

PRESIDENCIALISMO DEMOCRATICO Y
PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO.
EL ARTICULO 32 N° 5 DE LA CONSTITUCION
DE 1980 Y LA CLASIFICACION DE
LA FORMA DE GOBIERNO

Humberto Nogueira Alcalá

Profesor de Derecho Político
Universidad Central

A partir de Montesquieu y su obra "El Espíritu de las Leyes", la doctrina constitucional de los países democráticos occidentales ha sostenido la necesidad de una cierta separación de poderes con el fin de que "el poder detenga al poder" y así evitar la inseguridad y el riesgo de arbitrariedad que provoca la concentración de poderes en una misma autoridad u órgano constitucional. De acuerdo a tales principios se estructura la organización del Estado de manera que el poder que detentan algunas autoridades u órganos del Estado sea limitado por el de otras. Así se ha llegado a la idea del establecimiento de diferentes funciones del Estado y a un cierto equilibrio de poderes, elementos que caracterizan al Estado de Derecho contemporáneo. Las diferentes funciones del Estado son las que ponen en obra el poder estatal, cuyos órganos son a título diferente y con atribuciones más o menos amplias, sus instrumentos (1).

EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LA CLASIFICACIÓN
DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

En doctrina constitucional, la forma que adquiere el principio de la separación de poderes del Estado es el criterio que permite distinguir entre los diferentes tipos de régimen político o formas de gobierno (2).

Es así como con Bagehot la doctrina comienza a diferenciar o distinguir entre las formas de gobierno presidencial y parlamentario, señalando que es la independencia mutua del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo lo que distingue al gobierno presidencial, en tanto que la combinación de estos poderes sirve de principio al gobierno de gabinete (3). Es así como la doctrina reconoce hoy día como base esencial del régimen presidencial la separación absoluta de poderes y como base esencial del régimen parlamentario la separación atenuada de poderes y la responsabilidad política gubernamental.

En la actualidad, es efectivo que el principio de separación de poderes y el equilibrio entre ellos implica en el sistema presidencial una independencia orgánica de los poderes que se expresa en la "independencia jurídica recíproca de los órganos políticos" (4) o irrevocabilidad recíproca de los órganos (5) y una independencia funcional sólo de carácter relativo.

En efecto, la idea o principio que "el poder detenga al poder" no se puede realizar en un régimen donde la independencia funcional de los órganos sea absoluta. Como bien señalaba Eisenmann, un órgano puede detener a otro en la medida en que ambos participan de cualquier forma a una misma decisión, en la medida que ejercen una misma función para la reglamentación de una misma

materia; si, por el contrario, los órganos estuvieren destinados a tomar decisiones jurídicamente diferentes, ellos no podrían impedirse mutuamente, lo que permite señalar que entre la idea de impedimento mutuo y la idea de separación funcional de poderes "hay una incompatibilidad lógica absoluta" (8). Es por ello que, en definitiva, ninguna autoridad u órgano del Estado es tributario de la exclusividad de una función (7).

LA CONSTITUCIÓN DE 1980 NO RESPONDE A LOS CRITERIOS BÁSICOS
DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

El elemento esencial y fundamental del régimen presidencial es así la independencia jurídica recíproca del Parlamento y del Gobierno (8), lo cual une ambos poderes a una cadena que los hace dependientes uno del otro, y donde la voluntad estatal sólo puede emerger del necesario consenso libremente obtenido entre ambos. Nada es posible por un poder sin el otro o contra el otro.

Tal perspectiva fue inscrita en Chile en la Constitución de 1925, sin perjuicio de la utilización de algunas técnicas constitucionales destinadas a fortalecer la participación del gobierno en la función legislativa, a diferencia del régimen presidencial clásico, es decir, del régimen presidencial de los Estados Unidos.

En Chile, el régimen presidencial desde el punto de vista de su eficacia ha tenido varias deficiencias inherentes al sistema mismo y a las características de la sociedad chilena. Ellas son, entre otras, las profundas diferencias ideológicas y políticas de nuestro pueblo, lo que condujo en el último tiempo de la aplicación de la Constitución, cada vez más, a la intransigencia y a la desconfianza en el adversario, lo que se tradujo jurídicamente en el bloqueo de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, situación que en todo régimen presidencial conduce a la parálisis del sistema o a golpes de fuerza que muchas veces desembocan en la destrucción del Estado de Derecho democrático.

