamiento del Orden Constitucional y Legal de la República, del 22 de agosto de 1973. Disponible en http://www.bicentenariochile.cl/attachments/017_Acuerdo%20C3%A1mara%20de%20Diputados%2022%20agosto%201973.pdf

éste le compete para destituir a los Ministros de Estado que violan la Constitución o la ley o cometen otros delitos o abusos señalados en la Carta Fundamental.

Los constantes roces del Ejecutivo con el resto de los Poderes del Estado, sumado a un clima de descontento social propiciaron el quiebre institucional, liderado por Augusto Pinochet Ugarte, el día 11 de septiembre de 1973.

2.5. Periodo de facto 1974-1980.

Al cumplirse un mes del Golpe Militar, el General Pinochet en su primer discurso – octubre de 1973- se refirió al estado deplorable en que el último gobierno de la nación había sumido a nuestro país, arrastrándolo a trastornos que habían promovido la miseria, el odio y la violencia. Ante estos acontecimientos, las FFAA y Carabineros, como hombres de armas y en virtud del mandato legal intervinieron en pos de velar por mantener el orden interno y la seguridad física y moral de todos los conciudadanos.⁷⁴

Posteriormente, el 11 de marzo de 1974, la Junta de Gobierno dictó la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, algunos de los cuales quedaron plasmados posteriormente en la Constitución de 1980.

2.6. Principios de la Junta de Gobierno de Chile.

Según señala la propia Declaración, nuestro país inicia su reconstrucción en un momento en que una profunda crisis conmueve al mundo.

En lo económico, nuestro país también atraviesa una crisis ya que se encuentra dentro del grupo de los países subdesarrollados. En aras de superar esta situación unos miran hacia las sociedades inspiradas en el marxismo-leninismo, mientras que

⁷⁴ PRIMER DISCURSO DEL GENERAL PINOCHET (OCTUBRE 1973). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=LDzgbTUG7ws>. Consultado el 21 de octubre de 2017.

otros anhelan un desarrollo económico compatible con la justicia social y la libertad política.

De entre éstas dos alternativas surge el primer principio declarado: se rechaza enfáticamente la alternativa de una sociedad marxista, los fundamentos esgrimidos son que “tiene un carácter totalitario y anulador de la persona humana, todo lo cual contradice nuestra tradición cristiana hispánica”.

Así, la Declaración de principios se pensó que vendría a ser una recopilación de principios grabados en el acervo histórico de nuestra tradición social y política. Sin embargo, el contenido de la declaración de principios de la Junta de Gobierno es la antesala de un proyecto político y social mucho más novedoso, y refundacional, estableciendo una nueva concepción del hombre y de la sociedad.

Teniendo como punto de partida una mentalidad cristiana, la Junta declaró la dignidad humana como un principio fundante, derivando de aquella los siguientes principios:

- El hombre tiene derechos naturales y superiores al Estado.
- Es Estado debe estar al servicio de la persona y no al revés.
- El fin del Estado es el bien común general.
- El bien común exige respetar el principio de subsidiariedad.
- El respeto al principio de subsidiariedad supone la aceptación del derecho de propiedad privada y la libre iniciativa en el campo económico.

De ésta forma, se desprenden ciertas conclusiones que guiarán al país en el proceso de reconstrucción, la cual deberá ser diseñado en un “Proyecto Nacional” que integre procesos, instituciones y organismos para asegurar la obtención de los objetivos nacionales en el marco de una política de gobierno. Esta declaración agrega que es necesario una coordinación entre “Desarrollo y seguridad Nacional”, de forma que ambos conceptos estén integrados.

En éste proyecto de nación resulta imprescindible contar con un gobierno autoritario, impersonal y justo, cuya inspiración se encuentra en una visión portaliana que lo guiará. “El Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden ejercerá con energía el principio de autoridad, sancionando drásticamente todo brote de indisciplina o anarquía. Despersonalizará el poder, evitando todo caudillismo ajeno a nuestra idiosincrasia”⁷⁵

Se agrega que el nacionalismo propuesto por la Junta tendrá una vocación de universalidad para así proyectar a nuestro país, tanto dentro del continente americano, como hacia otras culturas y civilizaciones.

En el ámbito social, “la familia, la mujer y la juventud son los pilares de la reconstrucción nacional”, “como escuela de formación moral de entrega y generosidad hacia los semejantes y de acendrado amor a la Patria”

“En la familia, la mujer se realza en toda la grandeza de su misión, que la convierte en la roca espiritual de la Patria”.

No es difícil percibir la gran similitud que existe entre éstos principios y los que inspiraron y quedaron plasmados en la Constitución de 1980. A estas alturas de la historia, prácticamente nadie cuestiona la influencia que la Junta de Gobierno tuvo en el proceso constituyente. La misma declaración señala que parte de los principios que se promueven forman parte del acervo o tradición histórica política de nuestra nación, y a su vez, también se recogieron ideas que en ese momento eran nuevas y que se habían venido integrando con el devenir del tiempo.

Así, es posible sostener, que parte de la Constitución del 80 tiene una fuerte raigambre conservadora, hecho que se ve reafirmado al leer las actas constitucionales en las cuales hay varias referencias a conceptos conservadores que son consensuados por las comisiones de estudio.

⁷⁵ Declaración de Principios de la Junta Militar. Página 5. Disponible en: [http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf] Consulta realizada el 05.10.17, a las 12:30 horas.

CAPITULO III

CONSTITUCIÓN DE 1980. UN CAMINO DE TRANSFORMACIONES.

3.1 Influencia del Pensamiento Conservador en la Constitución de 1980.

El autor nos aclara que el concepto de “conservador” (que se refiere a un movimiento/grupo que pretende/ciertos ideales) no es un concepto estático a lo largo de la historia. Así, “en ciertos momentos históricos, el pensamiento conservador ha generado reacciones profundamente transformadoras del status quo” conforme a sus premisas fundantes.⁷⁶

Durante la primera mitad del siglo XIX, lo conservador se construyó en oposición a lo federal y centró su visión en la búsqueda de una respuesta a la pregunta de cómo organizar Chile y si era conveniente o no ser una República independiente. Hasta ese momento no existe un proyecto social fundado en ideas conservadoras. Será después de la Reconquista Española en que se forma un verdadero pensamiento conservador cuya primera premisa es que la participación del pueblo y la democracia promueven la falta de orden y la desorganización.⁷⁷

Después de algunos años, las ideas conservadoras logran plasmarse en la Constitución de 1833, en la cual se estableció un estado centralista, impersonal e institucionalizado, distanciado de la sociedad y de la deliberación popular. Desde una visión conservadora, para el ejercicio de la democracia era necesario contar con ciudadanos virtuosos y nobles.

⁷⁶ TORRES JÁUGUERI, “El Pensamiento Conservador en la Constitución de 1980, PAG 20. Memoria para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Ciencias del Derecho. Universidad de Chile. Santiago 2015

⁷⁷ IBIDEM. Pág. 25.

“Hacia fines del siglo XIX aparece una nueva línea dura del conservadurismo, invocado y basado en ideas de la Iglesia Católica, que en Chile se manifiesta como una postura conservadora ultramontana. Esa línea de pensamiento conservador combatirá seriamente, en primer lugar contra los idearios liberales de finales del siglo XIX y principios del XX, y en segundo lugar contra la arremetida internacional del pensamiento marxista, que comienza a aparecer en Chile fuertemente hacia la década de los '40 y tiene su mayor expresión en el gobierno de la Unidad Popular”⁷⁸

Para la Iglesia, el concepto central es el de “caridad social” como un mecanismo de superación de la pobreza y de las diferencias sociales.⁷⁹ Las ideas centrales en esta línea conservadora de la Iglesia son:

- Predominancia del concepto de familia.
- Bien común.
- Rol Subsidiario del Estado.

Hay una idea común ente “lo conservador como antifederal” y “lo conservador como antiliberal y opuesto al marxismo”, en ambos casos se considera que los partidos políticos traen división lo cual pone el peligro en el orden institucional.

3.2. Actas de la Comisión Ortúzar.⁸⁰ y el Consejo de Estado.

La primera sesión de la Comisión encargada de redactar la nueva Constitución se realizó el 13 de septiembre de 1974, en oficinas del Congreso Nacional. Estuvo presidida por Enrique Ortúzar y conformada por Jaime Guzmán (fundador de la UDI) quien jugó un rol trascendental en la redacción de la nueva constitución. Participaron asimismo, dirigentes de la Democracia Cristiana como Alejandro Silva Bascuñán,

⁷⁸ Ibídem Pág. 27.

⁷⁹ IBIDEM, Pág.29

⁸⁰ SEPÚLVEDA, Nicolás. “Los nombres y las trampas tras la agonizante Constitución del 80”. Columna de Opinión. Diario El DINAMO. Disponible en [<http://www.eldinamo.cl/pais/2013/11/08/los-nombres-y-las-trampas-tras-la-agonizante-constitucion-del-80/>]

quien trabajó en la Comisión desde 1973 hasta 1977, cuando se retiró por diferencias con la Junta. También, integraron la comisión, Enrique Evans de la Cuadra (fallecido en 1997), quien se retiró junto a Silva Bascuñán, y Juan de Dios Carmona, quien pasó a integrar el grupo luego que camaradas suyos dieran un paso al costado.

Jorge Ovalle Quiroz también formó parte del grupo y abandonó la Comisión en 1977 junto a los demócratas cristianos ya mencionados. Por su parte Alicia Romo, quien fuera rectora de la Universidad Gabriela Mistral, se incorporó a fines del 73 y permaneció hasta el final en la Comisión. Gustavo Lorca, militante del Partido Nacional, también formó parte de la Comisión los 5 años que esta duró. En 1987 fue uno de los fundadores de Renovación Nacional.

Durante el año 1977 los DC y el ex radical se retiraron por desavenencias con el gobierno en señal de molestia por la mantención del decreto que disolvió todos los partidos políticos, e ingresaron al grupo Luz Bulnes y Raúl Bertelsen.

En la sesión 2° se da cuenta que el Contralor General de la República, Héctor Humeres Magnan se presentó ante la Comisión para manifestar su adhesión y cooperación al Gobierno Militar. Haciendo, además, un particular ofrecimiento para la tramitación de los decretos leyes emanados de la Junta. O bien, tomar razón de ellos, o “sólo registrarlos para la historia, sin pronunciarse, lo que le da una gran libertad de acción a la Junta para desenvolverse”. La Junta optó por ésta forma más expedita, quedando metafóricamente con un cheque en blanco, lo que se tradujo en la consumación jurídica del Golpe Militar. ⁸¹

La principal función de la Comisión Ortúzar fue elaborar un Anteproyecto Constitucional. Una de sus primeras disposiciones (específicamente la vigésima sexta transitoria) estableció que “hasta que el Senado entre en funciones continuará funcionando el Consejo de Estado”.

⁸¹ CRISTI, Renato. “La Génesis de la Constitución de 1980: Una Lectura de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno” Pág. 210. Revista de Ciencia Política /Volumen XIX AÑO 1998.
[<https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10848/000179495.pdf?sequence=1>]

3.2.1 El Consejo de Estado.

El señor Ortúzar señaló que era necesaria la creación de un órgano consultivo para el Presidente de la República, lo que trae consigo la creación del Consejo de Estado por DL1319, a fines del año 1975.

