

# LA MODIFICACION DEL REGIMEN PRESIDENCIAL CHILENO

ENRIQUE EVANS DE LA CUADRA

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad Gabriela Mistral

I. Hasta mediados de este siglo, la Ciencia Política enseñaba que la Democracia representativa podía asumir dos formas: una, calificada como típicamente europea, el parlamentarismo, y la otra, predominante en la estructura política de los Estados Americanos, de carácter presidencialista. El sistema parlamentario, en su esencia, implica la asunción del gobierno por representantes de confianza de la Cámara política del Parlamento; en cambio, en un régimen presidencial, el gobierno lo asume un Presidente de la República cuyos ministros no necesitan contar con la confianza política de ninguna rama del Congreso. Hoy en día, se acepta la existencia de regímenes mixtos, semipresidenciales o de otra naturaleza.

Puede observarse, penetrando más en la sustancia institucional y en la significación práctica de los dos mecanismos de vinculación entre los poderes colegisladores, arriba señalados, que el parlamentarismo supone el gobierno de la mayoría de la rama política del Congreso, coexistiendo con un Jefe de Estado que no ejerce funciones de administración ni de gobierno, salvo algunas como la representación de la Nación y del Estado en sus relaciones internacionales, la participación formal en la designación del Primer Ministro o Jefe de Gabinete que cuente con la mayoría parlamentaria y una tarea de árbitro entre las fuerzas políticas en algunas emergencias del acontecer cívico. El parlamentarismo es, por consiguiente, una manera de organizar "la potestad gobernante" que procura que ella represente la armonía permanente de la fórmula electorado — parlamentarios — ministros — gobierno. Así este último, en una secuencia fundamental, viene a constituir una comisión o delegación del electorado. Hay, por consiguiente, en la fórmula relatada, un parlamento gobernante y por todo ello se afirma que es el sistema que mejor expresa los valores éticos y las instituciones jurídicas de la democracia representativa.

Hans Kelsen ("Teoría General del Estado". Editora Nacional S.A. México. 1948. pág. 431) resume muy bien la significación última, jurídica y política, del parlamentarismo contemporáneo, al decir que "el control del poder legislativo sobre el ejecutivo (que rompe abiertamente con el principio de separación de poderes) puede referirse no solamente a la legalidad sino incluso a la

oportunidad y conveniencia política de los actos de gobierno. Esta es la finalidad que posee el derecho de los parlamentarios a interpelar a los ministros y a manifestar, por medio de resoluciones, sus deseos acerca de la dirección que debiera seguir la política gubernamental. Por regla general, también se concede al parlamento competencia para investigar ciertos asuntos por medio de comisiones especiales (derecho parlamentario de encuesta). Sin embargo, el "control político" del gobierno carece, generalmente, de toda sanción jurídica. De hecho, la influencia del parlamento puede ser tan grande, que el gobierno se siente obligado a dimitir si ha perdido la confianza de las Cortes. En tal situación, el monarca no puede nombrar como ministros sino a aquellas personas que gozan de la confianza del parlamento, es decir, que posean una mayoría parlamentaria. Los ministros entran en el "gabinete" como hombres de confianza del parlamento, siendo secundario que sean o no miembros de él".

El régimen presidencial, en cambio, se sustenta en otros elementos. El Jefe del Estado o Presidente de la República es de elección popular y en él radican todas las atribuciones de gobierno y de administración del Estado, las que ejerce a través de sus Ministros que asumen sus cargos y permanecen en él mientras cuentan con su exclusiva confianza. En algunas variantes del sistema, que no alteran su fisonomía jurídica, ciertos Ministros requieren, para asumir el cargo, el pase o aceptación de alguna rama del Congreso. La potestad gobernante es aquí, siempre y únicamente, el Presidente de la República y la fórmula que expresa la organicidad del régimen es electorado — Presidente — Ministros — Gobierno. Puede concluirse que en el presidencialismo, el Congreso o Parlamento no tiene participación alguna en el gobierno ni en sus decisiones, salvo, naturalmente, como corresponde en todo estado de Derecho, el ejercicio de la facultad de fiscalizar los actos del Ejecutivo y de otros altos funcionarios. Pero, ningún acuerdo de las ramas del Congreso que exprese cualquier categoría de fiscalización, afecta la permanencia de los Ministros en el Gobierno.

