

EL EXTRAÑO SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL: ENTRE EL MITO Y LA REALIDAD ¿ES ADECUADO PARA CHILE?

THE STRANGE SEMIPRESIDENTIAL SYSTEM: BETWEEN MYTH AND REALITY, IS IT SUITABLE FOR CHILE?

*Alejandro Lagos Torres**

Resumen

Se analiza el sistema de gobierno semipresidencial, buscando caracterizarlo sobre la base de la experiencia, pero con una mirada distinta a la de los autores del siglo XX. Se estudian sistemas de gobierno de países calificados como semipresidenciales y de los que han intentado reformas para atenuar el problema del hiperpresidencialismo. Sobre la base de las conclusiones obtenidas, se intenta dilucidar si la introducción del sistema semipresidencial es una alternativa adecuada para Chile.

Palabras clave: Sistema semipresidencial, hiperpresidencialismo, reforma, experiencia, alternativas.

Abstract

The semi-presidential system is analyzed, seeking to characterize it based on experience, but with a different perspective than authors of the 20th century. Government systems of countries classified as semi-presidential and of countries that have attempted reforms to mitigate hyper-presidentialism are studied, trying to determine whether the semi-presidential system is suitable for Chile.

Keywords: Semipresidential system, hyperpresidentialism, reform, experience, alternatives.

* Magíster en Derecho de la Empresa mención Derecho Tributario, Universidad del Desarrollo. Máster Universitario en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas, Universidad de Salamanca (España). Profesor de Derecho Constitucional, Universidad del Desarrollo, sede Concepción. Artículo recibido el 13 de junio de 2020 y aceptado para su publicación el 30 de agosto de 2020. Correo electrónico: af.lagos@udd.cl

I. Introducción

Desde hace ya varios años se dice que nuestro país padece de un “exacerbado presidencialismo”, en que el Presidente de la República se parece a un “monarca elegido”, en desmedro de un Congreso muy disminuido en sus facultades. Así, se habla, en forma transversal, de la posibilidad de adoptar como alternativa el *sistema semipresidencial*, tanto en la izquierda¹, en sectores demócrata cristianos², como en la centro-derecha³, con la finalidad de quitarle atribuciones al Presidente de la República, creando un cargo que tenga como tarea lograr un acercamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, equilibrando, así, las facultades del Presidente y del Congreso ¿pero de qué se trata, en realidad, este sistema semipresidencial?

Se debe recordar que los sistemas democráticos modernos se basan en el principio de la separación de poderes, que, en general, se reducen a los tres clásicos señalados por Montesquieu: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin perjuicio de que esta separación hoy no es absoluta, sino que los poderes del Estado se distribuyen las competencias y cooperan entre sí, siguiendo el esquema de frenos y contrapesos característico del constitucionalismo moderno. En cuanto a la distribución de competencias, los sistemas democráticos pueden organizarse de diversas maneras, dando origen a formas teóricas de gobierno que pueden ser ordenadas de menor a mayor grado de separación de poderes, salvando algunas diferencias en la nomenclatura, a lo menos en las siguientes categorías: sistema de asamblea, sistema parlamentario, sistema semipresidencial, sistema presidencial reforzado, y sistema presidencial.

En efecto, el *sistema de asamblea*, el de menor separación entre los poderes del Estado, se caracteriza por un Legislativo con total predominio por sobre el Ejecutivo, quien literalmente se limita a “ejecutar” lo que decide el Parlamento, siendo este el caso de Suiza. El *sistema parlamentario* corresponde a un Legislativo que comparte competencias con el Ejecutivo, pero este último se genera a partir del primero. Si bien se celebra una sola elección popular, la parlamentaria, es a partir de esta que se genera el Ejecutivo, y los ministros son también parlamentarios. El Ejecutivo necesita de la confianza de las cámaras legislativas, es decir, existe el voto de confianza y la moción de censura, por lo cual, en la práctica, nunca habrá

¹ Véase el primer y segundo informe del Equipo Programático Constitucional del Comando 2013 de Michelle Bachelet en FRANCISCO ZÚNIGA URBINA (COORD.), *Nueva Constitución y momento constitucional. Visiones, antecedentes y debates*, p. 170 y ss. y p. 293 y ss.

² Genaro ARRIAGADA, Jorge BURGOS e Ignacio WALKER, *Sobre derechos, deberes y poder: Una nueva Constitución para Chile*, p. 120 y ss.

³ Véase Felipe KAST, *Programa de gobierno del candidato a la presidencia Felipe Kast S. 2018-2022*, p. 90.

un Ejecutivo con el Parlamento en contra. Es este el caso de la mayoría de los países europeos, donde el Jefe de Estado es un rey o, bien, es nombrado por el Parlamento, en tanto que el gabinete se origina de entre los propios parlamentarios. En el *sistema semipresidencial* el Legislativo y Jefe de Estado se eligen democráticamente, en tanto que el gobierno recae en la coalición más votada, pero sin que el gabinete provenga del Parlamento, es decir, los ministros no son parlamentarios. Se trata de una “amortiguación” del sistema parlamentario. Aquí sí hay dos elecciones, la de Jefe de Estado y la parlamentaria, lo cual produce que eventualmente el Jefe de Estado y el gobierno puedan ser de colores políticos distintos, fenómeno conocido como “cohabitación”. Aquí el paradigma es Francia. En el *sistema presidencial reforzado* también hay dos elecciones: la presidencial y la parlamentaria, pero el Ejecutivo tiene predominio por sobre el Legislativo, el Presidente de la República es jefe de Estado y de gobierno, y los ministros son de su exclusiva confianza. Éste es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, incluido Chile. Finalmente en el *sistema presidencial* rige una total separación entre las atribuciones del Legislativo y del Ejecutivo. Aquí el Presidente de la República no tiene iniciativa legislativa, sino que toda ley comenzará por moción parlamentaria, tampoco existe la delegación de facultades legislativas del parlamento al gobierno (no existen los decretos con fuerza de ley), y todo gasto público requiere la aprobación del Parlamento. En este sistema el paradigma es Estados Unidos. En todo caso, no obstante lo clara que puede parecer la caracterización anterior, se trata solo de una clasificación teórica, pues en los hechos la intensidad con que se materializa la separación de poderes varía mucho entre países.