“No se ha querido o no se ha pretendido crear un Consejo de Estado con caracteres de institución permanente y definitiva. Posiblemente, al correr el tiempo, sea menester modificar las características de este Consejo de Estado; y quién sabe si hasta pueda servir de base para la creación de una futura Cámara Única, de gran selección e integrada, además. Por representantes de las regiones de la Nación. Por ahora, se trata de satisfacer los requerimientos y necesidades de la hora actual”⁸²

El Decreto Ley 1319, señala que es atribución del Presidente de la República contar con la recomendación u opinión de un Consejo Consultivo de la más alta jerarquía y amplia representatividad nacional, formado especialmente por personas calificadas, de profunda versación y experiencia y de reconocida rectitud y prestigio; añade que la creación de un Consejo de Estado, con tales características responde, además, al propósito del Gobierno de propender a la integración y participación de los diversos sectores de la comunidad en el conocimiento y solución de los grandes problemas nacionales. Así, en su artículo primero se indica:

Es importante destacar al efecto, que es el propio Consejo de Estado quien dispone que las consultas formuladas por el Presidente de la República serán reservadas. Tanto en el hecho de formularlas como los debates e informes generados.

Esta misma reserva es obligatoria para todos los miembros y funcionarios del Consejo, como también para las personas a quienes, en ejercicio de sus facultades, el Consejo requiera comparecencia o asesoría en determinadas materias”.

⁸²VERDUGO MARINCOVIC, Mario. PFEFFER URQUIAGA, Emilio. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. “Derecho Constitucional”. Página 63, TOMO I. Editorial Jurídica.

3.3 Contenido de la Constitución de 1980.

Mediante el Decreto Ley N°3.465, publicado en el Diario Oficial N° 30.739 de fecha 12 de agosto de 1980, se convocó a plebiscito para el día 11 de septiembre de 1980. El objeto de tal plebiscito era que la ciudadanía se manifestara sobre la Nueva Constitución Política.

“En esa oportunidad, todos los chilenos mayores de 18 años de edad, incluidos los analfabetos y los no videntes, como también los extranjeros con residencia legal en Chile, deberían pronunciarse por la aprobación de la nueva Constitución.”⁸³

Éste plebiscito suscitó diferentes reacciones que tuvieron que ver más con el contexto político en que se desarrolló más que con el contenido mismo del proyecto.

No obstante los detractores de la Constitución, el texto fue promulgado en una ceremonia oficial que se llevó a cabo en el edificio Diego Portales, el 21 de octubre de 1980. Posteriormente el texto fue publicado en el Diario Oficial, el 24 de octubre del mismo año. De acuerdo al propio texto, entraría en vigencia seis meses después de ser aprobada, lo cual ocurrió el 11 de marzo de 1981.

El devenir de los tiempos ha hecho que nuestra Carta fundamental haya podido operar en plena democracia y que haya experimentado un largo proceso de democratización, mediante profundas reformas que cambiaron parte de la esencia conservadora que contenía, profundizando los derechos fundamentales y la aplicabilidad de estos en el ordenamiento jurídico, pasando los cuestionamientos sobre la legitimidad a un segundo plano, frente a la necesidad y utilidad de reforzar los derechos fundamentales.

⁸³ VERDUGO MARINCOVIC, Mario. Op. Cit. Página 104.

Así, la discusión sobre el origen de la Constitución del 80 se torna baladí cuando se ofrecen elementos que permiten entender la dinámica de un sistema legal. El contenido de la Constitución de 1980 y su adaptación a la democracia ha permitido que ella tenga plena vigencia e inclusive que sea invocada por quienes son contrarios al régimen que la implementó, en éste sentido, comentaré algunas instituciones de nuestra actual Constitución que, a modo de ejemplo, nos permiten percibir la democratización de su contenido y cómo sus principios y valores han penetrado en nuestra concepción jurídica de tal manera que, muchas de sus instituciones debieran mantenerse en la eventual redacción de una nueva Carta Fundamental.

3.3.1 El Estado está al Servicio de la Persona.

La Constitución establece en el artículo 1° inciso 4°:

“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de sus integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos y garantías que la Constitución establece.”

El Constituyente busca desligarse de las corrientes fascistas y marxistas que ponen al hombre al servicio del Estado. De ésta manera, el carácter servicial del Estado lo reconoce como un medio, una herramienta para la consecución de un fin, que es el desenvolvimiento integral de la persona y de sus valores, los cuales deberán ser promovidos y tutelados por el Estado.

Bajo ésta concepción cualquier modificación o cambio de texto constitucional no puede omitir estos principios, ya que éstos la anteceden y superan la existencia material de una determinada Constitución.⁸⁴

3.3.2 El Bien Común.

El artículo 1º inciso 4º de nuestra Constitución, señala:

"El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible...".

3.3.3. El Principio de Subsidiariedad,

En efecto, la noción moderna de este principio surge con motivo de las Encíclicas Sociales de la Iglesia católica, a partir del año 1891, con la encíclica "Rerum novarum"⁸⁵ y, muy especialmente, el año 1931 con la encíclica "Quadragesimo anno".

3.3.3.1 Fases del Principio de Subsidiariedad.

Es relativamente pacífico que la Constitución vigente asegura el principio de subsidiariedad en su fase positiva o activa. Expresión de lo anterior son los deberes jurídicos de acción que la Constitución impone al Estado en diversas disposiciones y, entre ellas, los incisos cuarto y quinto del Artículo 1º. El primer inciso aludido dispone que el Estado "está" (que, a estos efectos, es similar a decir "debe estar") al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual "debe"

⁸⁴ CERDA MEDINA, Mario. Revista de Derecho Público. Volumen 57-58, Año 1995. Disponible en [file:///C:/Users/Muygordita/Desktop/el%20estado%20esta%20al%20servicio%20de%20la%20persona.pdf] Consulta realizada el 17.09.17

⁸⁵ LEON XXXI. Rerum Novarum, Sobre la Cuestión Obrera y Radiomensaje de S.S. Pío XII. Ediciones Paulinas.

contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible. La naturaleza imperativa de estas funciones estatales se refuerza en el inciso quinto del mismo artículo al disponer que “es deber del Estado” resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.⁸⁶

Aunque no se especifica en forma explícita, una parte importante de la doctrina constitucional ha señalado que de la redacción del principio de subsidiariedad, establecido en términos positivos, se extrapola su faceta negativa, la que consagraría una conducta prohibitiva para el Estado. En éste sentido, Alejandro Silva Bascuñán afirma que la Constitución pretende que se respete el principio de subsidiariedad, “el cual implica alternativamente, en un sentido, que el Estado no tome a su cargo lo que pueden en buenas condiciones realizar las personas y los entes colectivos y, a la inversa, la obligación del Estado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas, en cuanto los particulares no estén en posibilidad de lograrla”.⁸⁷

Así, “Arturo Fermandois, en una visión más ideológica que las anteriores, sostiene la existencia de tres requisitos para que proceda la intervención del Estado (o de otra sociedad mayor), a saber: “a) Que se trate de actividades, fines o bienes particulares claramente convenientes para el bien común general. b) Que los particulares no estén logrando en un nivel adecuado dichos fines o bienes particulares, o no exista en dicha área presencia alguna de particulares que, vía ejercicio de los derechos emanados del principio de las autonomías sociales, se hayan propuesto alcanzar dichos fines. c) Que el Estado haya agotado lealmente todo su esfuerzo para que los particulares asuman tales actividades. El Estado debe siempre propender a que sean

⁸⁶ QUINTANA BENAVIDES, Augusto. “El Principio de Subsidiariedad”. Pág. 127. Revista de Derecho Público. Edición Especial.

⁸⁷ CERDA MEDINA, Mario. Op. Cit. Página 78. Citando a Cea Egaña, José Luis, El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, 1999, p. 30. REVISTA DE DERECHO PÚBLICO / EDICIÓN ESPECIAL 129

los particulares los que asuman las actividades que se pretende subsidiar, porque lo contrario revela un vacío y una falta de vitalidad del cuerpo social que naturalmente tiende a subsanarse por obra de la naturaleza humana”⁸⁸

Ahora bien, parte del recelo que existe en relación al principio de subsidiariedad se relaciona con la intención de sus creadores de que éste sea el “único” principio que rijan la actividad estatal.

Sin embargo, una concepción más moderada permite comprender que es posible que la actividad económica del Estado, sea regulada en otros aspectos y principios que complementen al principio de subsidiariedad, de tal manera que todos ellos se complementen y no sean una camisa de fuerza que lo impida o dificulte el desarrollo económico.

Así, el principio de subsidiariedad podría estar complementado con otros principios modernos que actualmente rigen la función pública, como son la eficacia y la eficiencia.

De ésta manera, el principio de subsidiariedad es un límite- en su fase negativa- y una garantía para los ciudadanos- en su fase positiva. En caso de una reforma constitucional, de acuerdo a lo que señala el profesor Quintana:

“En una Nueva Constitución, (...) uno de los principios que orientan la actividad estatal (debiera ser el principio de subsidiariedad)... En virtud de este principio, sería preferible una acción indirecta a una acción directa del Estado, en la medida que ello sea concordante con los principios de solidaridad, eficiencia y eficacia, de suerte que siempre las autoridades competentes (legislador y Administración) puedan optar por una acción directa del Estado, por razones fundadas, si así lo exige el bien común”

⁸⁸ QUINTANA BENAVIDES, Augusto. “El Principio de Subsidiariedad”. Pág. 129. Revista de Derecho Público. Edición Especial.

3.4 El Híper-presidencialismo o Presidencialismo a la Chilena.

El profesor J.L Cea⁸⁹ señala que en nuestra historia constitucional, nunca las Constituciones chilenas habían llegado a otorgar tanta hegemonía al Jefe de Estado. El profesor Nogueira, por su parte resalta como patológico que se omita el principio de independencia jurídica entre el Ejecutivo y Legislativo, clasificando el sistema como “presidencialismo autoritario”.

La literatura de la ciencia política menciona que uno de los aspectos más preocupantes de actual Constitución es que al dotar al Presidente de excesivas facultades para legislar, convirtió al Congreso en un “buzón” para despachar proyectos. Si se utiliza como referencia el número de proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, entre 2011 y 2013, se presentaron 1600 proyectos de los cuales el 85% fue redactado por los parlamentarios y sólo el 7% de ellos llegó a convertirse en ley. De éste 7%, sólo un cuarto de esas leyes son iniciativa exclusiva de parlamentarios, ya que las restantes fueron iniciadas por el Ejecutivo. Si comparamos las mociones parlamentarias que logran avanzar en el proceso legislativo, cabe mencionar que el 11% de esas mociones son parlamentarias, mientras que las mociones del Ejecutivo, llegan al 67%⁹⁰

Este desbalance legislativo ha sido morigerado- en la práctica- ya que, aunque el Presidente puede iniciar un mensaje, desconoce el resultado de ese proceso, y si bien, tiene mayores facultades que el Congreso está obligado a establecer una dinámica de cooperación, bajo el supuesto que, de no hacerlo, sus iniciativas no se convertirán en ley, debido a que ninguna de las coaliciones tiene mayoría dentro del Congreso y las últimas elecciones han sido ganadas con pactos que, en algunos

⁸⁹ GARCÍA, José Francisco. “La Arquitectura del Hiper-Presidencialismo Chileno. Tribunal Constitucional. Un Marco para la Discusión”. Página 2.

⁹⁰ “EL DINAMO”. Artículo: ¿Presidencialismo Exagerado en Chile?”. Disponible en [http://www.eldinamo.cl/blog/presidencialismo-exagerado-en-chile/]

casos pueden tener una finalidad electoral transitoria y no apoyan gestión presidencial durante todo el tiempo que dure el gobierno.

Aninat, quien tiene una posición minoritaria dentro del progresismo, señala en relación a los poderes constitucionales del Presidente, “Si bien le permiten controlar la agenda legislativa, no le dan capacidad unilateral para modificar el status quo”⁹¹.

