

PRESIDENTE Y CONGRESO EN LA CONSTITUCION DE 1980

ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN
MARIA PIA SILVA GALLINATO
Pontificia Universidad Católica de Chile

1. Un estudio serio de las reformas que convendría introducir a nuestro actual régimen gubernativo debería ser precedido de un análisis objetivo e imparcial de su trazado en la Carta de 1980.

La esencia de lo que corresponde calificar como "régimen gubernativo" se encuentra indiscutiblemente en la determinación de la postura que se reconoce, respectivamente, al Presidente de la República y al Congreso en la tarea directiva de la sociedad política.

Las características que rodean el sistema acogido por la Carta de 1980 son de tal naturaleza y presentan tales particularidades que lo hacen profundamente diverso del modelo del presidencialismo norteamericano. Nunca la institucionalidad chilena, por lo demás, se ajustó fielmente a dicho modelo, ni siquiera cuando se introduce entre nosotros por la Constitución de 1925, ni menos como consecuencia de los cambios que ésta sufrió por las leyes de reforma de 1943 y de 1970¹.

EL MARCO COMUN

2. Las bases institucionales de la Constitución de 1980 repercuten en aspectos sustanciales tanto en relación a la Presidencia de la República como al Congreso Nacional.

¹ Leyes 7.727 de 23 de noviembre de 1943 y 17.284 de 23 de enero de 1970.

Una y otra institución representan, sin duda, dos de los pilares fundamentales de la república democrática que establece la Carta². Ambos órganos ejercen la soberanía que corresponde, en efecto, no sólo al pueblo sino también a "las autoridades que esta Constitución establece"³. Tal ejercicio tiene para ambos como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y los dos órganos deben respetar tanto los derechos garantizados por la misma Carta como los que provienen de nuestros compromisos internacionales⁴. Presidente y Congreso tienen la calidad de órganos del Estado que deben someter su acción a la Carta y a las normas dictadas conforme a ella y cuyos preceptos les obligan, por lo tanto, como titulares de esos mismos órganos⁵. La consagración de la amplia tarea confiada al Presidente se dispone por ello lógicamente en el entendido de que ha de ejercerse "de acuerdo con la Constitución y las leyes"⁶. Tanto el Jefe del Estado como el Parlamento actúan válidamente previa investidura regular, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley, sin que puedan atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido⁷.

No puede tampoco olvidarse cuando se estudia la situación constitucional del Presidente y del Congreso que, en el ejercicio de sus propias atribuciones, deben tomar en consideración la función que se otorga a otras autoridades u organismos. Así, por ejemplo, varios de los estados excepcionales requieren acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional⁸; la potestad reglamentaria, en los casos que corresponda, debe contar con la aceptación de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la Facultad del Presidente de recurrir, en determinadas situaciones frente a la discrepancia con ese organismo, a la decisión del Tribunal Constitucio-

² Art. 4.

³ Art. 5 inciso 1º.

⁴ Art. 5 inciso 2º.

⁵ Art. 6.

⁶ Art. 24, inciso 2º.

⁷ Art. 7.

⁸ Art. 4 N° 1 N° 2 inciso 3, N° 3 y N° 4.

nal⁹; la conformidad de la Contraloría se requiere también en relación con los decretos con fuerza de ley, sobre los aspectos que el texto señala¹⁰; aún perfeccionadas las normas comprendidas en la potestad reglamentaria, pueden ser llevadas al examen del Tribunal Constitucional¹¹.

Tocante a los integrantes de las Cámaras, ha de tomarse en cuenta que las cuestiones relacionadas con las inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades y formas de cesación en el cargo parlamentario no son resueltas por la Asamblea respectiva sino por el Tribunal Constitucional¹².

EL FORTALECIMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

3. Expresados los rasgos generales de la autoridad del Presidente y del Congreso, en la precisión de las condiciones que tipifican la especialidad de uno y otro, señalemos primero los que particularmente se refieren al Presidente de la República.

El fortalecimiento de órgano tan fundamental aparece nítido en el contenido de numerosos preceptos de la Carta. Muchos de ellos persiguen, en efecto, destacar la figura del Presidente y robustecer su posición. Así ocurre al extender a ocho años el período presidencial¹³; al imponer la segunda vuelta según el resultado de la primera para llegar a fortalecerlo con el prestigio que deriva de conquistar la mayoría absoluta¹⁴; al hacer coincidir la elección del Jefe del Estado con la renovación periódica de las Cámaras¹⁵; al extremar las facultades colegisladoras del Primer Mandatario, como se analizará más adelante; al ampliar la potestad reglamentaria más allá del objetivo de la mejor ejecución de las leyes, extendiéndola a

⁹ Art. 82 N° 6 y Art. 88 incisos 1° y 3°.