En el caso de Chile, el sistema presidencial reforzado ha sido la forma tradicional de gobierno durante la época republicana, aunque igual ha experimentado matices. Bernardino Bravo Lira⁴ señala que la figura del Presidente de la República solo adquirió consistencia a partir de 1830 bajo la influencia de Diego Portales, restableciéndose el gobierno identificado con los grandes intereses de la patria, y situado por encima de teorías y banderías, de forma tal que el país no obedecía a José Joaquín Prieto, Manuel Bulnes o Manuel Montt, sino al gobierno, igual como en la Colonia no se obedecía a Carlos III o Carlos IV, sino al Rey. Pero también se señala que el papel del presidente chileno ha variado mucho a lo largo de la historia, especialmente en cuanto a su relación con el Congreso y los partidos políticos⁵, siendo así reconocibles las siguientes etapas:

⁴ Bernardino BRAVO LIRA, *El Presidente en la historia de Chile*, p. 43 y ss.

⁵ A modo de ejemplo, véase a BRAVO, *op. cit.* y Fernando CAMPOS HARRIET, *Historia constitucional de Chile*.

1. Un presidente gobernante (1833-1861) como resultado de la Constitución de 1833, en que el gobierno es efectivamente detentado por el Presidente de la República y el Consejo de Estado, dada la ausencia de partidos políticos;
2. Un presidente condicionado (1861-1891), consecuencia del surgimiento de los partidos políticos que limitan el poder presidencial;
3. Un presidente neutral (1891-1924) resultante de la guerra civil, en que los partidos se imponen al Presidente a través del Parlamento, situación reflejada en el famoso lema del presidente Germán Riesco “no soy una amenaza para nadie”⁶;
4. Un presidente negociador (1925-1973) surgido de la Constitución de 1925, en que la línea del gobierno se define mediante la concurrencia del Presidente y los dirigentes de los partidos y
5. Un nuevo presidencialismo reforzado (desde 1980)⁷, consecuencia de las mayores atribuciones que la Constitución de 1980 le otorga al Presidente de la República, así como también de las restricciones que se le imponen al Congreso, siguiendo, en parte, a la Constitución francesa de 1958, por ejemplo, la elección presidencial con segunda vuelta, las materias de ley, el fortalecimiento de la potestad reglamentaria, la iniciativa exclusiva en ciertas materias de ley, el veto, el requerimiento de examen de constitucionalidad, y los estados de excepción, aunque igual varias de las nuevas atribuciones se han restringido con el paso de los años.

Se dice, entonces, que esta marcada preponderancia del Presidente en desmedro del Congreso impide una adecuada canalización de los intereses ciudadanos por parte de sus representantes para influir en la marcha de la república, siendo, en definitiva, este desequilibrio de poderes la manzana de la discordia. Y es para subsanar este problema estructural que se propone implementar en Chile el sistema semipresidencial.

Sin embargo, en lo que a este sistema se refiere, si bien de un examen a las Constituciones se puede observar que es actualmente utilizado en una treintena de países⁸, en cada uno de estos se presenta con sus propias singularidades, lo cual hace, en realidad, muy difícil establecer objetiva-

⁶ BRAVO, *op. cit.*, p. 64.

⁷ Raúl BERTELSSEN REPETTO, *En defensa de la Constitución*, p. 61 y ss.

⁸ A modo de ejemplos, considérese a: Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Portugal, Rusia, Sri Lanka, algunos países africanos que en su mayoría fueron colonias francesas, y algunas exrepúblicas soviéticas.

mente una acertada caracterización, como también asegurar si en tal o cual Constitución se establece o no, en definitiva, el sistema semipresidencial. Fue el profesor francés Maurice Duverger quien en 1970 creó la noción de “semipresidencial” ante la insuficiencia de la clasificación binaria parlamentario-presidencial para analizar el sistema político de su país⁹, estableciendo que dicho sistema queda configurado al concurrir en forma copulativa los siguientes dos elementos:

- a) Que el Presidente de la República es elegido democráticamente en forma directa y está dotado de notables poderes propios, característica propia del presidencialismo y
- b) Que el gobierno, esto es, Primer Ministro y gabinete, es responsable ante el Parlamento, lo que es propio del parlamentarismo¹⁰.

Sin embargo, del primer elemento, la parte que se refiere a que el Presidente tenga notables poderes que puede ejercer por sí mismo de manera discrecional en caso de ser necesario, resulta dudosa como parte de una característica general de este tipo de régimen, pues en los hechos, tras estudiar diversos sistemas de gobierno comúnmente considerados como semipresidenciales, se puede concluir que esta característica no necesariamente concurre. A su vez, es fácil constatar que entre los sistemas de gobierno que suelen ser considerados como semipresidenciales por cumplirse los dos requisitos señalados por el profesor francés, en los hechos los matices son enormes¹¹. Así, por ejemplo, mientras los presidentes de Austria, Islandia o Irlanda casi no tienen atribuciones propias, cumpliendo casi en exclusiva fines decorativos, en contrapartida los presidentes de Rusia y Francia son poderosísimos, incluso más que el presidente chileno.