II. Aparece así demostrado, de la presentación de la estructura de la Potestad Gobernante en uno y en otro sistema, que en el Parlamentarismo se produce, en la institucionalidad y en la práctica, una "fusión" entre la mayoría parlamentaria y el gobierno y la administración; en cambio, en el régimen Presidencial, existe una nítida "separación" entre el Congreso o Parlamento y las mayorías que en ellos existan, por una parte y el gobierno del Estado, por la otra.

El régimen parlamentario exige la existencia y subsistencia de un conjunto de elementos sociales, políticos e institucionales para funcionar de un modo eficiente. Recordemos que en este sistema se pretende que se produzca permanentemente una cabal correspondencia entre las aspiraciones del electorado

expresadas por una mayoría en el proceso que originó la voluntad parlamentaria y la Potestad Gobernante constituido por el Primer Ministro y el Gabinete. Esa cabal correspondencia requiere, que si el pueblo elector cambia o modifica sus conceptos políticos o sus requerimientos ciudadanos, cambie también la fisonomía de la Potestad Gobernante, sea a través de una nueva formación parlamentaria que origine un Gabinete diferente, sea mediante la disolución del Parlamento, de su rama política, y el consiguiente pronunciamiento popular en nuevas elecciones que podrían generar otro Gabinete. Así busca el régimen parlamentario hacer realidad la cabal correspondencia armónica de la fórmula pueblo elector - potestad gobernante.

Para que este sistema funcione y cumpla sus objetivos de auténtica representación democrática, es preciso que concurren los siguientes elementos, entre los que se consideran las nuevas modalidades que algunas Constituciones Europeas contemporáneas han incorporado a su organización:

1. Existencia de un Poder Ejecutivo dual, formado por un Jefe de Estado, preferentemente de elección popular si el régimen es republicano, que cumpla la función primordial de árbitro y conciliador de la contienda política y un Jefe de Gobierno, respaldado por la mayoría parlamentaria y representante-mandatario de ella;

2. Responsabilidad política del Jefe de Gobierno, Primer Ministro, con todo el Gabinete, que responda solidariamente ante la Cámara Política, que debe ser sólo una, del Congreso o parlamento;

3. Existencia de partidos políticos homogéneos, organizados y disciplinados, en pequeño número, capaces de otorgar estabilidad a la mayoría parlamentaria que sustenta la potestad gobernante;

4. Derecho de la mayoría parlamentaria a manifestar su desconfianza y censurar al Gabinete y a generar una nueva fórmula ministerial. Esta facultad debe estar regulada en términos de que la nueva mayoría parlamentaria deba, conjuntamente con la moción de censura, presentar un proyecto sustitutivo de gabinete ministerial y de programa de gobierno, todo ello con el objeto de impedir cambios sin fundamento real y evitar la consiguiente rotativa ministerial;

5. Derecho del Jefe de Gobierno depuesto por la mayoría parlamentaria o en conflicto con ella, para requerir del Jefe del Estado la disolución de la rama política del Parlamento, en un Congreso bicameral o del Parlamento, en un Congreso unicameral y la convocatoria a nuevas elecciones de sus miembros. Este proceso electoral hará surgir una mayoría parlamentaria que podrá o no ser la misma que existía en la Cámara disuelta;

6. Si el Congreso es bicameral, sólo una de sus ramas, la que mejor exprese la soberanía del pueblo elector, debe ser la Cámara política que elija o

apruebe al Primer Ministro y a los integrantes del Gabinete, todo ello con la aceptación simbólica, previa, del Jefe del Estado;

7. Compatibilidad entre los cargos de miembros de la Cámara política y de integrante del Gabinete, de modo de asegurar a los Ministros el más expedito acceso a las tareas y deliberaciones del Parlamento, y

8. Existencia de normas de funcionamiento del Parlamento que eviten la extensión innecesaria o artificial o meramente obstructiva de los debates. Recuérdesse que la potestad gobernante está, básicamente, constituida por parlamentarios y, en consecuencia, sus titulares deben ejercer funciones de gobierno, de administración y las propiamente legislativas dentro del Parlamento, por lo que es preciso agilizar los debates; facilitando su clausura, y permitir el expedito cumplimiento de funciones de por sí difíciles y, además diferentes.

