

Forma de gobierno en la Constitución de 1980

Luz Bulnes Aldunate

Ministra del Tribunal Constitucional
Profesora Titular de Derecho Político y Derecho Constitucional
FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE CHILE

Para un cabal análisis de esta materia no podemos prescindir de enunciar ciertas características de la Constitución de 1980 que tienen clara incidencia en el régimen político que ésta establece.

Sobre este punto es fundamental situarse en el momento histórico en que se dicta dicha Carta Política.

A nuestro juicio la Constitución de 1980 tiene todas las características de las Constituciones de postguerra, las que presentan grandes diferencias con las primitivas Constituciones del constitucionalismo.

Sin el análisis de las circunstancias históricas y sociales, tanto nacionales como internacionales, bajo las cuales se dictó la carta de 1980, no podremos jamás tener una comprensión cabal de las normas constitucionales que nos rigen.

El mundo después de la Segunda Guerra se dividió en dos bloques irreconciliables, circunstancia que influyó en el orden político nacional e internacional, como también en el ámbito jurídico y especialmente en las nuevas tendencias constitucionales que aparecen después de la guerra.

La Constitución de 1980 es fiel reflejo de las Constituciones que surgieron en la guerra fría y en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución se trabajó siempre teniendo en especial consideración no sólo nuestros antecedentes históricos y jurídicos, sino que también se tuvieron a la vista las nuevas Constituciones de Occidente, como la francesa de 1958, la alemana de 1949, la italiana de 1947 y se alcanzó a trabajar también con la española de 1978.

De un examen general de estas Cartas Políticas podemos decir que ellas se caracterizan por ser Constituciones valóricas –pierden la neutralidad ideológica y son además Constituciones económicas. Los principios económi-

cos pasaron a tener jerarquía constitucional y en muchos casos salen de la órbita del legislador. Vemos surgir, además, claras restricciones al pluralismo –que mejor ejemplo que la Constitución alemana–. Además una tendencia que se expresa con énfasis en estas constituciones es la vigorización del Ejecutivo en desmedro del Parlamento, dando lugar a nuevas formas de gobierno y aparecen tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios mayores atribuciones, ya sea para los Presidentes de la República o los Jefes de Gabinete.

La forma de gobierno presidencial existe en Chile claramente perfilada desde la Constitución de 1925 y un estudio de nuestra historia jurídica nos revela cómo a través de sus reformas se han ido paulatinamente aumentando las atribuciones del Presidente de la República (1943-1970), hasta llegar a 1980, en que se observa no sólo la expresión de un presidencialismo chileno, sino que se destaca ya una fuerte vigorización del Ejecutivo, siguiendo las tendencias mundiales.

Sobre este punto es interesante oír las palabras de Pereira Menaut, quien nos dice refiriéndose al régimen presidencial.

“La patria del presidencialismo es Estados Unidos, donde las teorías de Locke, Blackstone y Montesquieu se llevaron mucho más a rajatabla que en la metrópli. Ha sido muy imitado en Hispanoamérica.

Sin embargo, mientras que el Presidente norteamericano tiene gran poder, pero está sometido a grandes controles, los Presidentes latinoamericanos se le parecen sólo en el poder, no en los controles, ni siquiera en las repúblicas que mejor funcionan”.

Forma de gobierno en la Constitución de 1980

La forma de gobierno presidencial nació como una interpretación rígida de la separación de poderes. Sus características doctrinarias son las siguientes:

1. El Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. Como el Ejecutivo no recibe su poder del Legislativo, sino que del electorado, no responde ante aquél. No existen votos de confianza ni mociones de censura.
3. A la inversa, el Ejecutivo tampoco puede disolver las Cámaras.

4. Como consecuencia de lo anterior, la duración del mandato presidencial es fija, como lo es también la de los miembros del Legislativo. Al decir de la doctrina, esto es lo que da al presidencialismo una estabilidad que los parlamentarismos corregidos han tratado de imitar.

5. Hay incompatibilidad entre los cargos de Ministros de Estado y miembros del órgano legislativo, en razón del principio de separación de poderes que sustenta el sistema.

Estas características están claramente reflejadas en nuestra Carta Fundamental, como lo pasamos a describir:

El Capítulo IV de la Constitución lleva el título de Gobierno y a continuación habla del Presidente de la República. Es la primera Constitución chilena que trata al Presidente antes que al Congreso Nacional.