Pero independiente de la clásica caracterización de Maurice Duverger, tal vez el elemento más vistoso del sistema semipresidencial sea lo que en doctrina se suele denominar el ejecutivo “bicéfalo” o “a dos cabezas”¹², queriéndose así destacar el hecho de que efectivamente las atribuciones del Ejecutivo son compartidas por el Presidente de la República como jefe de Estado, y el Primer Ministro como jefe de gobierno, donde cada uno suele tener competencias propias, al tiempo que existen otras materias en las que deben actuar de común acuerdo. El sistema, sin lugar a dudas, es extraño, y resulta imposible no recordar a los dos cónsules de Roma en la época de la República, entre los años 509 y 27 antes de Cristo, quienes

⁹ Karine ROUDIER, *Droit constitutionnel*, p. 226.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 226 y Éric SALES, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, p. 25.

¹¹ Véase la desviación que advierte Maurice Duverger entre lo que dicen los textos constitucionales y cómo en los hechos funcionan las instituciones, en Maurice DUVERGER, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 260.

¹² SALES, *op. cit.*, p. 32.

tenían por misión la conducción del Estado, y que debían, precisamente, tomar decisiones de común acuerdo, ya que cada cónsul tenía la facultad de vetar las resoluciones que el otro adoptara, con la finalidad de evitar que uno de ellos abusase de su poder, convirtiéndose en un tirano. Sin embargo, como ya se ha dicho, en el sistema semipresidencial cada cabeza del Ejecutivo tiene competencias propias, además de las que les son concurrentes, por lo que, en realidad, la evocación a los cónsules romanos es más por la apariencia formal que una efectiva equivalencia.

El primer antecedente histórico de un sistema de gobierno que reuniera los requisitos señalados en la caracterización de Maurice Duverger es la Constitución de la República de Weimar de 1919^{13, 14}, señalando al respecto Carl Schmitt¹⁵ que en dicha Constitución se pretendió establecer un sistema parlamentario con una sólida conexión entre el Parlamento y un gobierno colegiado, a diferencia del modelo personalista de gobierno de la época de Otto von Bismarck, pero combinado, a su vez, con un primer ministro (el canciller) jefe de gobierno que fija las directrices de la política,

¹³ Se conoce como República de Weimar el periodo de la historia de Alemania comprendido entre 1918 y 1933, esto es entre el fin de la Primera Guerra Mundial y la llegada de Adolf Hitler al poder.

¹⁴ Para ilustrar que el diseño institucional de Weimar calza a la perfección con la caracterización de Maurice Duverger ya señalada, considérense las disposiciones siguientes de su Constitución, incluido el famoso artículo 48 que permitió a Adolf Hitler gobernar por decreto “hasta nuevo aviso” en respuesta al incendio del Reichstag del 27 de febrero de 1933: El presidente del Imperio puede disolver el Reichstag (artículo 25); el Presidente será elegido por el pueblo alemán (artículo 41); El Presidente representará a este en las relaciones internacionales, concertará alianzas y tratados con potencias extranjeras, y acreditará y recibirá los embajadores (artículo 45); el Presidente nombra y separa a los funcionarios civiles y militares, salvo que por una ley se disponga otra cosa (artículo 46); el Presidente tiene el mando supremo de todas las fuerzas defensivas (artículo 47); Si un país del Imperio no cumple los deberes que le impone la Constitución o las leyes, el Presidente podrá obligarle a ello, con ayuda de la fuerza armada, y cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el Presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada, pudiendo suspender de manera temporal en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153 (artículo 48); el Canciller del Imperio, y a su propuesta, los ministros son nombrados y separados por el Presidente del Imperio (artículo 53); para el desempeño de sus funciones el Canciller y los ministros necesitan contar con la confianza del Reichstag, y tendrá que dimitir cualquiera de ellos cuando el Reichstag le retire la confianza (artículo 54); el Canciller preside el gobierno del Imperio y dirige sus asuntos conforme a un reglamento que ha de acordar el gobierno y ha de aprobar el Presidente (artículo 55); el Canciller fija las líneas generales de la política y responde de ellas ante el Reichstag, y en estas líneas generales, cada Ministro dirige los asuntos del ramo que le está encomendado, con independencia y responsabilidad propia ante el Reichstag (artículo 56); el Presidente puede llamar a referéndum (artículo 73).

¹⁵ Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, p. 326 y ss.

y con un presidente del imperio jefe de Estado que hiciera de contrapeso frente al poder del Parlamento. Por su parte, el modelo contemporáneo es el sistema de gobierno establecido en la Constitución francesa de 1958, muy influenciada por el pensamiento del general Charles de Gaulle. Y es aquí donde empiezan los problemas: el sistema de gobierno francés no es lo que parece, sino que en los hechos es mucho más “presidencial” de lo que se desprende de la lectura del texto constitucional y, asimismo, con el tiempo ha ido sufriendo transformaciones que lo han “presidencializado” más aún. Pero sin perjuicio de esto, Karl Loewenstein¹⁶, un contemporáneo a la dictación de dicha Constitución, ya advertía que el nuevo régimen francés corresponde a un “parlamentarismo frenado”, llegando a afirmar, incluso, que se trata de un parlamentarismo “castrado”, cuando analiza la gran pérdida de protagonismo del Legislativo en favor del Ejecutivo. Nótese que Karl Loewenstein utilizó dichos conceptos habiendo escrito no solo antes de que Maurice Duverger presentara su tesis, sino que, además, los hizo antes de las varias posteriores reformas que incrementaron aún más el poder presidencial, y antes de que debutara el fenómeno de la cohabitación. Por tanto, se puede concluir que ya los primeros autores afirmaban que se trataba de un régimen con un Ejecutivo muy fuerte, ¿cómo se explica, entonces, que en Chile se proponga su adopción para “moderar” el presidencialismo?

