

Discurso inaugural de las XLVI Jornadas Chilenas de Derecho Público

*Hacia una nueva Forma de Gobierno y Administración.
Perspectivas nacionales e internacionales*

Ana María GARCÍA BARZELATTO
Directora, Departamento de Derecho Público

Más de medio siglo ha transcurrido desde que se celebraron las primeras Jornadas Chilenas de Derecho Público, convocadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, por el entonces Director del Seminario de Derecho Público, profesor Humberto Cifuentes Barrientos.

El loable propósito fue que concurrieran profesores y ayudantes de las distintas facultades de derecho a debatir sobre temas fundamentales, de carácter doctrinario y contingente, en los ámbitos del derecho constitucional, derecho administrativo y derecho internacional público.

Así, el objetivo inicial de estas Jornadas, que se han mantenido por 55 años, fue difundir el Derecho Público y proyectarlo más allá de las aulas académicas, como una manera de incentivar su estudio y profundización.

Es en el Derecho Público donde se asienta la organización y el funcionamiento jurídico-político del Estado y, por ende, sus normas atañen a toda la colectividad.

Su importancia hoy se visualiza en los profundos cambios que se están originando en el país, los que demandan el estudio, comprensión y conocimiento actualizado precisamente de las materias a que estas Jornadas nos convocan.

Con la sola interrupción de algunos años, en la década de los años setenta, estos encuentros anuales se han mantenido como la actividad académica de mayor relevancia y tradición en el ámbito del Derecho Público nacional, y cuyos debates han permitido aportar al país ideas que se han traducido en iniciativas legislativas y luego concretadas en la creación de relevantes instituciones públicas.

Correspondió a nuestra Facultad el patrocinio de las primeras jornadas, celebradas el 19 de octubre de 1961, sobre el tema «Análisis crítico de las Constitución de 1925. La independencia del Poder Judicial y la creación de los tribunales administrativos», cuyas ponencias fueron publicadas en la *Revista de Derecho Público* núm. 1 del año 1963.

Fruto de esas reflexiones fue el que era conveniente introducir en nuestro régimen político constitucional un sistema que permitiese la incorporación automática en el sistema electoral de todos los ciudadanos con derecho a sufragio, recomendación que se hizo efectiva cincuenta años después mediante la reforma constitucional del año 2009. Tal reforma fue acompañada del no tan afortunado sistema de voto voluntario, lo que en las recientes elecciones municipales ha generado, como se sabe, una abstención aproximada de 35% del electorado.

Posteriormente, con motivo de las terceras Jornadas, celebradas en mayo de 1964, destinadas al análisis de la justicia constitucional, surgió la recomendación de crear un órgano constitucional para controlar preventivamente la constitucionalidad de los proyectos de ley, lo que efectivamente se concretó el año 1970, con la reforma constitucional que dió creación al Tribunal Constitucional.

Otra recomendación significativa —aún no recogida pero con gran debate hoy— es la necesidad de crear nuevos cauces de participación ciudadana a través de instituciones de democracia semidirecta, tales como la iniciativa popular de ley, el referéndum y la revocatoria.

Revisando los temas abordados a lo largo de las 45 Jornadas celebradas, se advierte la estrecha vinculación entre los temas escogidos y la realidad del momento político-social que se vivía. Así, por ejemplo, entre los años 1965 y 1976 —con motivo de la discusión en torno a los derechos sociales y la necesidad de buscar nuevos mecanismos de integración internacional— los temas seleccionados y debatidos fueron: «Renovación del Derecho y el progreso económico social» (1965); «La integración latinoamericana ante el derecho público» (1966); y «Poderes públicos y organización internacional para la paz» (1976).

En las IX Jornadas de 1978, en que se vivían álgidos momentos de orden político, se discutió sobre la importancia de una nueva ley fundamental, que en esos años se estaba gestando. El tema fue: «Una Constitución Plena: aspectos políticos, sociales, económicos y jurídicos de una nueva Ley Fundamental».

En fin, temas tales como el equilibrio de poderes, la interpretación constitucional; justicia constitucional; Estado de Derecho, dignidad de la persona y recurso de protección; modernización del Estado y reforma judicial (1998); Globalización (2005); centralización y descentralización administrativa internacionalización del Derecho Público (2012); justicia ordinaria y jurisdicción internacional ante el Derecho Público, entre otros, han sido objeto de discusión y análisis.

Ahora bien, en esta oportunidad, en que por décima vez nos corresponde ser sede y organizar las Jornadas Chilenas de Derecho Público, el tema seleccionado «Hacia una nueva Forma de Gobierno y Administración. Perspectivas nacionales e internacionales», tiene el propósito de reflexionar sobre el gran desafío que significa avanzar hacia nuevas instituciones gubernamentales y administrativas que perfeccionen nuestro ordenamiento jurídico, superen las actuales carencias y contribuyan a una mejor gobernabilidad, a la luz de nuestra propia experiencia y de los aportes del derecho comparado.

Nuestro régimen político desde los primeros reglamentos constitucionales ha sido un gobierno de corte presidencial con un estado unitario.

La Constitución de 1925 estableció en forma definitiva y perentoria la forma de gobierno presidencial, sin dejar cabida alguna para avanzar hacia un gobierno parlamentario mediante algún tipo de interpretación como sucedió bajo la vigencia de la Constitución de 1833. Asimismo, reforzó las facultades del Presidente de la República especialmente como órgano colegislador y todas aquellas atribuciones que permitían su intervención en el proceso de formación de la ley.