Caracteriza la forma de gobierno que se establece en este capítulo no sólo su título, sino que además una serie de elementos propios de esta fórmula y ajenos al sistema parlamentario.

En primer lugar destacaremos que el Presidente es al mismo tiempo Jefe de Gobierno y Jefe del Estado. Esta doble calidad implica que ambos son elegidos por el electorado, lo que tiene evidentes consecuencias en los mecanismos de responsabilidad que pueden afectar a este órgano del Estado.

En los regímenes parlamentarios, en cambio, al Jefe de Gobierno lo elige el Parlamento y forma parte de él, por lo que es responsable ante él.

Por el contrario, en los regímenes presidenciales o presidencialistas el Presidente de la República sólo tiene responsabilidad política ante los que lo eligieron, pero tiene claras responsabilidades de carácter jurídico que se hacen efectivas por la acusación constitucional, mecanismo que permite perseguir sólo su responsabilidad penal y administrativa por los ilícitos que se establecen en los artículos 48 N° 2 y 49 N° 1 de la Constitución.

1. Distinguimos la responsabilidad política de la responsabilidad jurídica, porque la primera es propia de los regímenes parlamentarios, consiste en la confianza en la gestión de un Jefe de Gobierno o de un Ministro y se hace efectiva a través de los mecanismos de censura o los votos de confianza que promueve el Parlamento en razón de que este órgano constitucional designa al Jefe de Gobierno. Distinta es la responsabilidad jurídica en los regímenes presidenciales o presidencialistas, porque en ésta se persiguen ilícitos penales o constitucionales y en el proceso hay que probar la

causal que se alega. Si se persigue la responsabilidad política –no hay nada que probar–, hay confianza o no hay confianza.

2. Los Ministros de Estado en el régimen establecido por la Constitución de 1980 son de la exclusiva confianza del Presidente y son sólo sus colaboradores en el gobierno y administración del Estado.

3. Característica esencial de los regímenes presidencialistas en el siglo XX es que se amplían las atribuciones legislativas del Presidente de la República. Este fenómeno lo observamos durante la vigencia de la Constitución de 1925 y sus reformas y aparece con más énfasis en la Constitución de 1980.

La regla general establecida en el artículo 62 de la Constitución, que las leyes puedan iniciarse tanto por el Presidente como por los diputados y senadores, tiene su excepción en la institución muy propia de nuestro país, que es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, atribución que evidentemente limita las facultades de los miembros del Congreso. Por la reforma de 1970 y la Constitución de 1980 esta atribución, que es excepcional, se ha ampliado sustancialmente.

Hoy todos los aspectos económicos, financieros, administrativos y previsionales deben iniciarse por mensajes del Presidente. Quedan además en la órbita presidencial todas las materias que importen gastos.

Si bien se han ampliado, como lo decíamos, las atribuciones del Presidente en desmedro del Congreso, hay que reconocer que ello ha llevado a una mejor ordenación presupuestaria.

Otro mecanismo que amplía las atribuciones legislativas del Presidente es la urgencia –o preferencia– en la tramitación de un proyecto, la que bajo la actual Constitución y a instancias del Consejo de Estado, no sólo la petición de urgencia, como existía en la constitución de 1925, sino que también su calificación corresponde al Presidente. El decide si las leyes deben tramitarse en 3, 10, o 30 días.

En definitiva, es el presidente quien resuelve sobre qué proyectos deben o no tramitarse y pasa a tener un dominio de las tablas en las distintas Cámaras.

4. Como otro elemento de las atribuciones legislativas del Presidente debemos agregar el sistema de las legislaturas regulado en los artículos 51 y 52 de la Constitución.

Se establece en estas disposiciones un sistema de doble legislatura –ordinaria y extraordinaria.

El Presidente de la República puede convocar a legislatura extraordinaria dentro de los 10 últimos días de la legislatura ordinaria o durante el receso de ella. Convocado por el presidente del Congreso, solo podrá ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados que él incluye en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuesto y de la facultad de ambas Cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas.

La legislatura ordinaria va desde el 21 de mayo hasta el 18 de septiembre del mismo año.