“La Constitución de 1980, en su versión original, estableció expresamente su doble calidad de Jefe de Estado y de Gobierno. Se extendió su mandato a 8 años y exigió mayoría absoluta en su elección. Se le entregan amplias facultades ejecutivas (designación exclusiva del gabinete y la administración de la burocracia estatal); se amplían las legislativas (concurrir a la formación de la ley a través del veto y la insistencia, aumentaron las leyes de iniciativa exclusiva, se le otorgó control sin contrapeso en la discusión presupuestaria así como la facultad exclusiva de determinar el rendimiento de los recursos que consultara, se le permitió disolver por una vez en su periodo la Cámara de Diputados y participar directa e indirectamente en el nombramiento de senadores, pasando a ser “vitalicio” al final de su mandato); se establece un dominio máximo legal, estableciendo Como señala Luz Bulnes, miembro de la CENC: “la circunstancia de que el ejecutivo sea quien encabece los órganos constitucionales nos señala claramente el especial énfasis que el constituyente ha puesto en el órgano Presidente de la República...”. Expresamente la facultad del Presidente de legislar vía DFL; se le entregó mayor autonomía para declarar estados de excepción constitucional; amplias facultades en materia de nombramientos judiciales; entre otros. Además se le entregaron atribuciones exclusivas sobre el gasto fiscal y sobre la división político- administrativa del país.”⁹²

⁹¹GARCÍA, José Francisco. Op. Cit. Página 3.

⁹² Bulnes (2001) p. 96. 2 Cea (2008) pp. 84-85. 3 Nogueira (1984) p. 319. 4 Valenzuela (2014) p. 33. 3

3.5 Importantes Reformas Constitucionales.

Desde el plebiscito del 80, se formularon múltiples cuestionamientos al texto constitucional, entre ellos, los altos quórum exigidos por el propio texto para hacer modificaciones. Sin embargo, era cosa de tiempo, y de un enorme esfuerzo de “pedagogía democrática” para que comenzara un lento proceso de reforma constitucional.

El profesor Carlos Carmona señala que “la Constitución más difícil de reformar ha terminado siendo la más reformada”⁹³, es más, agrega que, entre las tres constituciones más importantes que ha tenido nuestro país, la de 1833, 1925 y la de 1980, es ésta última la que ha resultado con mayor número de modificaciones, al año 2013, contaba 33 modificaciones.

3.5.1 Reformas posteriores a 1988 y previas a 2005, “vuelta a la democracia”.

La primera reforma a la Constitución de 1980, se produce luego de que Augusto Pinochet perdiera el plebiscito del 5 de octubre de 1988; en este contexto, los actores políticos del momento⁹⁴ pactaron reformas a la Constitución con la finalidad de que hubiera gobernabilidad democrática.

La posible reforma constitucional debía ser aprobada por el procedimiento previsto en la Constitución de 1980 para el período de transición, es decir, voto favorable de la Junta de Gobierno y aprobación por plebiscito. Dado que La Concertación estimó altamente probable el éxito de su candidato, también visualizó que el estancamiento en cuanto a reformas oportunas podía significar ingobernabilidad, sobre todo si se consideraba que “la vuelta a la democracia” generaba grandes expectativas sociales, principalmente en materia de derechos humanos.

⁹³ CARMONA Carlos. “Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013”. Revista de Derecho público. Edición Especial. Pag. 57

⁹⁴ El conglomerado de partidos que formaba la Concertación era opositores al Régimen, por otra parte, Renovación Nacional, apoyaba a Pinochet, al igual que la Junta de Gobierno.

“La misma situación se podía deducir de los altos quórum para la modificación de las leyes orgánicas constitucionales. Por otra parte, la integración del Consejo de Seguridad Nacional auguraba decisiones controvertidas.”⁹⁵

En este escenario, era urgente entrar en una negociación, lo cual se tradujo en un acuerdo expreso respecto a los convenios entre el gobierno militar y la oposición, en base a los cuales se podría reformar la Constitución de 1980 y la posibilidad de plebiscito. Por otra parte, también existió pacto tácito, que involucró la aceptación por la oposición de la inclusión de las Fuerzas Armadas en el proceso político, el fuero Parlamentario de la persona de Augusto Pinochet (como senador vitalicio) y la intangibilidad de la ley de amnistía, decretada por el régimen militar.⁹⁶

Así, surge la necesidad de caminar hacia una democracia en forma gradual, que permitiera recuperar la confianza, pero erradicando todo tipo de violencia y sin los extremismos de otras épocas.

En vista de la necesidad de reforzar la protección a los derechos humanos, la Concertación de partidos por la Democracia, conformó una comisión encargada de proponer las reformas constitucionales, aquella basó sus propuestas en que Chile había aprobado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Dentro de las modificaciones negociadas más sustanciales podemos contar las siguientes⁹⁷:

- Reformas a Derechos fundamentales (Ley N°18.825, Ley N° 19.611, Ley N°18.876)

⁹⁵ CUMPLIDO CERCEA, FRANCISCO. “La Reforma Constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la constitución: sentido y alcance de la reforma. doctrina y jurisprudencia”. Revista Ius et Praxis . Año 9 . N° 1

⁹⁶ GODOY ARCAJA, Oscar. “La Transición Chilena a la Democracia: Pactada” .Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100018

⁹⁷ CARMONA Carlos. “Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013”. Revista de Derecho público. Edición Especial

- Reformas al Presidente de la República (Ley N° 18.825, Ley N°19.295, Ley N°19.541)
- Reformas al Congreso Nacional (Ley N° 18.825)
- Reformas al Poder Judicial (Ley N° 19.519, Ley N° 19.541)
- Reformas a las Fuerzas Armadas (Ley N° 18.825, Ley N°19.97)

3.5.2 Reformas de 2005 y “firma del Presidente Ricardo Lagos”

Según señaló el Presidente Lagos, al estampar su rúbrica en el texto: “Hoy, 17 de septiembre de 2005, hemos firmado la Constitución Democrática de Chile”.

Aspectos importantes que podemos destacar son los siguientes: ⁹⁸

- Se modificaron los enclaves autoritarios, los cuales formaban parte de lo que algunos llamaban “la democracia protegida”, mediante la supresión de los senadores vitalicios e institucionales, la reforma al sistema de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional (“TC”) y la disminución del poder del Consejo de Seguridad Nacional y de las Fuerzas Armadas vis à vis el Presidente de la República.
- Se destacaron los avances logrados en materia de derecho internacional y tratados internacionales.
- Muchos han afirmado que la Reforma 2005 logró un mayor equilibrio de poderes, si bien existe discrepancia en torno a si el Presidente de la República realmente disminuyó sus facultades en forma significativa.

Algunos autores (Tapia, Aldunate) señalan que las modificaciones de la Constitución serían solo un maquillaje para subsanar lo insubsanable y dotarla de una legitimidad de la cual carece, agregando que las modificaciones incorporadas no son representativas ni democráticas.

⁹⁸ DIAZ DE VALDES, José Manuel. “La Reforma Constitucional del Año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes” Pagina 35. Revista de Actualidad Jurídica N° 20, julio 2009, tomo I. Universidad del Desarrollo. Disponible en <http://derecho-scl.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/La-reforma-constitucional-del-a%C3%B1o-2005.pdf>

3.5.3. Modificación al Tribunal Constitucional.

“La reforma de 2005 concentró en el Tribunal Constitucional todos los poderes de control sobre la ley. Junto con ello, la reforma también cambió la composición del TC, el procedimiento de selección y los tiempos de duración en el cargo de ministro. Una primera consecuencia de la reforma fue que las instituciones ligadas al mundo militar perdieron toda influencia en el proceso de designación de jueces. La CS, por su parte, mantuvo su poder para nombrar tres ministros, pero al convertirse en una posición de tiempo completo, ellos ya no podrían ser parte de la propia CS. Esto, a su vez, fomentó que el nombramiento de jueces con un perfil más académico viniera a reemplazar a los jueces de carrera. Por último, se fortalecieron los nombramientos de origen político, entregándole al Presidente de la República la facultad para designar tres ministros, y al Congreso la facultad de designar otros cuatro (dos por parte el Senado, y dos por la Cámara de Diputados con ratificación del Senado). En definitiva, el número total de jueces aumentó de 7 a 10, estableciendo que la duración del cargo sería de nueve años no renovable”⁹⁹

Antes de la Reforma del 2005, el conocimiento del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (RII) era competencia de la Corte Suprema de Justicia, según establecía el antiguo artículo 80:

“La Corte Suprema de oficio o a petición de parte, en las materias de que conozca o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado de la gestión, pudiendo ordenar la Corte la suspensión del procedimiento”

⁹⁹ PARDOW LORENZO, Diego. Y VERDUGO RAMIEZ, Sergio. “Tribunal Constitucional Chileno y la Reforma de 2005: un enroque entre Jueces de Carrera y Académicos” Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502015000100006. Consulta realizada el 8 de 09502015000100006

Como señala el profesor Nogueira¹⁰⁰, este control es de tipo represivo, con efecto inter partes ya que se suspende la eficacia de un precepto, sin invalidarlo, ya que dicho precepto, declarado inconstitucional, continúa formando parte del ordenamiento jurídico. La aplicación que hizo la Corte de este recurso fue muy exigua, ya que la Jurisprudencia, amparándose en la doctrina clásica de la separación de poderes rechazaba la mayoría de éstos recursos, siendo muy escasa su aplicación, careciendo de relevancia jurídica como institución de control de constitucionalidad.

Con posterioridad a la Reforma del 2005, el conocimiento quedó entregado al Tribunal Constitucional. Por su parte, la Corte Suprema manifestó no estar de acuerdo con esta modificación ya que perdía independencia y veía conflictiva la relación del TC y los tribunales inferiores de justicia.

A lo anterior se debe agregar la nueva facultad del TC de controlar los Auto Acordados de la Corte Suprema.

Lo más complejo ha sido armonizar el funcionamiento del Tribunal Constitucional y de los tribunales de inferiores, ya que éstos han dictado sentencia, inclusive, mientras se está pendiente la tramitación de un RII. En otros casos, ha sido la propia Corte de Apelaciones la que ha fallado, ignorando los fundamentos y lo fallado por el Tribunal Constitucional, el caso TAG es un ejemplo claro de ello.¹⁰¹

¹⁰⁰ DAVIS CASTRO, Cristián. "Las Reformas del Nuevo Tribunal Constitucional Chileno", Página 3, disponible en <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/2007-1-Davis.pdf>.

¹⁰¹ En ese caso, fue la propia Corte de Apelaciones de Santiago quien solicitó al TC pronunciarse sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la multa, o "indemnización compensatoria", de hasta cuarenta veces el valor del peaje no pagado, contenida en el artículo 42 del Decreto con Fuerza de Ley N° 164 de 1991 del Ministerio de Obras Públicas (Ley de Concesiones de Obras Públicas). El TC declaró el precepto aplicable, no obstante lo cual, la Corte de Apelaciones de Santiago se resistió a utilizarlo para fallar la causa que conocía. Si bien no se trató de una rebelión abierta, ya que se invocaron para no aplicar el precepto en cuestión principios jurídicos diversos a los rechazados por el TC con ocasión del RII, la señal fue clara y nefasta: *voy a aplicar mi criterio esté o no de acuerdo el TC*. El problema es que se trata justamente de una materia que es de exclusiva competencia del TC (la inaplicabilidad por inconstitucionalidad). Peor aún, esta situación puso en duda uno de los grandes aciertos de la Reforma 2005, en cuanto a permitir a los mismos jueces solicitar la inaplicabilidad de un precepto legal. Dado lo concentrado del control de constitucionalidad a este respecto, parecía una estupenda fórmula para dar una salida a los jueces ordinarios frente a la inacción de las partes de un juicio. Más

Por otra parte, la simplificación del procedimiento de impugnación de los decretos ha llevado a que el Tribunal Constitucional pueda ejercer de manera más exigente y eficiente las facultades de control de constitucionalidad que se le han otorgado.