Dos de las diez reformas constitucionales de la Carta de 1925 se dirigieron a fortalecer más aún las atribuciones del Presidente:

a) En 1943 se le otorga iniciativa legal exclusiva en determinadas materias, dándole una impronta poderosa en lo referente a materia económica, a la creación de nuevos servicios públicos, y en cuanto a la división política y administrativa del país, autorizándolo, además, para dictar decretos de emergencia económica.

b) Luego, en 1970, se amplió y fortaleció la iniciativa legislativa exclusiva y se le reconoció, además, la facultad constitucional para dictar decretos con fuerza de ley, lo que desde 1927 era solo una práctica política, dando término así, a la discusión sobre si podía el Congreso delegar atribuciones legislativas en el Presidente de la República.

De igual manera, en el momento histórico que surge la Constitución de 1980 y siguiendo la tendencia constitucional propia de la segunda mitad del siglo XX, el órgano ejecutivo permanece vigorizado, lo cual, además se observa en el derecho comparado, tanto en los gobiernos presidenciales como parlamentarios. Como se ha advertido numerosas veces, la sola circunstancia que el Capítulo IV de la Carta Fundamental este dedicado al Gobierno y el Presidente de la República sea el órgano que precede al Congreso, es un claro indicio de la importancia que se ha atribuido al órgano ejecutivo.

Si bien en nuestro régimen constitucional existen profundas diferencias entre el primer decenio de su vigencia y el segundo, esto es desde 1989 en adelante, marcado por las 54 reformas que tuvieron lugar como consecuencia del plebiscito del 30 de julio de 1989, nuestro régimen de gobierno y administración queda igualmente caracterizado por la preeminencia evidente del Ejecutivo frente al Congreso.

Algunos rasgos que lo caracterizan en el sentido indicado son:

a) El Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno a la vez, elegido por el electorado y responsable políticamente sólo ante él, sin perjuicio de las responsabilidades jurídicas que se pueden hacer efectivas a través de la acusación constitucional.

b) Los Ministros de Estado son colaboradores y funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente, quien los nombra y remueve a su voluntad.

c) La iniciativa legislativa exclusiva del Presidente, que limita las facultades del Congreso, se amplió en la actual Constitución extendiéndose a materias económicas, financieras, administrativas y previsionales, y, especialmente, a todas las materias que impliquen gastos.

d) La institución de la urgencia radicada en el Presidente, unida a la existencia original de dos legislaturas, pudiendo en la legislatura extraordinaria —la más extensa—

solo tratarse los proyectos iniciados por mensaje del Presidente, daba a éste un poder incontrastable frente al Congreso, lo que fue modificado el año 2005.

e) También ha dado primacía al Presidente el nombramiento de numerosas autoridades por sí o con el acuerdo de otros órganos.

f) Todo ello remata en la ampliación de la potestad reglamentaria, cuya norma de clausura, quedó radicada en el Ejecutivo.

Sin embargo, desde 1989 más de una decena de reformas constitucionales han incidido en el Presidente de la República.

La de mayor envergadura —la de 2005— se caracterizó por establecer y un mayor equilibrio entre el Presidente y el Congreso.

En efecto, desde entonces se somete al Presidente a una mayor fiscalización de la Cámara de Diputados, pudiendo la Cámara citar a los Ministros de Estado quienes están obligados a concurrir y someterse a una especie de «interpelación» por parte de los diputados.

Además, se obliga a los ministros a concurrir personalmente a las sesiones especiales que convoquen las cámaras para informarse sobre asuntos relacionados con sus carteras. Se da rango constitucional a las Comisiones Investigadoras, con el objeto de reunir información relativa a determinados actos de gobierno.

Asimismo se suprime la facultad presidencial de convocar a legislatura extraordinaria de sesiones y se acorta el período presidencial a cuatro años sin reelección.

En materia de tratados internacionales, se aumentan las atribuciones del Congreso, frente al Presidente de la República, quien queda obligado a dar mayor información al órgano legislativo.

Ante el panorama de la excesiva amplitud de las facultades del Ejecutivo, las miradas se ha vuelto hacia el derecho comparado, en el que se advierte que en varios países de América Latina —y también en el nuestro— hoy se reflexiona en torno a la forma de flexibilizar la forma de gobierno presidencial, incluso en la posibilidad de avanzar —como lo ha hecho Perú— a una forma semi presidencial en que la función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno queden radicadas en órganos separados.

El perfeccionamiento de nuestra forma de gobierno y la búsqueda de mecanismos que aseguren un funcionamiento institucional más armónico y equilibrado entre los poderes del Estado es hoy un objetivo prioritario.

Sin embargo, en esta búsqueda de cambios institucionales es preciso tener muy en cuenta nuestra prolongada tradición presidencial, cuya modificación implica un cambio de mentalidad que debe darse naturalmente y no impuesta por un modelo ajeno a nuestra idiosincrasia.

En esta búsqueda, lo que sí resulta indispensable es avanzar hacia fórmulas de descentralización efectivas que impliquen superar los profundos niveles de desigualdad entre los distintos territorios del país. Esta es una carencia que requiere urgente atención en nuestro régimen de gobierno y administración.

Asimismo, crear mecanismos de efectiva participación ciudadana que sean un complemento de la representación política, como son los referéndums, la iniciativa popular

de ley y los plebiscitos, cuidadosamente regulados, son instrumentos que deben ser incluidos en nuestra institucionalidad; considerando, además y en cumplimiento de los convenios internacionales suscritos por Chile, las consultas a los pueblos indígenas sobre proyectos que los afecten.

La inclusión de nuevas formas de participación requiere legitimar y potenciar a los partidos políticos, como órganos indispensables para el desenvolvimiento del régimen democrático y promotores de la voluntad popular.

Tales, entre otras materias, serán las que con seguridad se aborden en estas XLVI Jornadas Chilenas de Derecho Público, que declaro formalmente inauguradas.

Santiago de Chile,
17 noviembre 2016