En Chile la doble legislatura se encuentra en nuestra tradición y se destaca por lo cortos que son los períodos en que el Congreso funciona en legislatura ordinaria (1828: tres meses y medio de legislatura ordinaria –1833: tres meses de legislatura ordinaria). Hoy hay 7 meses de receso de la legislatura ordinaria, lo que no se encuentra en ninguna otra Constitución, de manera que la regla general es sesionar en legislatura extraordinaria con la distinta competencia que ello implica y que incide en el dominio de las tablas por el Presidente.

Como ejemplo de esta situación inusual, podemos indicar cómo operan las legislaturas en otros países. Podemos señalar: Brasil –receso de 4 meses y período ordinario de 8 meses–, Argentina –9 meses de sesiones ordinarias y receso de tres meses–, España y Panamá –8 meses de sesiones ordinarias y 4 meses de receso. En Italia no hay doble legislatura, sólo existe un corto feriado.

A este acápite hay que agregar la posibilidad de la delegación de facultades legislativas en el Presidente, atribución de gran importancia en el orden legislativo.

Otras atribuciones que destacan la vigorización del Ejecutivo

Como elementos propios de un régimen presidencialista están las reformas que se introdujeron a la Carta de 1925, contenidas en el artículo 32 de la Constitución que nos rige. Por el número 10 de esta norma se elimina el acuerdo del Senado para el nombramiento de los embajadores y ministros diplomáticos, como también respecto de los representantes ante organismos internacionales. Igualmente se elimina la intervención del Senado en el nombramiento de oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

De lo expuesto aparece con nitidez que nuestro régimen político constituye un presidencialismo vigorizado, producto claro de nuestra tradición jurídica y ampliamente reforzado o vigorizado por las tendencias constitucionales de la guerra fría. La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución actuó no sólo como una comisión asesora de un gobierno militar que quería reforzar al Ejecutivo, sino que también como una constituyente de post-guerra. La idea estaba inmersa en el mundo jurídico de la época.

No podemos terminar este análisis sin referirnos, aunque sea brevemente, a dos materias relacionadas directamente con el presidencialismo vigorizado de la Carta de 1980 y que se refieren a:

- a) la nueva regulación de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, y
- b) la fiscalización de este Ejecutivo vigorizado.

La potestad reglamentaria en la Constitución de 1980

La Carta actual en su artículo 32 N° 8 modifica sustancialmente la regulación de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

El artículo mencionado, inspirado en la Constitución francesa de 1958, establece una nueva forma de potestad reglamentaria, que es la potestad reglamentaria autónoma. Al mismo tiempo, por el artículo 60 de la Ley Fundamental se modificó el sistema de la Constitución de 1925, que establecía a la ley como norma de clausura del ordenamiento jurídico.

De la sola lectura del artículo 60, y especialmente de su numeral 20 –que señala “Sólo son materias de ley: 20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”–, aparece claro que se introdujo una nueva institución, pero con timidez, porque era revolucionaria para nuestros hombres de derecho. Los propios franceses creadores del sistema de la potestad reglamentaria autónoma como norma de clausura la han calificado como “revolucionaria jurídicamente”, se habló de la revolución jurídica.

Sus antecedentes están en los artículos 34 y 36 de la Constitución francesa.

La posterior historia de la Constitución francesa nos muestra una gran evolución y hoy nos encontramos con que un gran especialista, como es Louis Favoreu, nos dice “la revolución no ha tenido lugar” y ello debido a que la última jurisprudencia del Consejo Constitucional Francés (Tribunal Consti-

tucional) tiende cada día más a restaurar las atribuciones del Parlamento. Su última jurisprudencia es evidente en este sentido, y así se ha señalado por los autores y por el Consejo que la ley para estar conforme con la Constitución debe ser suficientemente precisa y completa y no puede entregar al decreto gubernamental la fijación de ciertas reglas.

En Chile han surgido en los últimos tiempos interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales de las normas constitucionales que se apartan de la doctrina y jurisprudencia francesa de los últimos tiempos y también del espíritu de los constituyentes chilenos al establecerlas y que nos alarman por la amplitud que les están dando a las atribuciones del órgano ejecutivo, debilitando aun más al Congreso Nacional y se ha llegado por esta vía al extremo, a mi juicio como profesora de esta especialidad, de autorizar que materias legislativas se regulen por decreto.