¹⁰ Art. 88 inciso 2°.

¹¹ Art. 82 N° 5 y N° 12.

¹² Art. 82 N° 10.

¹³ Art. 25 inciso 2°.

¹⁴ Art. 26 inciso 2°.

¹⁵ Art. 25 inciso 2°. Art. 29 incisos 3° y 4°. Art. 30, Art. 43 inciso 2°, Art. 45 inciso 2°.

cualquier materia que no quede en la órbita de la ley o de otra de autoridad constitucional¹⁶.

EL DEBILITAMIENTO DEL CONGRESO

4. En la consideración del estatuto constitucional del Congreso Nacional, podemos distinguir lo relativo a su organización, a su función colegisladora y a sus atribuciones fiscalizadoras.

a) Organización del Congreso

5. En orden a la organización del Congreso, debe anotarse, en primer término, que la actual Constitución mantiene la continuidad de la tradición bicameralista. No obstante, este nuevo bicameralismo, hasta que lleguen a desaparecer los senadores cuyo origen no deriva del electorado, contiene una importante deformación del sistema democrático. Resulta determinante, por su número, la influencia de los senadores que no derivan de elección en el funcionamiento sustancial del régimen, en razón de los altos quórum exigidos para las aprobaciones legislativas más trascendentales¹⁷.

Es del caso observar en seguida que los requisitos de preparación intelectual y de tiempo de residencia prescritos como condiciones de elegibilidad, también restringen, de algún modo que resulta discutible, la libertad del cuerpo electoral¹⁸.

Repercute, entretanto, profundamente en la posición del Parlamento, la circunstancia de que los preceptos encaminados a señalar el estatuto de la función parlamentaria -como son los que se refieren a las condiciones de elegibilidad, inhabilidades, incapacidades, incompatibilidades y formas de cesación en el cargo- se consagran en términos que, al exagerar a través de ellos el propósito de afirmar la independencia con que se deben desempeñar los cargos de confianza popular y tratar de separar del modo más categórico lo que se entiende como poder social frente al poder político, contribuyen tanto a limitar la vocación al servicio de tareas rodeadas de tales restricciones como a dificultar su ejercicio en razón de los riesgos

¹⁶ Art. 32 N° 8 y Art. 60.

¹⁷ Art. 45 inciso 3°.

¹⁸ Arts. 44 y 46.

que impone¹⁹. Estos riesgos resultan aún más temibles si se observa que la aplicación de esas prohibiciones constitucionales queda sometida al criterio de una jurisdicción extraña al Parlamento como es la del Tribunal Constitucional²⁰.

No puede olvidarse, por otra parte, que hasta la inviolabilidad parlamentaria ha sido reducida nada más que a las opiniones que se manifiesten y votos que se emitan "en sesiones de sala o de comisión"²¹.

b) *La función colegisladora del Parlamento*

6. Las normas constitucionales que señalan las atribuciones de las Cámaras en materia de legislación ponen de relieve el afán del constituyente de debilitar la tradicional soberanía legislativa del Parlamento, por lo demás, uno de los presupuestos del presidencialismo. Símbolo del propósito anotado es, desde luego, la colocación en la actual Carta del capítulo sobre el "Congreso Nacional" después del consagrado al "Gobierno", que parece así ejercido exclusivamente por el Presidente de la República y sus ministros. Concreta también semejante propósito la reducción del ámbito de las facultades inherentes a las Cámaras de dictar sus propios reglamentos, en virtud de que se contempla una ley orgánica constitucional para precisar el régimen de funcionamiento del Congreso²². Es pertinente anotar también, para apreciar la debilidad institucional de las Cámaras, que el actual texto constitucional suprimió la facultad, que el anterior desde su reforma de 1943 daba al Congreso Nacional, de juzgar sus propias cuentas de acuerdo con sus reglamentos.

7. Se inicia el debilitamiento que observamos de las funciones colegisladoras de las Cámaras mediante el cambio, en la enunciación de las materias de ley, de la expresión "sólo en virtud de una ley se puede"²³, que usaba la

¹⁹ Arts. 54, 55, 56 y 57.