Es del caso concluir que el Parlamentarismo, precisamente por pretender hacer realidad la ficción de la representación democrática en una eficaz correspondencia armónica entre la voluntad del electorado y las decisiones del Poder Gobernante, y ello de modo permanente, es un régimen político particularmente complejo. Hemos señalado los que parecen los requisitos de su adecuado funcionamiento. Pero, además, se requiere para su realización una muy especial tradición política y un muy acendrado espíritu de tolerancia y respeto democrático, todo ello adquirido y perfeccionado a través de una práctica constante de muchos años. No es un instituto trasplantable con facilidad ni es posible instaurarlo de un día para otro y sin que medie un proceso tranquilo de adecuación de las estructuras de Poder y de convicción política, no meramente sentimental o provocada por una figura carismática o por la presión de un grupo que aspire a dominar la potestad de gobernar.

III. En Chile se produjo un cambio institucional, sin una consagración constitucional explícita, entre 1891 en que terminó el gobierno de Balmaceda y Septiembre de 1924 en que fue derrocado el Presidente Alessandri. Fue el período que algunos han denominado la República parlamentaria, calificativo que queda extremadamente grande para un ensayo mantenido por la dirigencia política y cuya fuente puede encontrarse en dos elementos. El primero, fue el debilitamiento progresivo del autoritarismo presidencial consagrado en la Carta de 1833, especialmente a través de las llamadas Reformas liberales que en los años 1871, 1874, 1882, 1888, 1891, 1892 y 1893, transformaron sustancialmente el contenido de la Constitución de 1833, reduciendo el Poder presidencial e incrementando las atribuciones del Congreso. El segundo elemento, es un fenómeno socio-político muy bien analizado por Alberto Edwards en su obra "La Fronda Aristocrática", en el que la clase política dirigente buscó y obtuvo el real ejercicio de la potestad

gobernante mediante una mecánica de relaciones Congreso-Ejecutivo que originó una caricatura de parlamentarismo. Un régimen así debía fracasar.

Como lo muestran los sucesos de 1924 y la promulgación de la Constitución de 1925 declaradamente presidencialista, ese fracaso fue producto de variados factores: la falta de raigambre del parlamentarismo en la tradición chilena; su implantación con olvido de algunos de sus elementos más esenciales, como la facultad de disolver el Congreso, la radicación de la atribución de generar y censurar Gabinetes en sólo una rama y no, indistintamente, en el Senado y en la Cámara de Diputados, la solidaridad ministerial, la clausura del debate y, tal vez lo de mayor jerarquía, la existencia de Partidos Políticos homogéneos y disciplinados. En el período 1891-1924, sólo se advierten, dos colectividades que reunían, muy incipientemente, esos requisitos: el Partido Radical y el Partido Conservador. Pero, en el centro de las banderas parlamentarias, el grupo más numeroso los liberales divididos y subdivididos, más los balmacedistas y los restos del nacional-monttvarismo y más el naciente y poco representativo Partido Democrático, formaban un oscuro panorama de desorden político, de indisciplina, de personalismo y de combinaciones ocasionales, sin programas serios, sin objetivos de bien público y sin prestancia cívica. Así presenció el país la casi intrascendente acción de Gobierno mantenida por la dinámica de poder que aún se mantenía desde los decenios y hasta 1890. Sin tradición, sin los mecanismos institucionales adecuados, sin Partidos Políticos que tuvieran las cualidades que el funcionamiento del sistema exigía, el llamado "parlamentarismo" chileno, peñado de buenas intenciones, sólo fue, en definitiva, un intento de consagrar el predominio gubernamental de la clase política sobre el Presidente de la República.

IV. La Constitución de 1925, como ya se anticipó, estableció un sistema presidencialista expreso preceptuando que la fiscalización de los actos de gobierno por la Cámara de Diputados, única rama con esa facultad, no afectaría la responsabilidad política de los Ministros de Estado los que permanecerían, por tanto, en sus cargos mientras contaran con la confianza del Presidente de la República. Las reformas de 1943 y de 1970 acentuaron la fortaleza institucional del Poder Ejecutivo entregándole iniciativa exclusiva en una serie de materias relativas a gastos del Estado y hacienda pública y dotándolo de la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, cuando el legislador le autorizara tal atribución. No corresponde aquí analizar el quiebre institucional de 1973 ni si en él tuvo responsabilidad la Carta de 1925, especialmente por su contenido neutro en la preservación de algunos valores nacionales y por sus prescripciones en lo relativo a la elección presidencial que habilitaba el acceso al Poder Gobernante, Ejecutivo, de candidatos con votaciones populares minoritarias. En 1980 se aprobó una nueva Constitución Política,

también presidencialista, pero ahora ampliando aún más las atribuciones del Poder Ejecutivo y cercenando o restringiendo facultades tradicionales del Congreso. Algunos han sostenido que la Carta de 1980 consagra un Presidencialismo exacerbado, exagerado, una suerte de hiperpresidencialismo que radica el poder gobernante en el Jefe del Ejecutivo con un estatuto constitucional muy disminuido para el Congreso.