Se ha sostenido la posibilidad de que el reglamento complementa a la ley aun en materias que están íntegramente entregadas al legislador, como es el caso de los tributos, las limitaciones al dominio, los subsidios, etc.

No hay potestad reglamentaria de complementación en las materias entregadas estrictamente al legislador, el que debe regularlas íntegra, completa y totalmente. Distinto es el caso si el constituyente habla que el legislador regulará sólo las bases, allí la competencia del Ejecutivo es más amplia, ejemplo, las materias previsionales y laborales.

De lo expuesto aparece claro que las doctrinas que buscan darle mayor amplitud a la potestad reglamentaria influyen directamente en el régimen político, pues si por el presidencialismo se otorgan mayores facultades a los Jefes de Gobierno, ello no puede significar la desaparición de las atribuciones legislativas, como sería sostener que por la potestad reglamentaria el Presidente de la República pudiera complementar todas las materias de ley, ello en la práctica constituye la sujeción del Congreso Nacional al Presidente, desapareciendo toda expresión de la separación de funciones, principio del constitucionalismo clásico y sustento de la defensa de los derechos de las personas y de los fundamentos de un Estado Constitucional de Derecho.

Esta interpretación no estuvo jamás en la mente de los constituyentes y la doctrina que la sostiene es producto de elaboraciones posteriores que debilitan enormemente al Congreso. Desgraciadamente hay importante jurisprudencia en el sentido que nos preocupa.

La función fiscalizadora en la Constitución de 1980

Un análisis del régimen político nos lleva indefectiblemente a un análisis de las facultades fiscalizadoras del Congreso Nacional. Los constituyentes de 1925 las establecieron como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de manera de impedir todos los mecanismos que se habían ideado para censurar gabinetes y así lo expresó el Presidente Alessandri en el discurso en que convocó a plebiscito.

En la Comisión de Estudio hubo acuerdo en tratar estas materias en los mismos términos que en la Constitución de 1925, como también en señalar que el mecanismo de fiscalización parlamentaria no puede significar en caso alguno hacer efectivas responsabilidades políticas.

Sobre este punto cabe señalar que los comisionados no se mostraron partidarios de la existencia de comisiones investigadoras como habían existido bajo la Constitución anterior.

A nuestro juicio un régimen político como el chileno –presidencialismo vigorizado– descrito anteriormente debe tener como contrapeso una fiscalización efectiva de los actos del Gobierno y de la Administración y de las empresas del Estado.

Hoy la facultad está establecida en el artículo 48 como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Dice este artículo que la Cámara deberá fiscalizar los actos del Gobierno.

Se han presentado dudas sobre a quién se fiscaliza, ¿es acaso al Presidente y a sus agentes directos o quedan comprendidos también los actos de la Administración, sea central o descentralizada y las empresas del Estado?

Es evidente que esta atribución se creó para fiscalizar al Presidente y a sus agentes directos, no existía en ese momento –1925– una Administración autónoma y descentralizada. La configuración del Estado era distinta y la Comisión de Estudio incorporó la atribución en los mismos términos que en la Constitución del año 25.

Respecto a las comisiones investigadoras, los constituyentes de 1980 no fueron partidarios de incorporarlas a la Constitución y criticaron su actuación en el período anterior.

Hoy igualmente que ayer se formulan dudas respecto a la constitucionalidad de estas comisiones, reguladas sólo en los reglamentos de las Cámaras, como también respecto de la debilidad de las atribuciones fiscalizadoras.

Conclusión

A nuestro juicio una forma de gobierno presidencial de Ejecutivo vigorizado, como el caso chileno, debe tener como contrapeso un sistema de fiscalización regulado por la Constitución y acorde con los tiempos que se viven.

Esta atribución clave para que funcione una democracia moderna y con la actual economía no puede quedar entregada a los reglamentos de las Cámaras y a la práctica constitucional, ello desvirtúa completamente el sistema y permite que no se hagan efectivas claras responsabilidades de carácter jurídico.

La globalización de la economía de los últimos años trae aparejados lógicamente para el Estado requerimientos distintos a los que se presentaban cuando se dictó la Constitución de 1980, lo que nos obliga a meditar sobre la extensión de la potestad reglamentaria y muy especialmente sobre el vacío existente en materia de fiscalización.