²⁰ Art. 82 N° 10.

²¹ Art. 58 inciso 1°.

²² Art. 53 inciso 2°, Art. 71 inciso 2°, Art. 117 inciso final.

²³ Art. 44.

Carta de 1925, por la de "sólo son materias de ley"²⁴ que ahora se usa al comenzar la enumeración. Ciertamente es que la determinación de la órbita legislativa no resulta fijada de modo muy categórico si se toman en cuenta los términos en que están señaladas varias de las descripciones usadas al señalar muchos de los objetos de ley²⁵.

8. Más importante, tal vez, se muestra el incremento de las materias de ley entregadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, que ya habían sido aumentadas, primero por la reforma de 1943,²⁶ y luego, con gran amplitud, por la de 1970²⁷. Se ha llegado a tal punto en la extensión de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de legislación, que la esfera de ésta reservada a la actividad de los parlamentarios viene a ser escasa y de la menor importancia²⁸.

9. El principio de que los ciudadanos exaltados a la función parlamentaria representan la voluntad del pueblo todo en ejercicio de la soberanía de la Nación, de modo que la opinión de la mayoría de ellos constituya la manifestación de la voluntad nacional, aparece sin real efectividad ni eficacia en la Constitución de 1980.

Numerosas normas se inspiran, en efecto, en el propósito de desconocer todo alcance a las decisiones que traduzcan el sentir de la mayoría absoluta de los parlamentarios.

La Carta está empapada en la advertencia del peligro de las decisiones simplemente mayoritarias. Ello aparece en verdad sorprendente si se considera que el propio texto constitucional ha dado más fuerza que a su propia normativa a los valores que reconoce como superiores a él mismo, como son los que se precisan en las bases institucionales y, particularmente, en la admisión de que la soberanía tiene como límites los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Si la mayoría sólo puede tomar decisiones que se enmarquen en tales valores, ¿por qué temerle tanto a sus resoluciones en las que se basa el sistema democrático y que definen las características concretas, pero varia-

²⁴ Art. 60.

²⁵ Art. 60 N° 3, N° 4, N° 18 y N° 20.

²⁶ y ²⁷ Leyes 7.727, de 23 de noviembre de 1943, y 17.284, de 23 de enero de 1970, que modificaron el art. 45 de la Constitución de 1925.

²⁸ Art. 62 incisos 3°, 4° y 5°.

bles, del bien común público que debe ser configurado justamente por la propia sociedad gobernada?

El quórum para el funcionamiento y para la adopción de los acuerdos es la tercera parte de los miembros en ejercicio de una y otra rama. Sobre la base de tal quórum, la mayoría de los presentes puede adoptar decisiones en la esfera de la legislación común y de las demás atribuciones que les corresponde²⁹. Tal situación sólo se aplica respecto de las materias de ley que no sean relativas a la interpretación de la misma Carta, ni a las leyes orgánicas constitucionales, ni a las de quórum calificado ni, en fin, de reforma constitucional, normas todas que llegan a imponer nada menos que la aceptación de la mayoría absoluta o de los cuatro séptimos o de los tres quintos o hasta de los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio³⁰.

10. Pues bien, aún dentro de la esfera de legislación que queda reservada a la iniciativa de los parlamentarios, el peso de las atribuciones colegisladoras del Jefe del Estado es tan determinante y poderoso, que genera otras profundas limitaciones.

Nos referimos a que se requiere la mayoría en ejercicio ahora de una y otra Cámara para hacer posible la convocatoria a legislatura extraordinaria, en que puedan debatirse y votarse las iniciativas surgidas de los parlamentarios, y a que todavía ello no se logra si el Presidente se anticipa a formular él mismo la convocatoria³¹. Nos referimos asimismo a que las Cámaras no están facultadas para calificar el grado de urgencia hecho valer por el Presidente para el despacho de los proyectos de ley³².

11. Ni siquiera en el ámbito de sus propias determinaciones la libertad decisoria de los parlamentarios está exenta de límites. Aludimos, desde luego, a que en todas las materias legislativas propias de la iniciativa exclusiva del Presidente "el Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presi-

²⁹ Art. 63 inciso final.

³⁰ Art. 63 incisos 1º, 2º y 3º y Art. 116 inciso 2º.

³¹ Art. 52.