La Constitución de 1980 con el objeto de superar este bloqueo de poderes establece en su artículo 32 N° 5 la facultad del Jefe del Estado de disolver, durante su mandato, por una sola vez, la Cámara de Diputados, único órgano del Poder Legislativo que emanará completamente de la voluntad popular. La introducción de esta técnica constitucional significa una ruptura del principio de independencia jurídica recíproca de los órganos estatales, elemento esencial del régimen presidencial, generando así un fuerte desequilibrio jurídico y político en favor del Ejecutivo y un arma de presión permanente contra el Parlamento con el objeto de obtener de este último su sumisión al Ejecutivo, sin que el Parlamento puede contrarrestar esta medida por medio de la atribución que permite hacer efectiva la responsabilidad política gubernamental. De esta manera, en la Constitución de 1980 el Ejecutivo goza de una posición hegemónica incontrarrestable, transformando el principio de separación de poderes y de independencia jurídica de los órganos estatales en sólo beneficio del Jefe del Estado. Así, El Ejecutivo dispone de una concentración de poderes nunca antes vista en nuestra historia constitucional y se constituye en el único órgano de Estado cuya responsabilidad política no puede ser puesta en causa durante su mandato.

Tal perspectiva sitúa la forma de gobierno establecida en la Constitución de 1980 fuera de la perspectiva del régimen presidencial, en la medida que el artículo 32 N° 5 es contrario a la esencia misma de tal régimen, como lo establece la unanimidad de la doctrina (9), como tampoco puede clasificarse dentro de los regímenes parlamentarios quienes tienen como uno de sus elementos esenciales la responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento (10).

EL RÉGIMEN ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE 1980: ¿UN PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO O UN PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO?

La imposibilidad de clasificar el régimen chileno de la Constitución de 1980 entre los regímenes presidenciales o parlamentarios, como la evidencia de que no pertenece a los regímenes directoriales o de asamblea, nos lleva a analizar su posible clasificación dentro de los regímenes presidencialistas.

Para ello es necesario definir o establecer la noción de régimen presidencialista, la cual se utiliza generalmente para clasificar a todos los regímenes del tercer mundo que no responden exactamente al régimen presidencial. Así algunos autores señalan que el presidencialismo es "una forma exagerada de gobierno presidencial" (11), diferenciándose de la forma de gobierno presidencial por la introducción de algunas técnicas tendientes al reforzamiento del Poder Ejecutivo como son: la iniciativa legislativa presidencial —la que llega a revestir la forma de iniciativa exclusiva en ciertas materias—; el veto parcial; la delegación de facultades legislativas y los poderes de crisis o de excepción (12). Sin perjuicio de este reforzamiento del Ejecutivo, tales regímenes mantienen el principio de la irrevocabilidad mutua e independencia jurídica recíproca de los órganos estatales.

Estos regímenes presidencialistas desarrollados en América Latina se pueden denominar presidencialismos democráticos, en la medida que, si bien hay una consagración en los textos constitucionales del aumento de atribuciones del Ejecutivo en relación al modelo norteamericano, tal perspectiva no trasgrede el principio de separación orgánica de los poderes del Estado, manteniendo así la obligación del entendimiento mutuo dentro de la independencia jurídica del uno respecto del otro.

En la medida que la Constitución de 1980 hace omisión de este principio de independencia jurídica recíproca entre Ejecutivo y Legislativo, el régimen chileno sólo podría ser clasificado en una especie patológica de las formas de gobierno que se ha denominado "presidencialismo autoritario" (13), cuyo reforzamiento de los poderes del Jefe de Estado y disminución del poder deliberante conduce a un fuerte desequilibrio en provecho del Presidente de la República que "puede llegar, en el límite, a la confusión de poderes" (14). En el mismo sentido, Conac expresa que se trata de "un tipo de régimen autoritario que se sitúa, por otra parte, sin gran precisión, en una zona intermedia entre los regímenes dignos del tipo de las democracias liberales y los regímenes más dictatoriales que no dudan en exteriorizar su despotismo o en afirmar opciones totalitarias" (15).

En definitiva, puede afirmarse que la frontera entre los presidencialismos democráticos y los presidencialismos autoritarios se sitúa jurídicamente en que los primeros establecen la preponderancia del Ejecutivo, sin desconocer la independencia jurídica, la autonomía real y las atribuciones legislativas y de control del parlamento de manera efectiva, sin perjuicio de garantizar el pluralismo ideológico y político; el presidencialismo autoritario, por el contrario, establece fuertes restricciones jurídicas al pluralismo ideológico y político, como, asimismo, establece una concentración de funciones en el Jefe del Estado, eliminando la autonomía política y la independencia jurídica del parlamento frente al Ejecutivo.

LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DE DISOLVER EL PARLAMENTO
EN DERECHO COMPARADO

Fuera de los regímenes parlamentarios o semipresidenciales que reconocen la facultad del Ejecutivo de disolver el parlamento, sin perjuicio de reconocer

la facultad del parlamento de hacer efectiva la responsabilidad política del gobierno durante su mandato, sólo los regímenes presidencialistas autoritarios establecen la disolución del parlamento sin reconocer a este último el poder de hacer efectiva la responsabilidad del Ejecutivo durante su mandato.

En América Latina encontramos este tipo de forma de gobierno presidencialista autoritario en dos constituciones, Haití y Paraguay.

La Constitución de Haití de 1964, artículo 62, faculta al Presidente de la República para disolver discrecionalmente el parlamento cuando el primero considere que existe un "conflicto serio" con el segundo.

La Constitución de Paraguay de 1967, artículo 182, establece que el Presidente de la República puede pronunciar la disolución del Congreso si "su comportamiento compromete el equilibrio entre los poderes o produce un daño al funcionamiento regular de la Constitución o al libre desarrollo de las instituciones creadas por él".

Una perspectiva similar es reconocida también en Africa en Camerún y Gabón. El artículo 12 de la constitución de Camerún establece que, bajo proposición del Jefe del Estado, la ley puede prorrogar o abrogar el mandato del Parlamento. Este derecho de disolución es reconocido también en el régimen de Gabón.

El derecho de disolución del parlamento por el Ejecutivo se encuentra también establecido en Egipto, Madagascar y Ghana, pero en estos países la facultad de disolver el parlamento de la que dispone el Jefe del Estado está limitada al cumplimiento por parte de éste de ciertas condiciones establecidas constitucionalmente. En Egipto, el Jefe del Estado no puede disolver la Asamblea del Pueblo sino sólo en caso de necesidad y después de un referéndum popular aprobado por la mayoría absoluta de sufragios válidamente emitidos en favor de la disolución. En Madagascar, el Jefe de Estado requiere para ejercer tal facultad el haber obtenido el acuerdo de dicha medida en Consejo de Ministros, luego de haber logrado dicho acuerdo en el Senado por los 2/3 de sus miembros y de haber consultado la Asamblea Nacional. En Ghana, según la Constitución de 1960, la facultad de disolver el parlamento lleva consigo el fin del mandato presidencial.

Ghana es así el único país de los analizados que establece una técnica constitucional de verdadero arbitraje popular, en la medida que el pueblo soluciona efectivamente el bloqueo posible de poderes producido por el desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la medida que el pueblo dé su confianza al Ejecutivo, reelegirá al Jefe de Estado y le dará un parlamento favorable a su orientación política; en la medida que el pueblo dé su confianza al parlamento reelegirá la misma mayoría parlamentaria anterior y un Jefe de Estado de acuerdo a dicha orientación política.

En el caso de la Constitución chilena de 1980, el artículo 32 N° 5, al establecer la disolución discrecional de la Cámara de Diputados por el Presidente de la República sin poner fin, al mismo tiempo, al mandato presidencial, busca evitar el riesgo de la inestabilidad del Ejecutivo, sin perjuicio de lo cual no establece ninguna salida al bloqueo de poderes que puede producirse a continuación de la reconducción de la misma mayoría parlamentaria anterior, luego de la disolución de la Cámara de Diputados, situación que tiene el agravante de producir un aumento de las tensiones políticas entre la Cámara de Diputados, fuerte del apoyo popular de las nuevas elecciones, y un Jefe del Estado debilitado por la desconfianza popular expresada en las elecciones. Situación que puede conducir a la misma realidad que se quiso evitar: el bloqueo de poderes

con la consiguiente parálisis del Estado o el golpe de fuerza extraconstitucional. Sin perjuicio de esto último, el artículo 32 N^o 5 pone en grave peligro el sistema de frenos y contrapesos de un Estado de Derecho Democrático, el cual sólo existe si los frenos y contrapesos son establecidos y funcionan efectivamente (16).

UNA PERSPECTIVA ALTERNATIVA DE DESBLOQUEO DE PODERES: EL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIO O RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL

Si la inspiración del constituyente es establecer un gobierno fuerte y eficaz y favorecer el gobierno de la mayoría, una alternativa viable es el establecimiento del régimen presidencialista democrático (17), semipresidencial (18) o mixto (19), como es denominado por la doctrina constitucional.