Veamos algunos de los variados preceptos constitucionales que se refieren al Presidente de la República y a sus atribuciones y al estatuto del Congreso:

1. La duración del mandato presidencial, que es de ocho años. Recuérdese que en la Constitución de 1833 era de cinco años y en la de 1925 fue de seis (art. 25 inc. 2º);

2. La ampliación de la potestad reglamentaria del Presidente a todas las materias que no sean propias del dominio legal (art. 32 Nº 8 y 60). En la Carta de 1925 esta facultad se restringía a los reglamentos que creyera conveniente para la ejecución de las leyes;

3. La libre designación de los embajadores, agentes diplomáticos y representantes ante organismos internacionales (art. 32 Nº 10). En la anterior Constitución esas designaciones requerían, por lo general, acuerdo del Senado;

4. El libre nombramiento de un Ministro del Tribunal Constitucional (art. 81, letra b) y la participación en el nombramiento de otros dos como Presidente del Consejo de Seguridad Nacional (art. 81, letra c) y art. 95). En la Constitución de 1925, luego de la Reforma de 1970, el Presidente de la República nombraba tres integrantes del Tribunal Constitucional, todos con acuerdos del Senado;

5. La participación en el nombramiento de un Senador designado y la participación como Presidente del Consejo de Seguridad Nacional en la designación de otros cuatro (arts. 45 y 95).

6. La prohibición expresa para que el Senado adopte acuerdos que impliquen fiscalizar al Gobierno, texto que no existía en la Constitución de 1925;

7. La ampliación de las inhabilidades parlamentarias, o prohibiciones para ser elegido Diputado o Senador, a casos no contemplados en la Constitución anterior (art. 54, Nº 2 en lo relativo a los alcaldes y miembros de los consejos regionales o comunales, Nº 3, Nº 5 y Nº 8);

8. La ampliación de las incapacidades parlamentarias, sancionadas con la cesación en el cargo parlamentario, a situaciones que tampoco contempló la carta de 1925 (art. 57 inciso 2º parcialmente, 4º, 5º y 7º);

9. La restricción de la inviolabilidad parlamentaria a las opiniones y votos de los congresales emitidos en sesiones de sala y comisión (art. 58);

10. La restricción de la iniciativa legislativa de los congresales sólo a asuntos que la Constitución declare que son materia de ley (art. 60);

11. La ampliación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia legislativa, con la consiguiente restricción de la misma iniciativa de los Diputados y Senadores (art. 62. N° 2, 3 y 5), y

12. Eliminación del derecho de las ramas del Congreso para calificar la urgencia hecha presente por el Ejecutivo en la tramitación de los proyectos de ley. Hoy esa calificación la hace el Presidente de la República (art. 71 en relación con art. 46 Constitución de 1925).

No es el objeto de este estudio analizar la razón o procedencia de este cuadro de novedades de la Constitución de 1980. Se han enunciado con el sólo objeto de comprobar que se ha producido un incremento de las atribuciones presidenciales y un deterioro del estatuto de la función parlamentaria. Ello, como es natural, crea un desequilibrio entre dos Poderes del Estado y exagera tanto la preeminencia legislativa como el ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República disminuyendo, a la vez, la relevancia y la trascendencia institucional del Congreso. Así nuestro régimen político puede calificarse, por tanto, como un sistema Hiperpresidencial.

V. Recién en 1990 se está practicando y, por tanto poniendo a prueba, la bondad de la institucionalidad concebida por la Constitución de 1980 para las vinculaciones orgánicas entre el Presidente de la República y el Congreso. No hay una experiencia acumulada que permita sostener la necesidad, evidente o imperiosa, de una transformación del sistema. El planteamiento de algunas ideas que hablan de la consagración de un régimen semipresidencial y, aún de un sistema parlamentario, debe ser analizado con la frialdad que permite la circunstancia de que no nos encontramos enfrentados a la urgencia de un cambio y con la racionalidad que exige la búsqueda del que pueda parecer la mejor preceptiva para las relaciones institucionales de los dos órganos políticos colegisladores.