Si antes de la reforma de 2005, la tendencia de los Ministros del Tribunal era mantener cierto apego a las posturas del Gobierno de turno, en la actualidad, la tendencia ha sido mantener cierta neutralidad política y a efectuar votaciones que, inclusive, van en contra del gobierno.

3.5.4. Modificación al sistema electoral chileno, año 2015.

La modificación al sistema binominal del año 2015 se hizo cargo de una de las críticas más “duras” que arrastraba la actual Constitución del 80: el sistema binominal.

El profesor Avendaño aclara que "Desde hace mucho que se planteaba la modificación del binominal e introducir mayor representación, incorporando a sectores que normalmente quedaban excluidos de la repartición de estos cargos producto del efecto que generaba el binominal".¹⁰²

El Mensaje del Proyecto de Ley contenía propuestas destinadas a aumentar la inclusión y la representatividad, entre estas, proponía incorporar una cuota de género para que los partidos presentaran candidaturas de mujeres, logrando que cada género esté representado, en ambas cámaras, no superando 60%, ni por debajo del 40% de sus miembros.

aún, se abrían las puertas a una interesante labor de colaboración, similar a la existente en países como Italia o sistemas jurídicos como el de la Unión Europea. El caso TAG, sin embargo, ha puesto en duda la institución en sí, causando desconfianza y malestar. En nuestra opinión, los jueces del fondo no dimensionaron el daño que estaban causando al perseverar en imponer su postura. En DIAZ de Valdés, JOSE MANUEL. OP. CIT. Página 41.

¹⁰² RAMIREZ, Felipe. “Claves para Entender el Nuevo Sistema Electoral Proporcional”. Disponible en {<http://www.uchile.cl/noticias/133013/claves-para-entender-el-nuevo-sistema-electoral-proporcional>}.

Consulta realizada el 8.12.17, a las 11:36 horas

Según lo señalado en el portal del SERVEL, ¹⁰³la Ley 20.840 sustituye el sistema electoral binominal **aplicable a las elecciones parlamentarias**, por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional (Sistema D'Hondt), estableciendo el aumento de parlamentarios, además de mayor participación femenina y la disminución de barreras para la creación de partidos políticos.

Los principales objetivos de esta ley- que quedaron plasmados en la historia de su tramitación-fueron:

- a) Reducir la desigualdad del voto¹⁰⁴
- b) Permitir la representación e inclusión de todas las corrientes políticas significativas.
- c) Aumentar la competitividad e incertidumbre respecto de quienes resulten elegidos.
- d) Facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías.
- e) Promover un Congreso que refleje la diversidad de la sociedad.
- f) Evitar que queden fuera candidatos con grandes votaciones.

Según señala el Mensaje de la Ley, la iniciativa persigue que los partidos se agrupen en conglomerados, evitando así la excesiva fragmentación en la representación política.¹⁰⁵

Sin embargo y, a la luz de los resultados electorales de Noviembre del año 2017, podemos indicar que aquella afirmación esta errada. Actualmente en la Cámara de Diputados existe representación de dieciséis (16) partidos políticos, agrupados en

¹⁰³ Información disponible en <https://www.servel.cl/nuevo-sistema-electoral-chileno-metodo-dhont-2/>.

¹⁰⁴ Historia de la Ley 20.840. Página 5. Chile tenía en 1973 una Cámara de 150 diputados y un Senado de 50 miembros, con mucho menos de la mitad de electores que hoy día. Con esos números, el rediseño de distritos y circunscripciones permitiría reducir de manera muy significativa la desigualdad actual del valor del voto entre ciudadanos de distintos territorios. La propuesta considera, además, que los distritos correspondientes a zonas extremas en el Norte y en el Sur Austral merecen un criterio especial de sobrerrepresentación, más allá de su población electoral, todo ello en razón de propugnar su mayor integración. Disponible en <file:///C:/Users/Muygordita/Downloads/HL20840.pdf>. Consulta realizada el 8.12.17, a las 14:39 horas.

¹⁰⁵ Historia de la Ley 20.840, Página 10.

seis (6) listas/pactos presentados a la elección¹⁰⁶, lo que demuestra empíricamente la atomización existente, esto sumado a que ninguna coalición: Chile Vamos (72 diputados), Nueva Mayoría (57 diputados) y Frente Amplio (20 diputados) tiene la cantidad de diputados que permita obtener mayoría absoluta para aprobar proyectos de ley, es fiel reflejo de lo ardua y fragmentada que será la conducción política de los próximos años.

3.6. ¿Nueva Constitución o Reforma Constitucional?

Según señalan diversos autores, los regímenes presidenciales tienden a crisis más que los parlamentarios. Este antecedente, sumado a un cuadro actual que dificulta la gobernabilidad y un escenario político-social dividido, da como resultado un futuro poco auspicioso. Ante ello, es necesario buscar y formular propuestas para que el sistema pueda contener y evitar crisis, que pueden ser perjudiciales para la estabilidad, crecimiento económico y desarrollo del país.

Dentro de la academia y el mundo político, se han formulado propuestas con distintas visiones de lo que resulta conveniente al país, en las páginas siguientes revisaremos algunas de ellas.

Es importante destacar previamente, que existen diferencias sustanciales entre quienes plantean, por una parte la necesidad de realizar una nueva Constitución (que es la postura del actual Gobierno de la Presidenta Bachelet) y quienes consideran que es posible efectuar una mutación constitucional vía reforma; dentro de éste segundo grupo, se impone la postura de enfocarse en el contenido de la reforma, más que en la modalidad de cambio. Para reafirmar esto, manifiestan que lo más probable sea que instituciones, principios y normas se mantengan inalterables en un posible nuevo texto de Carta fundamental.

¹⁰⁶ Fuente: Servel. Resultados primera Votación. Elección de Diputados 2017.

Quienes promueven la idea de una nueva Constitución, tienen como punto central de su discurso la deslegitimación de la Constitución de 1980, como una consecuencia del proceso político a través del cual fue implementada. Añaden que, ni las reformas pueden cambiar aquello que nació viciado.

El profesor Francisco Zúñiga Urbina plantea que “en este nuevo ciclo ya no tiene cabida el falso consenso constitucional que marcó indeleblemente el ciclo reformador de la transición, de 1989 a 2005, es decir no es de recibo que una minoría pretenda bloquear una reforma total a la Constitución y/o vetar sus contenidos; asilada en la hiper-rigidez de la Carta impuesta. La Constitución defensiva, seguro o parapeto de los herederos ideológicos del régimen autoritario, ya no se soporta a sí misma, y es innegable una creciente deslegitimación de las instituciones (crisis de representatividad).¹⁰⁷

“El problema es que las reflexiones constitucionales de los especialistas en el tema no se toman en serio el problema constituyente, porque incluso cuando son conscientes (como lo explicaremos) de que las cuestiones constitucionales son cuestiones políticas, no entienden el modo en que los conceptos que se utilizan son conceptos cuyo contenido viene dado por la política.¹⁰⁸

El profesor Atria hace una distinción entre el “producto constitucional” y el “proceso constitucional”.

“Así, sostiene que lo buscado es una nueva constitución, no una reforma constitucional”¹⁰⁹

“El presidente Lagos y la Concertación entendieron que el proceso constitucional había sido solucionado porque la Constitución ya no era la de 1980”¹¹⁰

¹⁰⁷ ZUÑIGA URBINA, Francisco. “Nueva Constitución para Chile. Las “bases” y las nuevas ideas político-constitucionales”. Revista de Derecho Público. Edición Especial. Pag.26

¹⁰⁸ ATRIA LEMAITRE, Fernando. “Nueva Constitución y Reforma Constitucional: El Contenido de una Reforma.” Página 19. Disponible en “Democracia y Proceso Constituyente” Anales de Universidad de Chile. Séptima Serie N°10/2016

¹⁰⁹IBIDEM.

3.6.1. Michelle Bachelet: Nueva Constitución (año 2013)¹¹¹.

“Chile merece que el texto constitucional vigente reconozca y se base en un sistema plenamente democrático; y que recoja las normas y principios de derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional, en toda su extensión”.

Así, en el marco de los derechos fundamentales que promoverá se buscará un catálogo progresivo de derechos.

Pilares fundamentales:

- Derechos Humanos. Asumir compromiso categórico con reconocimiento y protección de derechos humanos, mínimo ético universal. A partir de esto, se generará un catálogo de derechos que la Constitución reconocerá, tales como, derecho a la vida, integridad física y psíquica; derecho a la igualdad y no discriminación, derecho a la libertad y seguridad personal, derecho a libertad de conciencia, derecho de propiedad, derechos colectivos y reconocimiento de pueblos indígenas, derecho a la participación política y social, entre otros.
- Garantías, se deben establecer las acciones y recursos que permitan su reclamo ante las instancias judiciales.
- Deberes. la Constitución deberá establecer deberes relativos a la vida pacífica, el respeto de los derechos, la contribución a una sociedad solidaria, el cumplimiento con las cargas reales y personales que establezca la ley; los deberes para con el Estado nacional, sus valores e intereses permanentes y los deberes relativos al respeto y cumplimiento de la Constitución y la ley.

¹¹⁰ IBIDEM.

¹¹¹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Págs. 28-35

- Sistema Político. Chile debe ser Chile un Estado social y democrático de Derecho. la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado. Se deberá plasmar una democracia representativa. Las democracias pluralistas combinan elementos de representación y participación en su versión contemporánea. Sus principios básicos son la representación política y la participación, en una ecuación de equilibrio. La actual Constitución tiene un déficit de legitimidad democrática que se proyecta a su capítulo relativo al ejercicio de poder constituyente derivado, sometido a quórum reforzados que aseguran el bloqueo de las minorías, la imposición de un falso consenso constitucional y la nula participación de la ciudadanía.

3.6.2 Reforma Constitucional.

La profesora Sofía Correa plantea que los momentos constitucionales no se agotan con la génesis de una constitución. Así, nadie podría discutir que las Constituciones de 1833, 1925 y 1980 fueron impuestas a través de una decisiva intervención militar. Sin embargo, son los procesos futuros, los de reforma donde se encuentran las claves interpretativas para construir el futuro.

Después del triunfo del “No”, se negociaron un conjunto de reformas que fueron sometidas a plebiscito, de acuerdo a las disposiciones transitorias de la Constitución.

Así, las constituciones tienen determinaciones especiales relativas a los procedimientos mediante los cuales pueden ser modificados, lo cual abre un espacio significativo para el debate, para la mutación constitucional a través de reformas y por vía democrática.

Ahora bien, partiendo de la base de que la Constitución es un texto, ¿cómo podríamos diferenciar un texto completamente nuevo de otro antiguo? Y aquí, lo postulado por el senador Espina cobra sentido, de nada sirve discutir sobre el título con el que bautizaremos el nuevo texto si lo realmente importante es discutir sobre

su contenido. Desde ese punto de vista, una constitución puede ser lo suficientemente diferente de la creada originalmente y esas modificaciones pueden haber sido alcanzada mediante reformas que la moldearon y la transformaron. En ese sentido, las reformas que ha tenido la Constitución de 1980-- la hacen lo “suficientemente distinta” de la publicada por la Junta de Gobierno. Las constituciones se pueden modificar, es un asunto de voluntad política, y por otra parte, es una necesidad que sea modificables como una forma de adaptarlas a la realidad. Un proceso democrático de modificación constitucional implica un debate político y una confianza en quienes nos representan en el Congreso, lo cual se traduce en un fortalecimiento de la democracia representativa y de la política como capacidad negociadora e integradora.¹¹²

3.6.2.1. Una forma de Democratizar el Proceso Político.

Actualmente hay un cuadro que hace difícil la gobernabilidad, marcado principalmente por la falta de representatividad. Por ello es necesario fortalecer al Ejecutivo y al Legislativo para que éste último participe en el proceso de gobernar y sea responsable políticamente de esas decisiones. La propuesta que presenta el senador Andrés Allamand consiste en modificar el sistema presidencial, transformándolo en uno semipresidencial. Las críticas que esgrime o que fundamentan la propuesta presentada consisten, en primer lugar, en que el Presidente electo gobierna con un Congreso en el cual no tiene mayoría, lo cual implica que cualquier proyecto de ley deberá ser negociado con las fuerzas opositoras. Esta situación provoca un desgaste en la gestión legislativa de gobierno y además implica que, es probable, que el proyecto enviado sufra muchas modificaciones durante la tramitación, las cuales pueden desvirtuarlo. Así, agrega que un sistema presidencial se basa en la separación entre el Congreso y el Presidente de la República, siendo que- en su opinión- nuestro país necesita un trabajo colaborativo.