En tal régimen o forma de gobierno, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen medios de acción recíproca y los conflictos importantes son resueltos por el arbitraje popular. Por otra parte, el Gobierno es el órgano de colaboración entre el Presidente de la República y el Congreso, quien sólo actúa en la medida en que está investido de la doble confianza del Jefe de Estado y del Parlamento. En caso que alguna de las dos confianzas falle, se recurre al arbitraje popular para dirimir el conflicto, hecho que impide el bloqueo de poderes. Asimismo, tal régimen facilita la conformación de mayorías parlamentarias estables que sostengan al Ejecutivo y su programa de gobierno.

Esta forma de gobierno funciona eficazmente en Francia, Finlandia, Austria, Irlanda, Islandia y Portugal (20), en algunos países africanos como Guinea y Madagascar (21), como asimismo en Grecia (22), aunque en este último caso se trata de un régimen a medio camino entre el régimen parlamentario republicano dualista y el régimen semipresidencial o presidencialista democrático.

Por otra parte, en varias constituciones de estos regímenes, en la medida que establecen atribuciones importantes para el Jefe de Estado, las cuales son poderes propios o autónomos del Presidente e independientes de gobierno, se ha establecido la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política del Jefe de Estado en el curso de su mandato, haciendo efectivo el adagio que señala que a cada poder corresponde su responsabilidad.

Esta responsabilidad política del Jefe de Estado puede hacerse efectiva en forma directa o en forma indirecta, según el país. Las Repúblicas de Austria e Islandia proveen la responsabilidad política en forma directa del Jefe de Estado. El artículo 11 de la Constitución de Islandia establece la revocación del mandato presidencial, si ello es exigido por un referéndum hecho de acuerdo con una resolución adoptada por los 3/4 de los miembros del Althing (Parlamento). Por el contrario, si el resultado del plebiscito es favorable al Presidente, el Althing se disuelve inmediatamente y se convocan a nuevas elecciones parlamentarias. La Constitución austriaca establece un procedimiento similar en el artículo 8, inciso 8, el cual sostiene que el Presidente de la República podrá ser revocado antes de la expiración de sus funciones, si ello es decidido por votación popular solicitada por la Asamblea Federal, luego que el Consejo Nacional haya votado una resolución en tal sentido por los 2/3 de los votos, en una sesión con la presencia de, a lo menos, la mitad de los diputados en ejercicio. El rechazo de la revocación del Jefe de Estado implica la disolución del Consejo Nacional y la convocación a nuevas elecciones.

La responsabilidad política del Jefe de Estado se realiza en forma indirecta en Francia. Ella se inicia por un voto de censura contra el Gobierno por parte de la Asamblea Nacional, la que toca indirectamente al Jefe de Estado. Este

último puede disolver la Asamblea Nacional, situación ante la cual es el pueblo quien dirime como árbitro el conflicto entre Ejecutivo y parlamento. Si el pueblo mantiene la misma mayoría parlamentaria, ello significa un voto negativo respecto del Jefe de Estado, quien debería hacer dejación de su mandato (23).

De esta forma, la disolución del parlamento por el Ejecutivo en ciertos regímenes presidencialistas parlamentarios o semipresidencialistas implica el ejercicio de un poder el que lleva consigo la consiguiente responsabilidad política, la cual se hace efectiva por el único soberano en una sociedad democrática: el pueblo.