Cabe, desde luego, señalar que el debate debe iniciarse por la aceptación de que el Presidencialismo chileno instaurado por la carta de 1980 constituye una estructura de Poderes claramente desequilibrada en favor de las facultades del Poder Ejecutivo y notablemente teñida de una franca disminución de atributos del Congreso que eran tradicionales, que no presentaron graves problemas y cuya desaparición redundaba en un desequilibrio ostensible en la prestancia constitucional de las dos Cámaras legislativas. Por ello, un primer esfuerzo debería consistir en realizar un estudio objetivo acerca de cómo y para qué sustituir la preceptiva constitucional que permite calificar al régimen político chileno como Hiperpresidencial para transformarlo en un Presidencialismo similar al que existió hasta 1973, con las necesarias correcciones en la mecánica de generación de autoridades, una de las cuales debería ser la segunda vuelta en la elección presidencial para que

siempre el Primer Mandatario resulte electo por la mayoría absoluta de los votos populares. El regreso al Presidencialismo eliminando la preceptiva que he reseñado y que crean un claro desequilibrio entre los Poderes Políticos del Estado, suprimiría variadas fuentes de controversias jurídicas y de pretensiones de superioridad institucional entre esas Potestades, abriendo camino para otras instancias de colaboración Ejecutivo-Congreso que los requerimientos de la realidad vayan aconsejando.

En una segunda etapa, más o menos cercana, cabría abrir la discusión acerca de cómo procurar una más estrecha vinculación entre las atribuciones gubernamentales y administrativas del Poder Ejecutivo, de las que está totalmente marginado el Congreso en un Régimen Presidencial, admitiendo formas de participación de aquél en esas atribuciones. Se trata de acercarse a estructuras de cooperación Ejecutivo-Congreso en el ámbito político gubernativo, sin llegar al Parlamentarismo, porque éste sólo será debatible en Chile luego de un extenso proceso de evolución constitucional, de asentamiento de las instituciones, de fortalecimiento orgánico de los partidos políticos y de perfeccionamiento de la educación cívica de los electores.

¿Qué instrumentos jurídicos-políticos podrían considerarse para acercar el ejercicio de las atribuciones político-gubernativa-administrativas del Poder Ejecutivo, a la esfera de facultades del Congreso? ¿Cómo acercar la fórmula presidencialista de separación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso que se expresa en la fórmula potestad gobernante igual electorado-Presidente de la República-Ministros de Estado, a una estructura de integración en que el poder gubernamental sea el reflejo de la idea electorado-Presidente de la República y Congreso-Ministros de Estado? No se trata, como sucede de hecho en el sistema parlamentario, de "fusionar" Congreso y Gobierno. Se trata de obligar a una colaboración entre los dos Poderes Legislativos que abarque también lo gubernamental y lo administrativo. ¿Efectos? Una mejor posibilidad de apoyo político estable para los actos de gobierno. Una mayor eficacia de las tareas de un Ejecutivo con alguna forma de respaldo congresal. Una disminución de presión ciudadana sobre el Presidente de la República y el reparto de esa presión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Una limitación a la exigencia colectiva tradicional, que a muchos ha hecho creer que por ello Chile es presidencialista, de que todos los problemas los debe atender y resolver el Presidente de la República. Una mayor probabilidad de estabilidad ministerial, ya que podría estructurarse un instituto de colaboración entre las potestades políticas que no implique que el Congreso pueda hacer efectivos votos de desconfianza o de censura a los integrantes del Gabinete Presidencial, los que sólo tendrían

responsabilidad política ante el Primer Mandatario. Un régimen constituido sobre estas bases, con los debidos resguardos para hacer operante el sistema, despojándolo de los elementos que hoy lo hacen Hiperpresidencial, pasaría a ser expresión de un Presidencialismo Integrador cuya existencia, vigencia y subsistencia permitiría ponderar la conveniencia de nuevas instancias de colaboración Ejecutivo-Congreso que, eventualmente y con el tiempo, pudieran llegar a un sistema parlamentario dotado de la solidez institucional que exige el mundo contemporáneo.

VI. Detengámonos en algunas condiciones sociales y políticas que puedan, sin mayores traumas cívicos ni contiendas institucionales, considerar institutos que generen un Presidencialismo Integrador.