¹¹² CORREA SITUL, Sofía. “Mutación Constitucional Vía Reforma: Una Mirada Histórica”. En Democracia y Proceso Constituyente. Anales de la Universidad de Chile. Revista de Anales. Séptima Serie N° 10/2016

A continuación me referiré a algunas críticas que se han formulado al sistema presidencial.

3.6.2.2. Críticas al Sistema Presidencial.¹¹³

1.- Los sistemas presidenciales no proveen de una salida permanente democrática y eficaz a las crisis político institucional.

En un gobierno presidencial existen dos instituciones con legitimidad democrática, por una parte el Presidente de la República, y por otra, el Congreso Nacional. Cuando surgen conflictos entre éstos poderes se resta eficacia a la acción de los Poderes Públicos. En caso de conflicto entre estos dos poderes, cada uno de ellos puede invocar legitimidad como representantes de la voluntad popular, agravando el conflicto. Así, en la práctica, muchos de estos conflictos son resueltos a través de acuerdos políticos o a través de una institución denominada Acusación Constitucional.

Art. 52 de la Constitución Política de la República. “Son atribuciones exclusivas del Congreso:

Numeral 2º: Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

- a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su

¹¹³ RIVADENEIRA HURTADO, Ignacio. “CHILE: hacia un gobierno semipresencial; diez razones para dejar atrás nuestros sistema presidencial”. Revista Derecho y Humanidades N°13 / 2008/ pag. 213-247.

expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.”

Este procedimiento nunca ha sido aplicado a un Presidente de la República, aunque sí se ha usado contra ministros de Estado. En abril de 2008 permitió remover de su cargo a quien era ministra de educación en esa época, Yasna Provoste (DC), y posteriormente, a Harald Beyer en abril de 2013, quien estaba a cargo de la misma cartera.

Se argumenta que el régimen parlamentarista, lejos de evitar las polarizaciones, las induce y facilita. En éste sentido, un régimen presidencial no contempla válvulas de escape, como la “renuncia de un Primer Ministro y la conformación de otro gobierno con ajustes ministeriales, o en casos más extremos, una elección anticipada para resolver un conflicto de fondo”¹¹⁴

2.- Rigidez del Juego Político. Al no permitirse la reelección, si un Presidente tiene baja adherencia ciudadana, no puede ser removido. Por el contrario, si al terminar su periodo tiene alta adherencia, no puede ser reelegido. Respecto al periodo durante el cual un mandatario gobierna, podemos señalar que en un sistema presidencialista hay una rigidez que produce la perpetuación de alianzas políticas artificiales, toda vez que, después de la elección el Presidente seguirá gobernando apoyado en quienes lo llevaron al poder. Y, a su vez, quienes fueron vencidos en la elección, pasarán a ser “oposición” durante todo el periodo de gobierno.

Las elecciones de 1999 y 2005, habidas en Chile, son un claro ejemplo del juego suma cero. En ambas, los candidatos oficialistas, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, obtuvieron triunfos muy ajustados frente a Joaquín Lavín y Sebastián Piñera, quedando ambos como candidatos fijos para la próxima elección. Sin embargo, para ellos no existió un lugar institucional desde dónde pudieran dirigir la oposición. La crítica que formula el Profesor Rivadeneira es que nuestro sistema presidencial no

¹¹⁴ GARCÍA, José Francisco. Op. Cit, Página 4.

aprovecha líderes políticos que cuentan o han contado con amplio apoyo popular. En un sistema parlamentario, éstos –mientras llega la próxima elección- podrían estar encabezando la oposición desde el Parlamento, dinamizando el proceso político¹¹⁵.

3.- Otra característica del sistema presidencialista es la exacerbada importancia que tiene el Presidente de la República, quien concentra funciones que pueden resultar antagónicas, toda vez que, su figura se consolida como un ejecutivo unipersonal, poderoso y estable, con amplias facultades para oponerse eficazmente a intereses particulares, representados básicamente por el Congreso. En éste contexto, los peligros en relación al estilo de liderazgo son altos, ya que un líder con alta aprobación de la ciudadanía, que además concentra muchas funciones de Estado y de Gobierno podría caer la demagogia y caudillismo, o inclusive, en solicitar más atribuciones, en desmedro del Parlamento.

4.- Se sostiene que los regímenes presidenciales fomentan una democracia de menor calidad, ya que en muchos casos transforman al Congreso en un buzón de normas que han sido redactadas por organismos técnicos del ejecutivo, en un proceso pre-legislativo realizado, casi, secretamente. El peligro de éste escenario radica en que, si las funciones del Congreso son reducidas, éste se transforma en un instrumento de oposición “apasionada y destructiva”, muy preocupados de criticar, utilizando posiciones extremas y populistas, como un mecanismo de desgastar al gobierno y ganar exposición y presencia pública.

Por otra parte, en un régimen presidencialista la relación directa entre el electorado y el Presidente de la República, promueve que éstos últimos se presenten como hombres “no políticos”, lo cual sería una estrategia para lograr perfilar una imagen política transparente, alejada de los partidos políticos. A ésta figura se les ha llamado *llaneros (políticos) solitarios*.

¹¹⁵RIVADENEIRA HURTADO, Ignacio. “CHILE: hacia un gobierno semipresencial; diez razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial”. Revista Derecho y Humanidades N°13 / 2008. Pie de pag. 19.

5.- El sistema presidencial siempre se verá propenso al abultamiento del estado central, pues la pugna por llegar a la presidencia, obligaría a los candidatos a la oferta y repartición de muchos cargos públicos entre sus partidarios e incluso la repartición de nuevas reparticiones si las existentes no fueran suficientes.

Así, el Presidente electo logrará un triunfo electoral y formará gobierno con sus más cercanos, con independencia de los partidos tradicionales. “Como contrapartida, genera en éstos últimos incentivos a abandonarlo en momentos de crisis para no comprometer sus bases de apoyo”.¹¹⁶ Según señala Linz, en los regímenes presidenciales “la solidaridad y el compromiso de los partidos hacia el gobierno, no existe”.

6.- El multipartidismo que existe en Chile no se adapta bien a los sistemas presidenciales de gobierno. En nuestro país siempre han existido- y probablemente existirán- muchos partidos políticos. La polarización de partidos que existió entre 1925 y 1973 obligó a los candidatos a hacer concesiones de campaña a minorías extremistas de sus bases, sin las cuales no lograba ganar la elección. Durante el periodo de gobierno, también debieron llevar adelante proyectos de ley difíciles de consensuar para cumplir los pactos de apoyo que respaldaban al presidente.

“En éste sentido, dado el carácter minoritario de los seis o siete núcleos políticos básicos, históricamente existentes en Chile, éstos sistemas de gobierno (parlamentario o semi presidencial) ofrecerían instituciones más adecuadas para formar coaliciones de mayoría, sin violentarlos a través de una ingeniería política reductora y excesivamente artificiosa”.

“En los sistemas presidenciales con contexto multipartidista son sistemas que fácilmente pueden basarse en una doble minoría, en los que el presidente tiene solo

¹¹⁶ GARCÍA, José Francisco. Op. Cit, Pág. 4.

una minoría del electorado, y al ser elegido se encuentra con apoyo minoritario en el Congreso”.

“La opción de segunda vuelta tiene el efecto perverso de desincentivar acuerdos entre distintas fuerzas políticas afines para crear conglomerados mayoritarios con el objetivo de conquistar la primera magistratura de la nación. Por lo demás, la mayoría presidencial producida en la segunda vuelta es por su naturaleza una mayoría ficticia” ¹¹⁷.

Un ejemplo de ello, es el caso del Frente Amplio. El 09 de noviembre de 2017, señalaron a un medio electrónico¹¹⁸ que ellos serían oposición de Piñera o de Guillier. Posteriormente, después de la Primera Vuelta y en atención a los resultados obtenidos, comenzaron a barajar la posibilidad de apoyar a Guillier y se dieron un plazo de 10 días de reflexión para consultar con sus bases y tomar una decisión. Prácticamente todos los partidos que forman el FA son contrarios a Sebastián Piñera; sin embargo, una cosa es no tener afinidad política y otra cosa, es movilizarte por el contendor (que dicho de pasada, te derrotó y te dejó fuera de la segunda vuelta).

Se puede apreciar que cualquier coalición que se logre para buscar apoyo de un candidato, será transitoria y, dependiendo del devenir de los hechos, puede ser la marca en la frente que deban cargar sus partidarios, para elecciones futuras.

3.6.2.3. Propuestas para Avanzar al Sistema Semipresidencial. Andres Allamand.¹¹⁹

El año 2016 Andrés Allamand planteó una propuesta para moderar el desequilibrio institucional que existe. Estas medidas permitirían que los principios democráticos

¹¹⁷ IBIDEM, Pagina 4.

¹¹⁸ “Frente Amplio se fija plazo para Definir Apoyo a Alejandro Guillier en Segunda Vuelta”. Publicado el 20 de Noviembre de 2017. En Diario Digital “El Dínamo”, Santiago, Chile. Disponible en [http://www.eldinamo.cl/nacional/2017/11/20/frente-amplio-se-fija-plazo-para-definir-apoyo-a-alejandro-guillier-en-segunda-vuelta/]

¹¹⁹ Proyecto de reforma constitucional Boletín N° 10607-07

operen de mejor forma, reforzando la separación de funciones estatales, como un buen sistema de pesos y contrapesos institucionales, las bases de aquel texto son los siguientes:

- a) Reevaluar la responsabilidad asignada al régimen político presidencial, especialmente en el derrumbe democrático de países latinoamericanos.
- b) La denominada “falla geológica” que presenta el régimen presidencial, al constatar que la mayoría de las democracias estables, avanzadas y desarrolladas no son presidenciales.
- c) el hiperpresidencialismo de la Constitución de 1980 que se ha mantenido pese a las reformas de 1989 y 2005.

Aspectos del Funcionamiento y Equilibrio de Poderes¹²⁰.

- Separación de la figura del Presidente y Primer Ministro: “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”. El Primer Ministro será nombrado por el Presidente y debe contar con la ratificación del Congreso Pleno.
- Presidente conserva prerrogativas, tales como, asegurar respeto a Constitución, resguardar independencia y soberanía de la nación, seguridad externa y la integridad territorial del país, respeto de tratados internacionales y defensa.
- Implementar la figura de la “Censura constructiva”: Podrá la Cámara de Diputados, con un tercio de sus miembros impulsar una moción de censura al Primer Ministro, iniciativa que luego debe ser ratificada por el Senado. Tras esto, el Congreso Pleno debe nombrar reemplazante por mayoría absoluta. Si

¹²⁰ IBIDEM

no lo hace, la censura fracasa. Si lo hace, el Presidente lo nombra Primer Ministro o disuelve ambas Cámaras y llama a elecciones generales. Por otro lado, el Presidente puede siempre hacer cesar en su cargo al Primer Ministro y en tal caso el sucesor debe obtener idéntica ratificación del Congreso Pleno.