³² Art. 71

dente de la República"³³ y a que "el Congreso no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley de presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente"³⁴.

c) Las facultades fiscalizadoras

12. Consideremos finalmente en qué marco queda fijada la función primordial para la cual se establecen los parlamentos en orden a hacerse intérpretes de las reacciones de la sociedad gobernada acerca del respeto de los derechos individuales y sociales y de la fiscalización consiguiente suscitada ante la actuación de los organismos dependientes del Ejecutivo.

Pues bien, la Constitución en vigencia da paso a diversos estados excepcionales, llamados a afectar profundamente el ejercicio de numerosos derechos y garantías, por exclusiva decisión del Jefe del Estado con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional³⁵. Se ha mantenido en el Congreso tan sólo la posibilidad de dar su consentimiento al Presidente de la República para declarar el estado de sitio en caso de guerra interna o de conmoción interior; esta facultad se ha limitado, por lo demás, considerablemente³⁶.

Ahora bien, ¿qué pueden hacer las Cámaras para satisfacer los deberes que le impone su función de intérpretes de la opinión nacional en la defensa de los derechos de los gobernados y en la crítica de la actuación de las autoridades públicas?

Se ha reservado en forma categórica exclusivamente a la Cámara de Diputados la facultad de fiscalizar los actos de gobierno³⁷, en tanto que se prohíbe explícitamente al Senado, a sus comisiones y sus demás órganos, incluidos sus comités parlamentarios, desempeñar tal fiscalización, tanto

³³ Art. 62 inciso final.

³⁴ Art. 64 inciso 2º.

³⁵ Art. 40 N° 1, 3 y 4.

³⁶ Art. 40 N° 2.

³⁷ Art. 48 N° 1.

del gobierno como de las entidades que de él dependan y la de adoptar acuerdos que impliquen fiscalización³⁸.

Pues bien, puede observarse que, aún en el marco estrecho en que se reconoce la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, si se la compara con la forma en que la consagraba el texto precedente, se la ha debilitado notablemente al disponerse que la obligación del gobierno frente a los acuerdos o a las observaciones, que en uso de tal facultad se hayan transmitido al Presidente de la República, se entenderá cumplida por el sólo hecho de que el ministro de Estado que corresponda entregue su respuesta dentro de treinta días³⁹.

Tiene, sin duda, importancia la nueva norma según la cual "cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno, siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes"⁴⁰.

Tienden también, sin duda, a hacer posible en algún grado ese papel de las Cámaras de sostener los derechos de los gobernados, las facultades que se entregan a una y otra rama del Congreso o a una cuarta parte de sus miembros para formular cuestiones de constitucionalidad en la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional o de los tratados⁴¹ o en la dictación de un decreto con fuerza de ley⁴²; o la atribución de deducir reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando debe hacerlo, promulgue un texto diverso o dicte un decreto inconstitucional⁴³; o, en fin, en la posibilidad de formular reclamos sobre constitucionalidad de los decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria cuando pudieran incidir en materias reservadas a la ley⁴⁴.

No cabe olvidar finalmente en el aspecto fiscalizador del Parlamento la supresión, en la actual Carta, del pase del Senado requerido tanto para

³⁸ Art. 49 inciso final.

³⁹ Art. 48 N° 1 inciso 1°.

⁴⁰ Art. 48 N° 1 inciso 2°.

⁴¹ Art. 82 N° 2.

⁴² Art. 82 N° 3.

⁴³ Art. 82 N° 5.

⁴⁴ Art. 82 N° 12.

la designación de los agentes diplomáticos como de los jefes superiores de las Fuerzas Armadas⁴⁵.

CONCLUSIONES

13. El recorrido sistemático que precede debería convencer, a nuestro juicio, de que la posición de las Cámaras en sus funciones colegisladoras ha sido reducida hasta el punto de convertirlas sustancialmente en órganos llamados a aprobar o rechazar las iniciativas surgidas del Presidente de la República; de que sus atribuciones fiscalizadoras son sumamente limitadas e ineficaces y, en fin, de que no disponen tampoco de las posibilidades suficientes para sostener el efectivo ejercicio de las garantías constitucionales y ser intérpretes adecuados y eficaces de las reacciones provenientes de la mayoría nacional.