Una advertencia preliminar. Dice Georges Burdeau en "L'Etat", Ediciones du Seuil, Paris, 1970, páginas 23-24, "que todos los sociólogos concuerdan en que la sociedad política no es una simple aglomeración física de individuos reunidos en ella pues supone, entre ellos, la existencia de una conciencia común que justifique su pertenencia al grupo". Y agrega que la esencia de ese valor común radica en la conciencia de su razón de ser, como ente colectivo, y en la certeza de que la sociedad política representa sus intereses de toda naturaleza. Estas ideas son fundamentales para abrir debate sobre una reforma del régimen político chileno. Es previo el consenso primario y muy mayoritario, de que nuestra nación desea evolucionar unida, sin resquebrajamientos en los bienes éticos y jurídicos esenciales que unen a sus miembros, cualesquiera que sean las diferencias ideológicas que no se refieren al consenso primario y que, naturalmente, van a jugar en una democracia pluripartidista.

Además, para el debate que me ocupa, creo que es preciso crear las instancias para una gran difusión de las ideas que entren en la controversia. Chile ha vivido, con diversos problemas institucionales, políticos, sociales y económicos, muchos años de su historia en un Régimen Democrático Presidencial. Su modificación, en lo esencial, para instaurar un método de colaboración entre los Poderes Políticos, debe contar con la adhesión decidida y permanente de relevantes y mayoritarios sectores de la opinión nacional. Un régimen de Presidencialismo Integrador, con una estructura que exija la colaboración de los poderes básicos, deberá crear nuevos hábitos en los gobernados, nuevas mentalidades en los gobernantes, cierta importante dosis de paciente comprensión en la sociedad toda. Aquí no cabe lo que se ha dado en llamar negociaciones de pasillo ni acuerdos de cúpulas. Lo único necesario y admisible es la discusión generalizada de las ventajas e inconvenientes del régimen de la Constitución de 1980 y de su sustitución por otro. Con toda razón el Profesor Maurice Duverger dice en "Introducción a la Política", (Ediciones Ariel). Barcelona. 1968, página 208.): "Se dice con frecuencia que la

publicidad de las posiciones tomadas dificultan los compromisos en las democracias. En las relaciones internacionales, es tradicional alabar la superioridad de las negociaciones discretas sobre la "diplomacia de la plaza pública". Las autocracias, que mantienen en la sombra las luchas políticas tendrían una ventaja en este sentido, a pesar de que sus instituciones se encuentran menos organizadas formalmente cara al compromiso. En los Estados modernos, en donde la masa de la población alcanza un nivel elevado de comprensión política y en donde los medios de información le revelan los aspectos esenciales de los problemas, ésta comprende muy bien, por lo general la necesidad de los compromisos. La ventaja del secreto que tendrían las instituciones autocráticas, no tiene mucha importancia si la comparamos con el hecho de que su estructura total tiende a soluciones definidas unilateralmente e impuestas desde arriba por el partido o la clase que detenta el Estado".

La discusión, por tanto, deberá ser amplia y pública. Luego vendrán la negociación política, el consenso básico y la aprobación de la reforma conforme a los mecanismos previstos en la Constitución.

VIII. Con el ánimo de aportar un cuadro de ideas, todas por cierto muy debatibles, que permitan situar la discusión en torno de las bases institucionales de un régimen de Presidencialismo Integrador, parece del caso explorar la procedencia, conveniencia y utilidad social de los siguientes elementos orgánicos que, con varios otros, podrían dar fisonomía jurídica a una nueva etapa del presidencialismo chileno:

1º La creación de un Poder Ejecutivo Dual, integrado por el Presidente de la República elegido por el pueblo con el mecanismo de doble vuelta cuando fuere necesaria y un Primer Ministro designado por aquél, con acuerdo de la Cámara de Diputados y del Senado, acuerdos que requerirían de la simple mayoría de los miembros presentes.