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

3.7. El Camino hacia la Reforma Constitucional y Nueva Constitución.

El pasado 3 de abril de 2017 el Gobierno presentó el proyecto de reforma constitucional comprometido: modificar el capítulo de reforma constitucional para vehiculizar la dictación de un nuevo texto. Partidarios de la asamblea constituyente dirán que, sin ésta, no hay nueva Constitución, y en el otro extremo estarán aquellos que, porfiadamente, dicen que la Carta de 1980 no requiere de reformas o, a lo más, admiten la posibilidad de introducir algunas reformas de muy poca importancia. Cualquiera sea la opinión que se tenga, lo cierto es que la Presidenta fijó un itinerario y se inició una nueva etapa¹²¹

Al respecto, el senador Hernán Larraín, explicó que “en Chile hoy día ya es difícil gobernar, pero con los cambios que se le han incorporado al régimen político,

¹²¹ USEN VICENCIA, Alejandro. “Del proceso constituyente a la reforma constitucional”. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Chile Blog EL MERCURIO, Disponible en [<http://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2017/04/17/del-proceso-constituyente-a-la-reforma-constitucional.aspx>]. Consulta realizada 30.10.17

mañana será más difícil aún. Cambiamos la ley de partidos, la ley del sistema electoral y todo esto, lo que está generando es un aumento de la existencia de los partidos. Se suma a esto, que del sistema electoral binominal pasamos a uno proporcional, lo cual, con un mayor número de parlamentarios, se va a generar una mayor dispersión”.

El senador Carlos Montes manifestó que “tenemos que asumir que las instituciones políticas se encuentran bastante cuestionadas, por razones que hay que discutir. Creo que han perdido poder y no están siendo el centro de deliberación de las grandes opciones que el país tiene”.

Por ello, argumentó que “creo que una forma de dinamizar este rol y abrir el debate es este proyecto. En algún momento tenemos que asumir la reorganización del sistema político y este proyecto abre debate constitucional y legal y ayudará mejorar la cuestionada estructura”.¹²²

3.7.1. Proyecto de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República

La acción del Gobierno de la Presidente Bachelet marcó un camino respecto al proceso constituyente.

El día 06 de marzo del año 2018, a días de cumplir con su mandato, ingreso al Senado un proyecto de reforma constitucional para modificar la Constitución Política de la República, con el Boletín N° 11.617-07.

En aquel texto se hace mención al proceso constituyente que se ha llevado a cabo, abierto a la ciudadanía, considerando “tres momentos: el Encuentro, la Deliberación y la Soberanía. El Encuentro se refiere a la fase participativa y consiste en la participación pública a nivel local, provincial y regional. Para dar garantías de

¹²² DISPONIBLE en http://www.senado.cl/avanzar-hacia-un-regimen-semipresidencial-la-reforma-constitucional-que/prontus_senado/2017-05-18/161038.html Avanzar hacia un régimen semipresidencial: la reforma constitucional que apunta a perfeccionar el sistema político. Consultado el 18/05/2017

transparencia, inclusión y ausencia de sesgo político en esta primera etapa, creé el Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente. La Deliberación consiste en la discusión sobre los contenidos constitucionales en la sede constituyente acordada por el Congreso Nacional. Finalmente, la Soberanía se refiere al plebiscito final ratificadorio del cambio constitucional”. Este camino traerá consigo la “Nueva Constitución”.

Esta reforma trae consigo un nuevo texto de Constitución, el cual ha sido criticado tanto en aspecto de temporalidad como de vinculación con demandas reales de la ciudadanía. En primer lugar, el momento para cualquier cambio legal y más aún constitucional importa un sentido político práctico, que sea a días de dejar el mando deja a ver que existe una nula disposición a discutirlo por quien lo ingresa, por lo que pareciera ser sólo cumplir un compromiso y no generar real y efectivamente una discusión abierta y sincera

En segundo lugar, el contenido merece críticas, pues desconocemos a los redactores del texto, las bases de inspiración del grupo redactor, y lo más importante: cuales fueron los fundamentos recogidos del proceso de discusión por parte de grupos sociales que participaron en “cabildos”, ni siquiera cual fue la importancia de aquellos, que por lo demás comprenden a un grupo reducido en cantidad numérica de nuestro país.

En resumen, la presentación de esta reforma parece tener ribetes más de testimonial que efectivo en miras a modificar la Carta Fundamental.

CONCLUSIONES.

En el capítulo I, llamado “Sistemas de Gobierno. El sistema parlamentario y el Sistema presidencial” nos referimos a éstos dos sistemas de gobierno, resaltando que –históricamente- ambos han sido estudiados de manera comparativa, esto es, resaltando las ventajas de uno por sobre otro. Así, desde el siglo XIX la discusión no presentó grandes avances, hasta que hacia finales de los años ochenta, en plena “tercera oleada de democratización”, Juan Linz presenta sus estudios basados en análisis estadísticos que revelan –ahora matemáticamente- la superioridad del parlamentarismo, por sobre el presidencialismo; comenzaría así una ola de estudios que revitalizarían la discusión y aportarían nuevos antecedentes (históricos y estadísticos) para re-pensar la fragilidad de los sistemas de gobiernos existentes en América Latina. Algunos autores, centraron la atención en factores económicos, mientras que otros, lo atribuyeron a la injerencia militar en la vida político-civil.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que tanto el régimen parlamentario como el régimen presidencial tienen aspectos positivos que conviene resaltar. En el caso del parlamentarismo, varios autores coinciden en señalar como una de sus principales características el que hace frente a la rigidez de la elección de un periodo fijo, ya que en caso de que el primer ministro pierda la confianza del Parlamento, éste puede ser destituido de su cargo través de la moción de censura, lo que es una válvula de escape en caso de tensiones.

Ahora bien, en el parlamentarismo, la existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro, no es garantía suficiente para la gobernabilidad, ya que siempre sería necesario que ambas fuerzas puedan mantenerse en igualdad

Consideramos que el argumento que más juega a favor de las ventajas del Parlamentarismo es la estabilidad política que promete porque se dice que tiene mejores válvulas de escape para evitar las crisis de gobernabilidad.

Por su parte el sistema presidencialista, del cual conocemos más, parece ser más inestable, o bien, con mayor tendencia a los quiebres democráticos, o altamente vulnerables al fracaso del gobierno y su derrocamiento es el caso de Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y República Dominicana. En el caso de Colombia, Venezuela, Perú, Argentina, Brasil y Chile (éstos últimos tres países han restablecido su democracia en la década de los 80).

En el caso de Chile hay un arreglo multipartidista, con una fuerte polarización y fragmentación partidaria, por ello recomienda que las soluciones a la crisis deberían buscarse en los sistemas semi-presidencialistas. No obstante, en Chile se produce una tensión entre el resurgimiento de la democracia, que aparentemente tiende a fortalecer la participación y el Congreso como mecanismo de mediación social, ya que la transformación del Estado, ha tendido a subordinar al Parlamento al poder presidencial y a marginarlos de las grandes decisiones, lo anterior se ve reflejado en las grandes facultades legislativas (materias de ley exclusivas) del Presidente de la República frente a las facultades parlamentarias en la misma materia, entre otras.

En el capítulo II, llamado “El Presidencialismo en Chile y su Vinculación con las Crisis Político-Sociales” realicé una revisión histórica de los procesos constituyentes de 1828, 1833 y 1925, con la finalidad de identificar factores político-sociales que incidieron en las crisis y quebrantamientos al orden institucional. La idea principal en este capítulo fue analizar/entender que en todos los momentos de nuestra vida republicana, cuando han surgido presiones sociales, o bien, crisis de poder, los sistemas de gobierno han tenido ciertas dificultades para solucionar y canalizar las demandas o presiones originadas.

La crisis constitucional de 1829 se generó a partir de opuestas interpretaciones de la Constitución recién promulgada con ocasión de la elección del Vicepresidente de la República, dado que la Constitución había entregado al Congreso la decisión final entre los candidatos más votados.

La Constitución de 1833 estuvo marcada porque el bando ganador, el cual, en todo momento, pretendió imprimir el sello presidencialista a la Nueva Carta Fundamental, debido a las facultades conferidas al Presidente.

Ahora bien, no obstante el marcado carácter presidencialista, las reformas constitucionales posteriores 1861-1891 introdujeron modificaciones que dieron lugar a un régimen ecléctico que tomo aspectos de un régimen parlamentario, que tuvo manifestación hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1925.

Las prácticas parlamentarias dejaron un sabor amargo en la política nacional y es por ello, que la Constitución de 1925 nuevamente implementó un régimen presidencial.

Hacia 1970, la excesiva polarización política y el exacerbado entusiasmo por llevar a cabo reformas económicas sin seguir los conductos estamentales, jurídicos y políticos regulares, provocó el quiebre institucional de 1973.

Posteriormente, entre los años 1974-1980, la Junta de Gobierno, dictó numerosos decretos leyes y actas de gobierno, algunas de las cuales sirvieron de base e inspiraron la Constitución de 1980. Entre ellos, el carácter garante del Estado, los derechos naturales y superiores del hombre, el rol subsidiario del Estado, la preeminencia del bien común, el respeto a la propiedad privada y la libre iniciativa en el campo económico.

En el capítulo III, llamado “Constitución de 1980. Un Camino de Transformaciones”, se efectuó una revisión respecto al proceso constituyente y a los principales organismos que participaron en el proceso constituyente. Además, se efectuó una revisión respecto a principios constitucionales y económicos que – a juicio de éste investigador- han llegado a tener una fuerte raigambre en nuestro actual sistema constitucional. De tal forma que cualquier modificación o reforma constitucional no puede desconocerlos; entre éstos, el carácter de garante del Estado, la protección al

bien común y principio de subsidiariedad estatal marcan y definen nuestro actual sistema político constitucional. Estos principios se analizaron porque influenciaron la redacción del texto por tratarse de aspectos que atravesaron el momento político y se mantienen como núcleo que perdura a través del tiempo. En específico, me referí a ellos como valores del pensamiento conservador plasmados en la redacción del texto, ya que la junta Militar vio la opción histórica de refundar aspectos de la vida política y económica de nuestro país.

Así, se estableció un catálogo de derechos, que protegen a los individuos frente al poder y a la arbitrariedad estatal. En éste sentido, la regulación del Estado se rige por una institucionalidad basada en un presidencialismo fortalecido, que algunos autores han llamado, hiper presidencialismo o presidencialismo a la chilena, por las exacerbadas atribuciones del ejecutivo, entre ellas potestades legislativas exclusivas, injerencia en el gasto público, y manejo de las relaciones exteriores.

Con la vuelta a la democracia, se iniciaron diferentes reformas a la Constitución, las cuales buscaron morigerar los aspectos autoritarios presentes en el texto constitucional. Así, la reforma de 1989, se enfocó en el fortalecimiento de los derechos y garantías constitucionales, los cuales habían sido reconocidos en la Constitución de 1925, pero que a la luz de los actuales principios del derecho, se encuentran fortalecidos, toda vez que constituyen un límite al ejercicio de la soberanía.

Posteriormente la reforma del año 2005, llamada por el Presidente Lagos como “la Constitución Democrática de Chile” permitió equilibrar –en alguna medida- el poder del presidente a través del fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras del Congreso.

La reforma del sistema binominal del año 2015 ha buscado fomentar la participación democrática mediante una distribución más equitativa de los escaños disponibles en

el parlamento, tanto entre hombres y mujeres como entre grupos políticos pequeños, que buscan mayor visibilidad pública.