Si se acepta la afirmación que precede, se comprende el riesgo que existe de que, frente a la impotencia de las Cámaras para satisfacer cumplidamente el papel que a ellas les corresponde en una democracia auténtica, ésta y el ordenamiento jurídico que la encauza corran los riesgos consiguientes a la frustración y, eventualmente, a la crisis de la institucionalidad.

No puede olvidarse que, tipificándose acertadamente la base característica del presidencialismo, la Constitución de 1980 determina que los acuerdos que adopte la Cámara de Diputados, dentro de sus facultades fiscalizadoras, no afectan la responsabilidad política de los ministros⁴⁶.

La apreciación precedente conduce a recordar que, sin embargo, está abierta la posibilidad de que la Cámara de Diputados interponga ante el Senado la acusación que permita a éste llegar a destituir a los funcionarios cuya culpabilidad declare.

No puede dejar de anotarse aquí que la importancia del juicio político ha venido a fortalecerse en la Constitución de 1980 al darle su auténtico sentido cuando se establece la inhabilidad del funcionario condenado en él para desempeñar toda función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años⁴⁷.

⁴⁵ Atribuciones 5ª y 7ª del Art. 72 de la Constitución de 1925.

⁴⁶ Art. 48 N° 1.

⁴⁷ Art. 49 N° 1 inciso 4°.

Esta rectificación, que se ajusta al estatuto con que se estableció el juicio político en la Constitución norteamericana, fue fruto de la experiencia sufrida con el fallo lamentable del Tribunal Constitucional, introducido por la reforma de 1970, que aceptó la nueva designación en cargo ministerial a quien sufriera destitución por el Senado⁴⁸.

El recurso a la acusación se muestra muy extremo si se piensa que, si se quiere formular en contra del Presidente de la República, la declaración favorable a la acusación requiere el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio, en tanto que la declaración de culpabilidad exige dos tercios de los senadores en ejercicio o la mayoría de éstos si se ha denunciado a otro funcionario⁴⁹.

Contribuye a estimar como poco recomendable el resorte de la acusación constitucional si se tiene presente que está sometido a un largo proceso que inquieta prolongadamente a la opinión pública y distrae a la Nación del análisis de sus propios problemas.

Se hace todavía menos aconsejable el empleo del resorte jurídico a que nos referimos si se piensa que la seriedad de una institución de esta índole supone una gravedad de causas, como son las descritas para hacerla posible en el texto constitucional, que no coincide siempre con el mero disenso de la mayoría política nacional en relación a la gestión que se está desarrollando, en circunstancia que, como hemos recordado, es característica de la democracia la procedencia de distintas concepciones del bien común y la primacía de aquella que tiene, en determinado momento de la vida colectiva, el apoyo de la mayoría ciudadana.

Consecuencia de esta imposibilidad de dar cauce apropiado y eficaz a las exigencias democráticas perfectamente razonables de la mayoría, puede llegar a ser el de que se pretenda instar a organismos que no están llamados a servir para ese objeto, como son, por ejemplo, el Consejo de Seguridad Nacional y el Tribunal Constitucional, a que tomen posiciones que, de algún modo, provengan de la presión que surge en el seno de una colectividad política en que no están previstos los medios apropiados para facilitar el juego democrático.

Las observaciones que hemos hecho parecieran alejadas de la realidad de nuestro momento político, en que con tanta felicidad se ha con-

⁴⁸ Sentencia de 16 de febrero de 1972 publicada en el Diario Oficial de 25 de marzo de 1972 y en la Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXIX, 2ª parte, secc. 6ª, pág. 24.

⁴⁹ Art. 48 incisos 4º y 5º.

tado el país para facilitar la transición a la democracia y en que ha destacado en la jefatura del Estado a un ciudadano que ha conquistado la confianza de los distintos sectores del país.

En derecho, sin embargo, y muy particularmente en el derecho político, conviene prevenir las crisis para que no lleguen a producirse cabalmente en las épocas en que se puede reflexionar serenamente sobre los problemas de la vida pública.

Comprendemos, por todo lo dicho, que exista, especialmente en sectores como el que se expresa en estas jornadas, intensa preocupación por perfeccionar nuestro régimen gubernativo, buscando las soluciones que se muestren más acertadas, no tanto por preferencias teóricas, sino considerando la experiencia producida a lo largo de nuestro historial cívico.

Dilucidar sobre cuáles serían las bases más adecuadas para realizar tal propósito es ya materia de largo desarrollo que no cabe por eso dentro del marco de nuestro estudio.