Llama poderosamente la atención que, no obstante dar la sensación de que el sistema semipresidencial parece tener una importante aceptación en la actual clase política chilena, lo cierto es que en general se advierte un profundo desconocimiento de sus reales alcances, al tiempo que también se puede constatar que en los libros chilenos que con frecuencia se utilizan como referencia para el estudio universitario, tanto de instituciones políticas como de derecho constitucional, casi no se le menciona, y cuando sí se le hace referencia, o lo es en forma muy genérica sin efectuar un análisis en profundidad¹⁷, o solo se ahonda algo más señalando aspectos característicos del sistema de gobierno francés citando a Maurice Duverger¹⁸ o, bien, se trata de obras ya antiguas¹⁹.

¹⁶ Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, p. 115 y ss.

¹⁷ A modo de ejemplo: Ángela VIVANCO MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, p. 374 y s.; Fernando JIMÉNEZ LARRAÍN y Fernando JIMÉNEZ LOOSLI, *Derecho Político*, p. 288 y s.; Alejandro SILVA BASCUÑÁN, *Tratado de Derecho Constitucional*, p. 452 y ss. y Pablo MARSHALL y Fernando MUÑOZ, *Derecho Constitucional: El sistema de gobierno y sus órganos*, p. 29 y s.

¹⁸ Hernán MOLINA GUAITA, *Instituciones políticas*, p. 226 y ss.

¹⁹ Cfr. Humberto NOGUEIRA ALCALÁ, *Regímenes políticos contemporáneos modernos*, p. 333 y ss. describe el sistema francés anterior a las grandes reformas efectuadas a la Carta francesa en 2000 y 2008.

En definitiva, resulta fácil constatar que el sistema semipresidencial en realidad tiene bastante de mito, ya que en los hechos no corresponde a la descripción teórica que comúnmente se suele hacer de él, y es a la demostración de esta tesis que se abocará en este trabajo, para finalmente evaluar si es o no recomendable la adopción de este sistema en Chile. El análisis propuesto se centrará en el sistema francés, y se revisarán ciertas medidas que se han adoptado en países latinoamericanos intentando contener el poder que detenta el Presidente de la República en desmedro del Parlamento.

II. *Un origen accidentado y circunstancial*

Suele olvidarse que para estudiar ciencias sociales, incluidos el derecho y las instituciones, resulta indispensable considerar el contexto en el que se desarrollan los fenómenos sociales y en el que surgen las instituciones y las normas, pues en caso de no considerar dicho contexto el investigador correrá el riesgo de llegar a conclusiones equivocadas respecto de la problemática que está estudiando. Por consiguiente, para comprender el sistema semipresidencial contemporáneo, esto es, el que tiene su fundamento en la Constitución francesa de 1958, se debe comenzar este análisis estudiando el conjunto de acontecimientos que ocurrían en Francia en esa época. Se trata en concreto, del colapso de la IVª República, que es el periodo de la historia francesa posterior a la Segunda Guerra Mundial entre 1946 y 1958.

Parece haber acuerdo en la doctrina francesa en cuanto a que el fracaso de la IVª República se produjo como consecuencia de dos fenómenos: la crisis institucional y la crisis colonial²⁰. En efecto, el cambio constitucional de 1958 puede ser presentado como un remedio a la crisis política que se desarrolló en la IVª República y el consiguiente bloqueo de sus instituciones. El signo esencial de mal funcionamiento institucional era la inestabilidad gubernamental. En menos de doce años, de octubre de 1946 a mayo de 1958 es posible nombrar veintidós gobiernos, contando el último dirigido por el general Charles de Gaulle, cuya existencia fue, asimismo, bastante breve, aunque por otras razones que las precedentes. La duración media de un gobierno era de siete meses. Las causas de esta situación fueron especialmente la ausencia de una verdadera mayoría parlamentaria o, dicho de otra manera, la existencia de coaliciones frágiles que se deshacen con

²⁰ SALES, *op. cit.*, p. 14 y ss.; ROUDIER, *op. cit.*, p. 45 y ss.; Philippe FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p. 187 et ss. y 193 et ss.

rapidez tras crearse y la insuficiencia de los medios jurídicos del Poder Ejecutivo. Así, este bloqueo institucional no permitió resolver rápida y eficazmente lo que se llamó en esa época la “crisis argelina”. En definitiva, la ineptitud para solucionar el problema colonial será el origen del fin de la IVª República, producto de una inestabilidad ministerial crónica, una asamblea nacional incapaz de ejercer sus funciones y una confusión de poderes que ponían a cada momento en peligro la continuidad del Estado²¹.

La guerra de independencia de Argelia (1954-1962) no hizo más que agravar la profunda crisis de un sistema de gobierno nominalmente parlamentario, pero que en los hechos se comportaba más como un desordenado sistema de asamblea. Así las cosas, en medio de dicho conflicto armado, el nombramiento de Pierre Pflimlin como Primer Ministro el día 13 de mayo de 1958, causó profunda indignación en Argel entre los militares y los residentes franceses, por considerar que encarnaba la estrategia de negociar con los rebeldes, produciéndose como consecuencia ese mismo día un alzamiento cívico-militar favorable a una Argelia francesa. Entonces, producto de este golpe de Estado, ante la incapacidad de las instituciones de controlar la emergencia, y temiéndose el estallido en Francia de una guerra civil, Pierre Pflimlin renuncia al cargo el 28 de mayo, y el presidente René Coty propone al Parlamento como Primer Ministro al retirado general Charles de Gaulle, atendiendo a dos fortalezas²²: el prestigio de la historia por encarnar la Francia libre durante la ocupación nazi y el haber guardado distancia de la política francesa, manteniendo, además, una estricta neutralidad respecto al conflicto de Argelia. La sola excepción al señalado distanciamiento de la política fue el famoso “discurso de Bayeux” el 16 de junio de 1946, con el que pretendió influenciar la redacción de la Constitución de la IVª República, abogando en dicha ocasión por la necesidad de un Ejecutivo fuerte y un Jefe de Estado que asumiera el papel de un árbitro de la República. El 1 de junio Charles de Gaulle se presenta ante la Asamblea Nacional para solicitar su investidura, pero con dos condiciones: ser investido de plenos poderes y recibir los medios necesarios para reformar la Constitución. Y así ocurre: el 2 de junio es investido de los plenos poderes por un lapso de seis meses y el 3 de junio el Parlamento vota una ley que le permite reformar la Constitución sin tener que utilizar (derogando) el procedimiento previsto en ella^{23, 24}.