Actualmente parte de la doctrina señala que un sistema de gobierno presidencialista con las características que se dan en nuestro país dificulta la gobernabilidad y la dinámica del proceso político. Ante estos hechos, han surgido iniciativas que buscan promover cambios adecuados a las necesidades actuales de los tiempos.

La iniciativa propuesta por la Presidenta Bachelet en un primer momento pretende reformar la actual constitución para luego, a través de un proceso democrático, encargar la redacción del texto a un grupo elegido.

Sin duda, el Proyecto de Reforma al Capítulo XV de la Constitución enviado por la Presidenta Bachelet marca un itinerario o pauta respecto a cómo se irá originando el proceso de reforma/cambio constitucional. Sin embargo debemos tomar cuidado con varios puntos. En primer lugar con transformar el proceso constituyente en un instrumento de campaña de un solo conglomerado político, ya que lo anterior significaría que –otra vez- la Constitución sería redactada “entre amigos”. En segundo lugar, la modificación/reforma constitucional por sí no garantiza que el resultado que obtendremos será el esperado o prometido. En éste sentido resulta relevante considerar la distinción que hace el Profesor Atria en relación a “proceso” y “producto” legislativo. En ese esquema, plantea que un sistema democrático no sería posible diferenciar uno de otro, es más, la única manera de obtener un producto con cierto estándar es, precisamente, garantizando el proceso a través del cual se generó dicho producto. Este esquema nos hace imaginar una industria de leyes. Y resulta que el proceso constituyente es un mucho más complejo ya que es un proceso jurídico-político-social en el cual interfieren (idealmente hablando, o por lo menos, siguiendo la lógica que ha promovido la Reforma a la Constitución enviada por la Presidenta Bachelet, según la cual se promovería la participación a través de la convocatoria a una “Convención Constitucional”) varios actores de diferentes grupos políticos y estamentos de una sociedad. Entonces, no resultaría extraño que,

aun logrando una convocatoria de los sectores políticos y sociales más diversos, el resultado de ese proceso político no sea el esperado ni el requerido socialmente.

En este sentido, consideramos que el debate constitucional respecto a las reforma constitucional debiera centrarse, en primer lugar, en identificar cuáles son los puntos/lugares críticos que nos interesa reformar; segundo, identificar cuáles son los aspectos que se pueden y que probablemente van a ser rescatados desde la Constitución de 1980, porque es indiscutible que después de más 30 años de vigencia, tiempo durante el cual se le han efectuado múltiples modificaciones en aras a democratizar su texto original, la Constitución actual no es la que se redactó en el año 80, es tan distinta, que el propio Presidente Lagos la llamó Nueva Constitución.

Así, la Constitución del 80 además de las reformas, nos presenta un amplio el catálogo de derechos fundamentales reconociendo vías jurídicas directas para accionar en caso de vulneración como es el recurso de protección. En éste sentido han sido los propios Tribunales Superiores de Justicia los que, por la vía de la interpretación jurídica han brindado tutela y acogido recursos que amparan derechos fundamentales que no tenían protección. Un ejemplo de ello son los recursos de apelación acogidos por la Corte Suprema en los cuales brindó una tutela indirecta al derecho a la salud mediante una protección del derecho a la integridad física y síquica de los individuos, ya sea declarándolo expresamente u otorgando coberturas específicas o entregando medicamentos que habían sido negados por el organismo prestador.

Es decir, la Constitución se ha ido modificando y democratizando, se ha ido adaptando y evolucionando, los propios ciudadanos actualmente han levantado la defensa de importantes “derechos” invocando como fundamento jurídico la misma Constitución a la cual, en otras oportunidades, le cuestionan la legitimidad.

Desconocer éstos hechos es de ciegos. Como también lo sería desconocer que se subió el ingreso “per cápita” y los salarios reales; (...) el riesgo país, medido por

estándares internacionales bajó y con ello el costo del endeudamiento externo a los que pueden acceder a ello; se modernizó la defensa de los mercados y de los consumidores, se puso al país en un alto nivel en materia de telecomunicaciones, servicios aéreos; se implementó una institucionalidad ambiental; mejoró la cobertura de salud, disminuyó la mortalidad infantil, aumentó la esperanza de vida y mejoraron los servicios sanitarios en casi todo el país; las importaciones baratas nos han hecho soñar con el primer mundo y la modernización de la justicia penal, laboral y familiar, constituyeron un avance en un viejo sistema judicial; las carreteras chilenas se parecen en algunos aspectos a las de países ricos, etc. Esto es indesmentible y un análisis serio debe partir por reconocer la realidad.

Inclusive, asumiendo, que la redacción inicial no se efectuó con la participación de todos los actores políticos, los procesos posteriores de reforma y de interpretación judicial, han democratizado la actual constitución. Por otro lado, el entramado jurídico no depende cien por ciento de una Constitución, sino que se sostiene con todas las demás normativas que rigen ámbitos o materias específicas, que determinan el alcance de garantías y derechos reconocidos en la Constitución, o bien, que regulan otras materias que no están consideradas en la Constitución, por ejemplo, Ley de Bancos, Ley de Mercado de Valores, Código de Aguas, Código del Trabajo.¹²³

Visto de ésta manera, los problemas políticos y sociales pueden no depender sólo de la constitución. Culpar a la Constitución actual de los males sociales, o bien, suponer que una nueva constitución, de por sí cumplirá todas o la mayoría de las expectativas sociales, es pedir demasiado. Es jugar con las expectativas de muchos ciudadanos sin saber qué pasará una vez que decante el entusiasmo y nos encontremos nuevamente ante los mismos conflictos que se pretendían resolver.

En este sentido, cobra relevancia lo planteado por G. Sartori respecto a la importancia de debatir, no respecto a la nomenclatura de un sistema de gobierno,

¹²³ Hay autores que señalan que en Chile, hay tantas normas especiales que ya no es posible tomar un solo texto, como un código, para conocer todas las normas que regulan cierta materia. En este sentido se habla de que existiría un archipiélago normativo.

sino respecto a su contenido y, sobretodo, respecto al fin perseguido. Toca a la clase política y a los partidos, re-pensar la forma de hacer política, volver a mirar a sus bases y re-encontrarse con la ciudadanía que hoy, los mira desde lejos.

Tomando en consideración lo anterior, la prudencia aconsejaría que en lugar de un llamado a reformar toda la constitución, como lo está haciendo la Presidenta Bachelet, se discutiera más de fondo, respecto a los puntos que, verdaderamente requieren ser modificados. En este sentido, nuestra propuesta es que se reforme el capítulo relacionado con el sistema de gobierno, pasando de un sistema presidencial a uno mixto o semipresidencial, poniendo el énfasis en los siguientes aspectos, por los fundamentos que a continuación explicaré.

Modificaciones a los órganos Ejecutivo y Legislativo que permiten un mayor balance en sus pesos y contrapesos respetando la idiosincrasia chilena.

Modificaciones al Ejecutivo:

- Permitir la reelección inmediata al Presidente de la República, por una sola vez en su vida. Esto trae la posibilidad de continuar una gestión exitosa al ampliar la duración y continuación de políticas públicas en el tiempo, siempre supeditado a la valoración que haga de esto la ciudadanía. Se deja de manifiesto que será por una sola vez con el objeto de impedir la perpetuación en el poder.
- Dividir las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en un Presidente de la República y un Primer Ministro.
- El Presidente de la República será Jefe de Estado, manejará las relaciones internacionales asegurando el respeto a la Constitución. Nombrará un Primer Ministro y el gabinete de Ministros será nombrado en conjunto entre estas dos autoridades.
- El Primer Ministro será Jefe de Gobierno y líder de la coalición oficialista, de exclusiva confianza del Presidente de la República, asumirá las funciones de los actuales Ministro de Interior y Ministro de Secretaria General de la Presidencia, asumiendo tareas políticas y legislativas. Esto quiere decir que las relaciones

políticas, principalmente con partidos políticos, parlamentarios, movimientos sociales y la ciudadanía en general serán su tarea principal y por ende, será el encargado de actuar como catalizador de resolución de conflictos ante crisis sociales y políticas.

- Se creará el Ministerio de Seguridad Pública.
- Cualquier Parlamentario podrá ser nombrado Primer Ministro.

Modificaciones al Legislativo.

- Ampliar iniciativas de ley a parlamentarios, a fin de presentar proyectos que tengan injerencia en fondos públicos básicamente en situaciones de estado excepcional de emergencia y catástrofe.
- Reformar la institución de urgencias, otorgando atribuciones a las mesas directivas del Senado y Cámara que las resolverán en conjunto con el Primer Ministro.
- Reformular el modelo de interpelación ministerial y de acusación constitucional especialmente al Primer Ministro. El que servirá de válvula de escape ante graves conflictos sociales.
- Obligación de asistencia de Ministros de Estado a comisiones investigadoras para que participen en debate legal.

BIBLIOGRAFÍA.

ACKERMAN, BRUCE. La Nueva División de Poderes. Editorial Fondo de Cultura Económica, 2007.

ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. España, Madrid. 2002.

AVILES, VICTOR MANUEL. Modificaciones al sistema electoral y sus posibles efectos en el sistema de gobierno, necesidad de una mirada sistémica.

ATRIA LEMAITRE, Fernando. “Nueva Constitución y Reforma Constitucional: El Contenido de una Reforma.” Página 19. Disponible en “Democracia y Proceso Constituyente” Anales de Universidad de Chile. Séptima Serie N°10/2016

BALMACEDA: PRESIDENTE, TIRANO, REDENTOR DIEGO ARTURO GONZÁLEZ DÍAZ, Disponible en http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2008/gonzalez_di/html/index-frames.html

BERNASCHINA GONZÁLES, Mario. Génesis de la Constitución de 1925. Disponible en [https://ciudadanosconstituyentes.wordpress.com/2016/05/09/genesis-de-la-constitucion-de-1925-mario-bernaschina/] Consulta realizada el 5.10.17.

CERDA MEDINA, Mario. Op. Cit. Página 78. Citando a Cea Egaña, José Luis, El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis crítica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, 1999, p. 30. REVISTA DE DERECHO PÚBLICO / EDICIÓN ESPECIAL 129

CORREA SUTIL Sofía, Obra: Los procesos constituyentes en la historia de Chile, lecciones para el presente, Estudios Públicos 137 (verano de 2015).Pag.45

CORREA, Sofía. Con las riendas del poder. Estudios Públicos 2005. Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094221/r98_gallagher_riendas_poder.pdf]

CORREA SUTIL, Sofía “LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE CHILE: LECCIONES PARA EL PRESENTE. Pág. 42 Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137_SCorreaSutil.pdf].

CORTEZ SALINAS, Josafat, SALAZAR REBOLLEDO, Griselle. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? Departamento de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88531578004>. Consulta realizada el 15 de enero de 2017.

CORREA SAAVEDRA, Mario; ORREGO VICUÑA, Francisco. ONOFRE JARPA Sergio; PÉREZ DE ARCE Hermógenes, FUNDACIÓN PRESIDENTE BALMACEDA EX CLUB JOSÉ MANUEL BALMACEDA Disponible en [<http://www.fundacionbalmaceda.cl/wp->]

CRISTI, Renato. “La Génesis de la Constitución de 1980: Una Lectura de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno” Pág. 210. Revista de Ciencia Política /Volumen XIX AÑO 1998. [<https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10848/000179495.pdf?sequence=1>]

CUMPLIDO CERECIA, FRANCISCO. “La Reforma Constitucional de 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la constitución: sentido y alcance de la reforma. doctrina y jurisprudencia”. Revista Ius et Praxis . Año 9. N° 1

DAVIS CASTRO, Cristián. “Las Reformas del Nuevo Tribunal Constitucional Chileno”, Página 3, disponible en <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/2007-1-Davis.pdf>.