REFERENCIAS

1. BURDEAU, GEORGES. "Remarques sur le classification des fonctions étatiques", *Revue de Droit Public*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1945.
2. TAY, HUGHES. *Le Régime Présidentiel et la France*, Ed. LGDJ, Paris, France, 1967, p. 4.
3. BEGEHOT, WILLIAM. *La Constitution Anglaise*, Ed. Germer Baillière, Paris, France, 1869, p. 21.
4. EISENMANN, CHARLES. *L'Esprit des Lois et la Separation des Pouvoirs*, Malanges R. Carre de Malberg, Ed. Librairie Edouard Duchemin, Paris, Francia, 1977, p. 17.
5. BURDEAU, GEORGES. *Traité de Science Politique*, Tomo 4, p. 350; HAURIUO, ANDRÉ, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Montchrestien, Paris, Francia, 1966, p. 210.
6. EISENMANN, CHARLES. *Op cit.*, p. 175.
7. FRIEDRICH, CARL, J. *La Démocratie Constitutionnelle*, Ed. PUF, Paris, Francia, 1958, p. 158.
8. TSATSOS THÉMISTOCLES. *Qualques notes sur les transformations du principe de separation des pouvoirs*, p. 565. Ver también: EISENMANN, CH. *Op. cit.*, p. 182; VODEL, GEORGES, *Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel*, Ed. Sirey, Paris, France, 1949, p. 165.
9. LOEWENSTEIN, KARL. "Etude de droit comparé sur la Présidence de la République". *Revue de Droit Public*, Ed. LGDJ, Paris, France, 1949, p. 159; ROY, PIERRE-MAURICE, *Les Régimes du Tiers Monde*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1977, p. 110; HAURIUO, ANDRÉ ET GICQUEL, JEAN, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Montchrestien, Paris, Francia, 1980.
10. DUVERGER, MAURICE. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Ed. PUF, Paris, France, 1978, Tomo 1, p. 172.
11. LOEWENSTEIN, KARL. *Etude de Droit Comparé sur la Présidence de la République*, p. 159.
12. LAMBERT, JACQUES. "Le régime présidentiel en Amérique Latine. Notes et etudes documentaires N° 3300 de la documentation française", p. 39. *Amérique Latine. Structures Sociales et Institutions Politiques*, Ed. PUF, Paris, 1968; CONAC, GÉRARD, "Pour une theorie du presidentialisme". *Melanges Georges Burdeau*, Paris, France, 1977, p. 115; CARBALLO, M., "Les régimes presidentialistes de l'Amérique Latine". *Etudes à J. Lambert*, Ed. Cujes, Paris, Francia, 1975, p. 147; MOULIN RICHARD, *Le presidentialisme et la Classification des Régimes Politiques*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1978.
13. HAURIUO, A. Y GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Montchrestien, Paris, Francia, 1980, p. 240.
14. ROY, MAURICE-PIERRE, *Ob. cit.*, p. 110.
15. CONAC, GÉRARD, *Op. cit.*
16. FRIEDRICH, CARL, J. *Op. cit.*, p. 144.
17. ROBERT, JACQUES. *Diario Le Monde*, Paris, Francia, 6 de junio de 1974; GABORIT, PIERRE, "Monarchie republicaine, presidence imperial ou simple ostentation du pouvoir", *Revue politique et Parlementaire*, Paris, Francia, marzo-abril, 1981, p. 11.

18. DUVERGER, MAURICE. *Echec au Roi*. Albin Michel, Paris, Francia, 1978; *La monarchie republicaine*, Ed. Robert Laffont, Paris, Francia, 1974.
19. PETOT, JEAN, "La Notion de Régime Mixte", *Raouell d'Etudes en Hommage à Ch. Eisenmann*, Ed. Cujas, Paris, Francia, 1977, p. 98.
20. KASTARI, PAEVO, "Le Chef de l'Etat dans les institutions finlandaises". *Revue le Droit Public*; T. LXXXIII, N° 5; Ed. LGDJ; Paris, Francia, p. 861; FOLLIOT, MICHEL. "IERE. Socity et institutions politiques en Irlande du Sud". *Revue de Droit Public*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1973, T. LXXXIX; TEY HUGHES, *Le Régime Présidentiel et la France*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1967; HAMON, LEO. *Une République Présidentielle?*, Ed. Bordas, Paris, Francia, 1975; AVRIL, PIERRE; CADART, JACQUES; Chantebout, BERNARD et autres, "Monarchie republicaine, preidence imperial, ou simple ostentation du pouvoir", *Revue Politique et Parlementaire*. Paris, Francia, marzo-abril, 1981. DUVERGER, MAURICE. *Echec au Roi*. Ed. Albin Michel, Paris, 1978. *La Monarchie republicaine*. Ed. Robert Laffont; Paris, France, 1974; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. J. *La primouté de l'exécutif*. *Repports pánereux au VII Congrès International de droit comparé*. Estocolmo, 1966.
21. CONAC, GÉRARD. "Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique franco-phone et de la Republique Malgache", Ed. *Económica*, Paris, Francia, 1979; ROY, M. P. *Les Régimes du Tiers Monde*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1977.
22. ZILEMANOS, CONSTANTEN, *Le Régime Politique de la Republique Hellénique*, Ed. LGDJ, Paris, Francia, 1975.
23. DUVERGER, MAURICE, "Le Vrai Problème du Régime Présidentiel" en diario *Le Monde*, Paris, Francia, 20 de febrero de 1969; GOQUEL, F. "L'avenir des institutions françaises", *Bulletin SEDEIS* N° 089, abril, 1965, p. 25; PRELOT, MARCEL. *La Constitution de la V^e République*, p. 212. CAPITANT, RENÉ. "Les bornes du droit", diario *Le Monde*, 1° de marzo de 1967.