²¹ ROUDIER, *op. cit.*, p. 45.

²² *Op. cit.*, p. 47.

²³ FOILLARD, *op. cit.*, p. 193.

²⁴ ROUDIER, *op. cit.*, p. 51: La ley señalaba: “La Constitución será revisada por el gobierno investido el 1º de junio de 1958”.

Sin embargo, la aceptación de parte del Parlamento de las condiciones exigidas por Charles de Gaulle no fue una simple cesión de atribuciones, sino que, por el contrario, se accedió a ellas estableciendo también el Parlamento un conjunto de limitaciones que debían verse obligatoriamente reflejadas en el nuevo texto constitucional:

- a) El sufragio universal como único origen del poder;
- b) La separación del Poder Ejecutivo del Poder Legislativo;
- c) La responsabilidad del gobierno delante del Parlamento;
- d) La independencia de la autoridad judicial para que pueda asegurar el respeto de las libertades esenciales y
- e) La organización de nuevas relaciones con los pueblos asociados de ultramar²⁵.

Solo bajo estas condiciones se comenzó a trabajar en la reforma del sistema político, teniendo siempre en mente que el nuevo régimen respetaría la forma de un sistema parlamentario, lo cual, por fuerza se desprende de la exigencia de un gobierno responsable ante el Parlamento.

En razón de lo anterior, se dio también del mismo modo la circunstancia de que cualquier cambio que implicara el establecimiento de un Ejecutivo fuerte, con un Jefe de Estado que fuera árbitro de las instituciones republicanas, según los ideales de Charles de Gaulle defendidos en el discurso de Bayuex, debía de todas maneras respetar la condición establecida en la ley de delegación de facultades en el sentido de que el futuro gobierno debía ser responsable ante el Parlamento. Por tanto, fácil de observar se puede observar que el triunfo de la ideas del General solo podría concretarse por medio de un delicado trabajo de persuasión, y no por la fuerza, para así no infringir los límites de la ley delegatoria, al tiempo que, además, puede observarse que desde el comienzo mismo del proceso de reforma ya se comenzaba a perfilar un sistema más bien híbrido como consecuencia de las circunstancias, es decir, por la influencia del contexto.

Pero en lo que sí en general estaban todos los actores políticos de acuerdo era en la imperiosa necesidad de “racionalizar” el parlamentarismo que regía en la IVª República, y que se veía a todas luces como absolutamente inoperante. Según Karine Roudier, se entiende por racionalización un conjunto de técnicas y modos de colaboración que buscan restablecer un equilibrio en las relaciones entre los poderes para estabilizar un régimen político. La racionalización persigue dos objetivos principales:

- a) El gobierno debe existir, es decir, ser puesto en funciones con un respaldo parlamentario y
- b) El gobierno debe ejercer su misión, es decir, gobernar²⁶.

²⁵ FOILLARD, *op. cit.*, p. 194.

²⁶ ROUDIER, *op. cit.*, p. 43.

Llama la atención que estos dos principios parecen ser a primera vista bastante básicos, de hecho se diría que son casi obvios, sin embargo, resultan ser críticos para el buen funcionamiento institucional, lo cual se ve reflejado, como ya se ha dicho, en la breve duración de los gobiernos de la IVª República, la que terminó dramáticamente colapsando.

El proceso de reforma, en suma, terminó con un texto que en gran medida recogía el pensamiento del estadista francés. De ahora en adelante habrá un Presidente de la República con poderes reales, sin responsabilidad política, árbitro de la vida política nacional e internacional, y elegido sin depender de la voluntad del Poder Legislativo. Respecto del Parlamento, este ya no tendrá el monopolio de la legislación, sino que se introduce la noción de “materias de ley” (artículo 34), con lo cual se acota su dominio legislativo, pierde el monopolio de la aprobación de leyes al incorporarse la posibilidad de que el pueblo concorra también vía referéndum (artículo 11), al tiempo que será el gobierno quien vaya dirigiendo la actividad legislativa, señalando los tiempos legislativos, y estableciéndose materias de su iniciativa exclusiva. Por añadidura, el Parlamento estará controlado en su actuar mediante una nueva institución, el Consejo Constitucional (artículo 56 y siguientes), verdadera revolución jurídica frente a la tradición legalista francesa, ya que de ahora en adelante este órgano constitucional controlará los reglamentos internos de las cámaras de manera obligatoria, y se introduce por primera vez en el mundo el “control preventivo” de constitucionalidad de la ley, en contraposición al modelo tradicional de Tribunal Constitucional diseñado por Hans Kelsen en 1920 con una naturaleza represiva, para así impedir que el Parlamento excediese sus competencias legislativas en desmedro del gobierno, poniéndose fin a la omnipotencia del acto legislativo.

Cabe destacar en toda esta transformación constitucional la importancia del papel desempeñado por el destacado político gaullista Michel Debré²⁷, quien presidió el órgano técnico, sin poder de decisión, pero conformado por destacados juristas, que tenía por misión proponer a los órganos políticos versiones alternativas para solucionar los puntos litigiosos que surgían sobre el nuevo proyecto de Constitución, buscando alcanzar amplios acuerdos. Al fin el 27 de agosto pronunció un famoso discurso ante el Consejo de Estado en el que defendió los puntos fuertes del proyecto, el cual resultó decisivo para que dicho órgano emitiese el dictamen favorable que llevó a la adopción del texto definitivo por parte del Consejo de Ministros el 3 de septiembre, dando paso al referéndum del 4 de octubre de 1958 en que el pueblo francés respaldó la nueva Constitución.