DIAZ DE VALDES, José Manuel. “La Reforma Constitucional del Año 2005: contexto, impacto y tópicos pendientes” Pagina 35. Revista de Actualidad Jurídica N° 20, julio

2009, tomo I. Universidad del Desarrollo. Disponible en <http://derecho-scl.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/La-reforma-constitucional-del-a%C3%B1o-2005.pdf>

DUVERGER, MAURICE. Los Partidos Políticos. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1996

DUVERGER, MAURICE. Los Sistemas Electorales. 1ª. Edición. San José, Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.

ENCINA, Francisco A. "Historia de Chile", Tomo XVII, Página 184. Editorial Nascimento, 1970.)

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. "Sistema Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Disponible en [http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_20.pdf]. Consulta realizada el 09.12.17

EYZAGUIRRE, JAIME. Fisonomía Histórica de Chile. Editorial Universitaria. Santiago 1994

FERNANDEZ GAETE, MANUEL. "Fumando opio": de la Asamblea Constituyente al poder ciudadano, Mutante Editores: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Historia, [2015]

FLORES RUIZ, José Fernando "PARLAMENTARISMO vs PRESIDENCIALISMO. Actualización de un debate crucial para América Latina. Revista Panameña de Política N°11, ENERO-JUNIO 2011.

GARCIA, JOSE FRANCISCO." La arquitectura del hiper-presidencialismo chileno. Tribunal Constitucional: Un marco para la discusión".

GARRIDO RUBIO, ANTONIO. Semi-presidencialismo y semi-parlamentarismo en la II República española. Anales de Derecho. Universidad de Murcia. Número 26-2008.

Páginas 51-84.

GODOY ARCAYA, Oscar. "La Transición Chilena a la Democracia: Pactada". Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100018

HEISE, JULIO. El período parlamentario: 1861-1925. Santiago: Universitaria, 1982. Tomo I, Fundamentos histórico-culturales del parlamentarismo chileno. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1974. 36p.

HIDALGO, ALFREDO. Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente. Universidad de Cádiz. Working Paper n.122 Barcelona 1996
http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_122.pdf?noga=1

HURTADO, Javier. "Sistemas de Gobierno y Democracia". Disponible en [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm]. Consulta realizada el 15 de junio de 2017.

LETELIER, VALENTIN. La gran convención de 1831-1833: recopilación de las actas, sesiones, discursos, proyectos i artículos de diarios relativos a la Constitución de 1833. Santiago de Chile: Imprenta Cervantes, 1901.

LIJPHART, AREND Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel, 2000

LIJPHART, AREND Democracia en las sociedades plurales: una investigación comparativa. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

LINZ, JUAN JOSE. Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria *1a. ed.* Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990.

MANZANARES, HENRI “El Régimen Parlamentario en Europa Occidental”, Pág. 53. Disponible en <file:///C:/Users/carol/Downloads/Dialnet-EIRegimenParlamentarioEnEuropaOccidental-1957424.pdf>

Consulta realizada el 29.05.2017 a las 14:47 horas.

MILLAR CARVACHO, RENÉ. Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924. Santiago de Chile: Ediciones Historia: Instituto de Historia, Universidad Católica de Chile, 1972-1973]

NAVARRO BELTRAL Enrique, “Reformas a la Constitución Chilena” Página 16, Revista de Derecho Público/Edición Especial. Reformas Constitucionales y Nueva Constitución.

NOHLEN, DIETER. El Presidencialismo: Análisis y Diseños Institucionales en su Contexto Revista De Derecho Público No.74, 2011 p.87 y siguientes.

NOHLEN, DIETER. La Democracia: instituciones, conceptos y contexto 1a. ed. Medellín, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas: 2009

NOHLEN, DIETER. Sistemas electorales y partidos políticos. 3a. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

NOHLEN, DIETER. Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina.

NOHLEN, Dieter. “Sistemas Electorales y Gobernabilidad”. Universitat Heidelberg. Working Paper n.63
Barcelona 1992

NOGUEIRA, HUMBERTO. “El semipresidencialismo, una alternativa de gobierno viable y mejor que el presidencialismo para Chile”. Hemiciclo: revista de estudios parlamentarios. no. 7 (2012). p. 91-112. Disponible en [http://www.academiaparlamentaria.cl/Hemiciclo/revistahemiciclo_N7.pdf]. Consulta realizada el 26 de febrero de 2017.

NOGUEIRA, HUMBERTO. Regímenes políticos contemporáneos. Editorial Jurídica de Chile. 2ª. Edición 1993

NOGUEIRA, HUMBERTO. La reelección presidencial en el ordenamiento constitucional chileno en el contexto latinoamericano. Revista de Derecho Público No.74, 2011 p.133

NOVOA MONREAL, Eduardo “El Área de la Propiedad Social y los Resquicios Legales.1971” Disponible en [<http://eduardo-novoa-monreal.blogspot.cl/2012/07/el-area-de-propiedad-social-y-los.html>]

OCARANZA BOSIO, Francisco José Obra: LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1828, TESTIMONIO DEL IDEARIO LIBERAL, Pág. 31. Disponible en [<http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/2-Ocaranza.pdf>] Consulta realizada el 01 de octubre de 2017. A las 15:30 horas.

PARDOW LORENZO, Diego. Y VERDUGO RAMIEZ, Sergio. “Tribunal Constitucional Chileno y la Reforma de 2005: un enroque entre Jueces de Carrera y Académicos” Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718.

PFEFFER, EMILIO. Reformas Constitucionales 2005, Editorial Jurídica de Chile, Chile, Santiago. Primera Edición, 2005.

PORTALES, FELIPE. Los mitos de la democracia chilena. Tomo I. Desde la conquista hasta 1925. Primera edición. Catalonia, 2004

QUINTANA BENAVIDES, Augusto. “El Principio de Subsidiariedad”. Pág. 127. Revista de Derecho Público. Edición Especial.

REHREN, Alfredo. “La Presidencia y el Parlamento como Instituciones Representativas: Los Casos de Argentina, Chile y Francia” PAG 18. Revista de Ciencia Política/ Volumen XXI N° 2, 2001, 122-151. DISPONIBLE EN <file:///C:/Users/Muygordita/Downloads/presidencia%20y%20parlamento.pdf>

RIOS ALVAREZ, Lautaro. “El Presidencialismo en la República de Chile”. Pág. 6. Disponible en [http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/30971/32702.] Consulta realizada el 10 de octubre de 2017, a las 12:30 horas

RUIZ-TAGLE, Pablo. “El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia.” En: CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. LOM Ediciones, Santiago, 2006. 115p

SARTORI, GIOVANNI “Ni Presidencialismo ni Parlamentarismo” Pág. 167 Disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/7067/1/RUCP_Sartori_1992v.5.pdf. Consulta realizada el 15 de marzo 2017.

SARTORI, GIOVANNI y Otros “Consideraciones Sobre las Alternativas Semipresidenciales y Parlamentarias de Gobierno” Disponible en [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183549/rev42_sartori.pdf]. Consulta realizada el 13 de mayo de 2017.

SEGREDO BAEZA, Rafael. DISCURSOS DEL PRESIDENTE JOSE MANUEL BALMACEDA... Discurso del Presidente Balmaceda en la Ceremonia de Inauguración de la Vía Férrea de Collipulli a Victoria, 27 de Octubre de 1890. Publicado en La Nación, 29 de Octubre de 1890. Disponible en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0009086.pdf>. Consulta realizada el 26.06.2017

SIERRA, LUCAS, editor. Ciclo Diálogos Constitucionales CEP, mayo-julio 2014.

SILVA BASCUÑAN (1997). Revista de derecho público / vol. 79 159 El presidencialismo en la República de Chile.

TORRES JÁUGUERI, “El Pensamiento Conservador en la Constitución de 1980, PAG 20. Memoria para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Ciencias del Derecho. Universidad de Chile. Santiago 2015

USEN VICENCIA, Alejandro. “Del proceso constituyente a la reforma constitucional”. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Chile Blog EL MERCURIO, Disponible en [\[http://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2017/04/17/del-proceso-constituyente-a-la-reforma-constitucional.aspx\]](http://www.elmercurio.com/legal/noticias/opinion/2017/04/17/del-proceso-constituyente-a-la-reforma-constitucional.aspx). Consulta realizada 30.10.17

VALENZUELA ARTURO, Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario. Centro de Estudios Públicos. Disponible en [\[https://www.cepchile.cl/origenes-y-caracteristicas-del-sistema-de-partidos-en-chile-proposicion/cep/2016-03-03/183953.html\]](https://www.cepchile.cl/origenes-y-caracteristicas-del-sistema-de-partidos-en-chile-proposicion/cep/2016-03-03/183953.html)

VERDUGO MARINCOVIC, Mario. PFEFFER URQUIAGA, Emilio. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. “Derecho Constitucional”. Página 63, TOMO I. Editorial Jurídica.

REPORTAJES Y COLUMNAS DIGITALES.

BITAR, Sergio. “¿Sirve a Chile el Sistema Presidencial? DISPONIBLE EN http://www.elmercurio.com/blogs/2012/02/07/2409/sirve_a_chile_el_regimen_semip.a.spx. Consulta realizada el 5.11.17.

BURGOS, JORGE. COLUMNA LA TERCERA. 25.03.2017. DISPONIBLE EN <http://www.latercera.com/voces/gobierno-semipresidencial-chile/>

“El Acuerdo de la Cámara de Diputados sobre el Grave Quebrantamiento del Orden Constitucional y Legal de la República, del 22 de agosto de 1973. Disponible en http://www.bicentenariochile.cl/attachments/017_Acuerdo%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%2022%20agosto%201973.pdf

PRIMER DISCURSO DEL GENERAL PINOCHET (OCTUBRE 1973). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=LDzgBTUG7ws>. Consultado el 21 de octubre de 2017

Declaración de Principios de la Junta Militar. Página 5. Disponible en: [http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf] Consulta realizada el 05.10.17, a las 12:30 horas.

SEPÚLVEDA, Nicolás. “Los nombres y las trampas tras la agonizante Constitución del 80”. Columna de Opinión. Diario El DINAMO. Disponible en [<http://www.eldinamo.cl/pais/2013/11/08/los-nombres-y-las-trampas-tras-la-agonizante-constitucion-del-80/>]

CERDA MEDINA, Mario. Revista de Derecho Público. Volumen 57-58, Año 1995. Disponible en

[file:///C:/Users/Muygordita/Desktop/el%20estado%20esta%20al%20servicio%20de%20la%20persona.pdf] Consulta realizada el 17.09.17

“EL DINAMO”. Artículo: ¿Presidencialismo Exagerado en Chile?”. Disponible en [http://www.eldinamo.cl/blog/presidencialismo-exagerado-en-chile/]

RAMIREZ, Felipe. “Claves para Entender el Nuevo Sistema Electoral Proporcional”. Disponible en {http://www.uchile.cl/noticias/133013/claves-para-entender-el-nuevo-sistema-electoral-proporcional}. Consulta realizada el 8.12.17, a las 11:36 horas.

“Frente Amplio se fija plazo para Definir Apoyo a Alejandro Guillier en Segunda Vuelta”. Publicado el 20 de Noviembre de 2017. En Diario Digital “El Dínamo”, Santiago, Chile. Disponible en [http://www.eldinamo.cl/nacional/2017/11/20/frente-amplio-se-fija-plazo-para-definir-apoyo-a-alejandro-guillier-en-segunda-vuelta/]

LEYES Y REGLAMENTOS.

CONSTITUCION POLÍTICA DE 1925.

DECRETO LEY 1319. DISPONIBLE EN
https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6567]. Consulta realizada el 15.10.17