2º La división de las atribuciones que la Constitución entrega hoy al Presidente de la República, entre éste y el Primer Ministro, con algunas materias en que se requeriría su actuación conjunta. Como norma separatoria, podría decirse que las funciones de gobierno, fundamentalmente las de nombrar y remover los Ministros y nombrar los funcionarios cuya designación requieran acuerdo del Senado y los asuntos de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Economía y Hacienda permanecerían en el ámbito de las atribuciones exclusivas del Presidente de la República y las demás en el campo de potestades del Primer Ministro. Podría, además, establecerse un cuadro de materias en que, necesariamente, los dos integrantes de ese Ejecutivo dual deberían obrar de consuno; convocatoria a plebiscitos; ejercicio de la iniciativa legislativa; declaración de estados de

excepción; ejercicio de la potestad reglamentaria, relacionadas con el Tribunal Constitucional y con los Tribunales Superiores de Justicia.

Conviene advertir aquí que la distinción entre actos de gobierno y actos de administración del Ejecutivo la hacía ya la Constitución de 1925 y la efectúa también el art. 24 de la Carta de 1980. Si bien el Primer Ministro conduciría las relaciones con el Congreso del que en parte, emanaría su mandato, su labor ministerial sería esencialmente administrativa. Y penetrando un poco en esa distinción recordamos que Carré de Malberg, "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1948, pág. 483 dedica en un estudio de las funciones del Estado, la sección II a los actos de gobierno, diferenciándolos de los actos de administración, para concluir que "lo que caracteriza el acto de gobierno es precisamente el hecho de que, a diferencia de los actos de administración, se encuentra libre de la necesidad de habilitaciones legislativas y se cumple por la autoridad con un poder de libre iniciativa, en virtud de una potestad que le es propia y que procede de un origen distinto de las leyes, de modo que el gobierno puede calificarse, al menos en este sentido, como actividad independiente de las leyes".

En el acto de gobierno, por consiguiente, hay creación de la política de conducción y ejecución. En el acto de administración, por el contrario hay una característica esencial de subordinación a las leyes. Aquellos actos quedarían como atributos del Presidente de la República y éstos últimos del Primer Ministro, todo ello como regla general. Se produciría, así, lo que parece una conveniente difusión del Poder Ejecutivo que libera al Presidente de la República de su papel de tutor de todas las actividades y de árbitro único de todos los conflictos.

3º El nombramiento de los Ministros de Estado en las Carteras de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Economía y Hacienda requerirían el acuerdo del Senado. No se trata de sentar las bases de un régimen pre-parlamentario, en que el Gabinete debe contar con la confianza de la Cámara política, que en Chile es la Cámara de Diputados puesto que tiene las atribuciones de iniciar los juicios políticos y de fiscalizar los actos de Gobierno. Parece preferible, en un verdadero ensayo de "difusión de atribuciones", buscar la participación del Congreso en las tareas gobierno-administración sólo en el nombramiento del Primer Ministro en que deberían participar ambas Cámaras y de algunos ministros en que parece más procedente la necesidad del pase del Senado, sistema este último, que, con éxito, consagró y mantiene la Constitución de Estados Unidos; y

4º Debería estudiarse, como necesario complemento de estas ideas, un conjunto de mecanismos y sistemas constitucionales para evitar demoras y tramitaciones injustificadas en los pronunciamientos de las ramas del Congreso cuando deban intervenir en los nombramientos del Primer Ministro y Ministros; para impedir que las facultades que se concederían al Congreso impliquen o supongan

para algunos parlamentarios una participación direccional en la potestad gubernamental; para atenuar el riesgo de que por la vía del juicio político se busquen cambios ministeriales en circunstancias que la remoción del Primer Ministro y de los integrantes del Ministerio continuaría como atribución exclusiva del Presidente de la República, para lo cual parece adecuado eliminar la suspensión en sus cargos de los Ministros cuando una acusación constitucional fuere aprobada por la Cámara de Diputados, y, finalmente, para incentivar la existencia de pocos partidos políticos, homogéneos, disciplinados y verdaderamente representativos de amplios sectores ciudadanos.

Para algunos, estas ideas pueden aparecer demasiado innovadoras; para otros, excesivamente tímidas. Lo que creo indiscutible es que deberemos atenuar el hiperpresidencialismo que nos rige e iniciar la búsqueda, con criterios modernizadores, de un encuentro constitucional de las funciones del Presidente de la República y del Congreso. La separación institucional rígida, tajante, excluyente entre ambas potestades no parece aconsejable en la sociedad civil que debe procurar el encuentro de fórmulas institucionales que aseguren, cada día con mayor eficacia, la existencia de una real "democracia gobernante" como decía Burdeau. Sólo así se garantizará la subsistencia de un sistema político querido y sostenido, en todo evento, por el pueblo.