²⁷ ROUDIER, *op. cit.*, p. 53.

De las ideas de Charles de Gaulle para el nuevo sistema político solo faltó la elección popular directa del Presidente de la República. En contrapartida, de todas formas se sustituyó su elección por el Parlamento, propia de la IVª República, por una a efectuarse por un colegio electoral de unos ochenta mil miembros conformada por diputados, senadores, consejeros generales y delegados de los consejos municipales, de los cuales estos últimos representaban un 90% de los votantes, en un claro intento de hacer que la elección del Jefe de Estado escapara de los partidos políticos (del Parlamento), logrando con ello, en parte, materializar el pensamiento gaullista expresado en el discurso de Bayeux de 1946²⁸.

Por tanto, la real implementación del sistema semipresidencial, conforme a la caracterización dada por Maurice Duverger, tuvo que esperar hasta la reforma constitucional de 1962, que es su verdadero origen, pues solo desde entonces tanto el Presidente de la República como el Parlamento fueron elegidos en forma directa por la ciudadanía. En efecto, un referéndum en abril de 1962 terminó por establecer la independencia de Argelia, para descontento de parte de quienes llamaran cuatro años antes a Charles de Gaulle al poder, considerándolo ahora como traidor, y como consecuencia de ello, el General sufrió un atentado el 22 de agosto de ese año del cual logró salir ileso. Sin embargo, este atentado le dio a la postre la ocasión para establecer su anhelada conexión directa entre el Jefe de Estado y el pueblo, ya que en su opinión el Presidente es el rodamiento esencial de la república. Con esta reforma pretendía dotar de mayor autoridad y legitimidad a los futuros presidentes, así como también “presidencializar” la Constitución, ambos objetivos imposibles de alcanzar en el contexto de 1958²⁹. La reforma fue aprobada vía referéndum el 28 de octubre de 1962, para evitar la influencia del Parlamento, concluyendo un procedimiento manifiestamente inconstitucional, respecto del cual se volverá más adelante, pero que incluyó la primera disolución de la Asamblea Nacional bajo la nueva Constitución como potestad discrecional del Presidente de la República³⁰.

En consecuencia, llama la atención constatar que el arquetipo moderno del sistema semipresidencial no fue así ideado por los redactores de la Carta francesa de 1958, sino que “así quedó” tras un largo proceso de crisis y transformaciones experimentado por el sistema político francés entre 1946 y 1962, que, después de todo, concluyó con el establecimiento de la elección popular directa del Presidente de la República en 1962. Se

²⁸ FOILLARD, *op. cit.*, p. 210.

²⁹ SALES, *op. cit.*, p. 33 et ss.

³⁰ ROUDIER, *op. cit.*, p. 66.

trata ante todo de un sistema parlamentario que fue racionalizado, pero que sigue funcionando sobre una lógica y una estructura de partidos propia de un sistema parlamentario. Se ha llegado, por tanto, a una primera conclusión de este trabajo: el origen accidentado y circunstancial del sistema semipresidencial francés, que proviene estructuralmente de un sistema parlamentario, produjo un sistema híbrido que no es de inmediato copiable en otras latitudes. Esta primera constatación ya debiera encender las alarmas ante una posible implementación en Chile.

III. Caracterización: entre el mito y la realidad

Ya se ha dicho que en Francia solo se puede hablar de un sistema semipresidencial una vez que quedó establecido que el Presidente de la República, este árbitro de las instituciones republicanas dotado de atribuciones propias, muchas de ellas discrecionales, será elegido democráticamente por los ciudadanos. Pero también se podría aseverar que el sistema semipresidencial solo quedó asentado una vez que el sistema parlamentario imperante, ya en algo racionalizado con el advenimiento de la Vª República en 1958, sufrió, como se verá, una primera “presidencialización” en 1962. Las cosas no son como parecen, por lo que es necesario hacer un estudio más detenido de cómo fue la aplicación de la nueva Carta francesa durante los primeros años de su entrada en vigencia.

Se trataba, en efecto, de un régimen oficialmente parlamentario, aunque con un fuerte contenido de racionalización en que la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento estaba establecida con claridad en los artículos 20, 49 y 50, como también lo estaba la disolución de la Asamblea Nacional. Pero igualmente estaba consagrada la irresponsabilidad política del Presidente de la República, al tiempo que el artículo 19 consagraba un conjunto de atribuciones presidenciales que no requerían de refrendo del Primer Ministro o del ministro responsable^{31,32}, no existiendo una norma

³¹ Artículo 19. Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8 (apartado 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los ministros responsables.

³² No requieren refrendo: nominar al Primer Ministro y poner fin a sus funciones cuando él presente su dimisión al gobierno (artículo 8), llamar a referéndum (artículo 11), disolver la Asamblea Nacional (artículo 12), asumir poderes extraordinarios cuando las instituciones, la independencia de la nación o la integridad territorial son amenazadas (artículo 16), enviar mensajes a las Cámaras (artículo 18), requerir al Consejo Constitucional sobre la constitucionalidad de tratados internacionales o de leyes antes de

equivalente en la Carta chilena de 1980³³, como tampoco la Constitución de Weimar permitía actuaciones del Presidente sin dicho refrendo³⁴. En todo caso, un sistema constitucional implica también una práctica, y por esta vía la personalidad de los primeros titulares en funciones rápidamente decantó la fuerza del Ejecutivo en desmedro del Parlamento, y la supremacía del poder presidencial. Se produjo en los hechos una suerte de “reforma dentro de la reforma”.

Se observa, en primer lugar, en cuanto al texto en sí, que la Constitución le señala al Presidente de la República las típicas atribuciones que corresponden a un Jefe de Estado, pero estando estas redactadas de forma bastante genérica^{35, 36}, mientras que al gobierno, y al Primer Ministro en su calidad de jefe de gobierno, les señala competencias más específicas y redactadas también de una forma mucho más precisa³⁷. Esta primera

su promulgación (artículos 54 y 61) y designar a tres miembros del Consejo Constitucional y a su presidente (artículo 56).

³³ Artículo 35. Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.

³⁴ Artículo 50. Todas las órdenes y disposiciones del presidente del Imperio, incluso las relativas a la fuerza militar, necesitan para su validez el refrendo del Canciller o del Ministro del Imperio competente. El refrendo lleva anexa la responsabilidad.

³⁵ La Constitución francesa define al Presidente de la República en los términos siguientes:

Artículo 5. El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado.

Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados.

³⁶ A su vez, la Carta chilena de 1980 define al Presidente de la República de la siguiente manera:

Artículo 24.- El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El 1 de junio de cada año, el Presidente de la República dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno.

³⁷ La Carta francesa define al gobierno y al Primer Ministro así:

Artículo 20. El Gobierno determinará y dirigirá la política de la nación.

Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada.

Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50.

Artículo 21. El Primer Ministro dirigirá la acción del gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares.

diferencia de texto, por el hecho de definir las atribuciones presidenciales de una manera tan “global”³⁸, ya abriría el camino para que un Presidente omnipotente tendiera a invadir las competencias de otras instituciones republicanas.

En lo que respecta a los titulares de los cargos, a la ya fuerte y carismática figura del general Charles de Gaulle se debe sí o sí agregar al ya citado Michel Debré, quien tras la primera elección presidencial de la nueva República en diciembre de 1958, en que resultó vencedor como era de esperarse el mismo General, fue nombrado Primer Ministro dado que el estadista necesitaba un hombre de su confianza para dirigir el gobierno, y este una y otra vez le había demostrado su lealtad y compartía su voluntad de renovar las instituciones. Si bien Charles de Gaulle interpretó que la amplia redacción del artículo 5 permitía una acción presidencial en todos los ámbitos políticos que fueran necesarios, dejando “el resto” al gobierno, Michel Debré, no obstante no adherir a esta interpretación, tampoco dejó que las tensiones entre ambos se manifestaran abiertamente, en gran medida por el fuerte apoyo popular de que gozaba el Presidente, reflejado en su cómodo triunfo en dos referéndum: en 1961 por la autodeterminación de Argelia y en 1962 sobre su independencia³⁹.

Pero resuelto el conflicto de Argelia, la relación entre ambos hombres se fue resquebrajando, lo cual tuvo como consecuencia una nueva práctica constitucional no escrita en la nueva República: la “renuncia-revocación”. El artículo 8 señala que el Presidente de la República nombra al Primer Ministro y pone fin a sus funciones cuando este renuncia al gobierno, es decir, según la Constitución el Presidente no puede destituir al Primer Ministro. Así, el 14 de abril de 1962 Michel Debré presentó a Charles de Gaulle su carta de renuncia, en la que, sin embargo, da a entender que deja el cargo como resultado de un acuerdo entre el Presidente y el Primer Ministro, y no como una elección individual de este último. A partir de entonces, se ha asentado la práctica de que en general, ante desacuerdos entre ambas autoridades, el Primer Ministro presente su carta de renuncia al Presidente de la República ante la imposibilidad de que este lo destituya, con lo cual se configura esta verdadera costumbre constitucional de la

Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros.

Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités a que se refiere el artículo 15.

Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.

³⁸ SALES, *op. cit.*, p. 47.

³⁹ ROUDIER, *op. cit.*, p. 60.

“renuncia-revocación”, que una vez más pone de manifiesto la autoridad presidencial por sobre el Primer Ministro⁴⁰.

Pero los reacomodos de fuerzas más allá del texto constitucional continuaron. Renunciado Michel Debré, Charles de Gaulle eligió como nuevo Primer Ministro a otro cercano, que, no obstante, no había sido parlamentario, y que se presentaba como un novato en política, Georges Pompidou, quien continuó aplicando la regla de aceptar la práctica activa de la presidencia, sin jamás oponerse al Presidente.

Así, se llega a la ya mencionada reforma constitucional de octubre de 1962, efectuada sin ocultamientos al margen de la Constitución. Señala la Carta fundamental que las reformas constitucionales se realizarán mediante procedimientos específicos establecidos en el artículo 89. Sin embargo, Charles de Gaulle, empeñado en instaurar la elección democrática directa del Presidente de la República, ahora más convencido tras el atentado que acababa de sufrir en agosto, optó por aprobar dicha reforma vía referéndum, utilizando la facultad presidencial del artículo 11, que no requiere de refrendo, con la finalidad de evitar la oposición a la reforma que era previsible en el Parlamento. El Consejo de Estado se manifestó contrario a este procedimiento, pero dicho dictamen no era vinculante. Por otra parte, el presidente del Senado requirió sobre el asunto al Consejo Constitucional, pero este dictaminó que solo era competente para controlar la constitucionalidad de las leyes emanadas del Parlamento, no de las adoptadas por referéndum. A su vez, Georges Pompidou defendió la utilización del referéndum argumentando que el artículo 3 permite al pueblo expresarse tanto por vía de sus representantes como por el referéndum, que el artículo 11 podía utilizarse para la organización de poderes públicos (y este era el caso), y que el artículo 89 no excluye recurrir al artículo 11. Pero la respuesta a dicha argumentación del gobierno fue la única moción de censura que hasta la fecha ha experimentado la Vª República, seguida, a su vez, de la primera disolución de la Asamblea Nacional (facultad presidencial que no requiere refrendo), y el nombramiento como Primer Ministro (otra facultad presidencial sin refrendo) nuevamente del censurado Georges Pompidou⁴¹. Se impuso otra vez la voluntad del árbitro de las instituciones, el Presidente de la República.

Esta nueva nominación de Georges Pompidou pone de manifiesto otra singularidad de la fuerte influencia del Presidente de la República sobre la nominación del Primer Ministro. Si bien se ha dicho que, de acuerdo con el artículo 8, el nombramiento del Primer Ministro es una facultad

⁴⁰ FOILLARD, *op. cit.*, p. 238 y ROUDIER, *op. cit.*, p. 61.

⁴¹ SALES, *op. cit.*, p. 33 and ss. y ROUDIER, *op. cit.*, p. 65 et ss.

presidencial propia que no requiere de refrendo, a esta norma deben hacerse a lo menos dos observaciones. Lo primero es que dicho nombramiento, aun cuando sea sin refrendo, no es del todo discrecional del Presidente como pudiese parecer a primera vista, si bien resulta evidente que cuando tenga mayoría parlamentaria en efecto, la designación sí será bastante discrecional, esto no será así cuando tenga un Parlamento en contra, pues en tal caso la designación forzosamente recaerá en alguien que cuente con la confianza del Parlamento, por lo general el líder del partido o coalición con más presencia parlamentaria, lo cual es propio de un sistema parlamentario. Sin embargo, y aquí se advierte otra singularidad del sistema francés, la Constitución no contempla otra institución típica de los sistemas parlamentarios, el voto de investidura, como sí ocurre, por ejemplo, en Alemania⁴², España⁴³ o Italia⁴⁴, con lo cual se puede advertir que, si bien este nombramiento no es del todo discrecional del Presidente de la República, en contrapartida el Parlamento no cuenta con una herramienta jurídica que le permita controlar dicho nombramiento, lo que, por ende, lleva a concluir que de todas maneras el Presidente francés puede siempre ejercer algún grado de influencia sobre el nombramiento del Primer Ministro, atribución que no tiene el típico Jefe de Estado de un sistema parlamentario.

La anterior constatación pone ya, en definitiva, al Primer Ministro en un segundo plano respecto del omnipotente Presidente de la República. Sin embargo, no debe pensarse a la ligera que para Charles de Gaulle el Primer Ministro era irrelevante o que buscara restarle autoridad en su labor de jefe de gobierno. Por el contrario, es célebre una conferencia de prensa dada por el General el día 31 de enero de 1964, en la cual resume perfectamente la práctica del régimen tras la reforma constitucional de 1962. En ella señala:

“El Presidente es naturalmente el solo titular del Estado (...). La autoridad indivisible del Estado es delegada entera al Presidente por el pueblo que lo ha elegido, y que no lo ha delegado a ninguna otra autoridad, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial, que no puede ser conferida o mantenida de otra manera que por él (...). El Presidente nombra al gobierno, y en particular al Primer Ministro, quien puede ser cambiado cuando estime que la tarea que le ha encomendado terminó, o bien si el Presidente ya no se lleva bien con él (...). La naturaleza, la extensión, la duración de la función de jefe de Estado, exigen que éste no sea absorbido por la coyuntura política, parlamentaria, económica, etcétera. Éste es de hecho

⁴² Artículo 63 de la Constitución alemana.

⁴³ Artículo 99 de la Constitución española.

⁴⁴ Artículo 94 de la Constitución italiana.

el sitio tanto meritorio como complejo y esencial del Primer Ministro francés (...). El Presidente define la orientación de la política nacional (...). Los campos de acción del Presidente y del Primer Ministro no deben estar separados de manera impermeable (...). Las entrevistas y consejos están destinados a permitir a los miembros del gobierno, partiendo por el Primer Ministro, a dar a conocer su punto de vista, precisar su acción, rendir cuentas de la ejecución, etcétera (...). Puede llegarse a que los dos planos sean confundidos, cuando se trate de un tema que involucra todo. Entonces el Presidente hace la repartición como él juzgue necesario”⁴⁵.

Para el estadista francés el Primer Ministro desempeña un papel esencial en el gobierno, como jefe del gobierno que es, teniendo como función la conducción de las tareas cotidianas del Ejecutivo, pero sin que esto signifique, como se ha pretendido mediante reformas hechas en otros países que se verán más adelante, que se trate de una especie de jefe de la administración del Estado. Se trata, en suma, de un cargo político esencial para la conducción del gobierno⁴⁶, pero subordinado al Presidente de la República. En definitiva, no parece lógico caer en la usual simplificación de considerar que este Ejecutivo “bicéfalo” consista efectivamente en uno con dos cabezas que interactúan en un mismo plano, como era el caso de los cónsules romanos, sino que parece claro que en el diseño institucional que pretendía implantar Charles de Gaulle siempre hubo una de las dos cabezas con preponderancia sobre la otra, aun cuando las labores de la segunda cabeza fueran también de naturaleza política, y no meramente administrativas.

Bien vale, entonces, recordar las brillantes e incluso dramáticas palabras con que Guy Carcassonne describió al Primer Ministro francés resultante

⁴⁵ ROUDIER, *op. cit.*, p. 69 et ss.

⁴⁶ Además de las tareas generales indicadas en el artículo 21, la Constitución señala al Primer Ministro las siguientes atribuciones: proponer al Presidente su equipo gubernamental (artículo 8); ser consultado antes de una disolución de la Asamblea Nacional (artículo 12) y de la implementación de los poderes excepcionales (artículo 16); decidir la celebración suplementaria de sesiones parlamentarias (artículo 28); convocar una reunión extraordinaria del Parlamento y una nueva sesión antes de la expiración del mes siguiente al decreto de clausura (artículo 29); demandar que las sesiones de la asambleas sean secretas (artículo 33); iniciativa de ley (artículo 39); requerir al Consejo Constitucional en caso de desacuerdo con los presidentes de las cámaras en cuanto a la fijación de la tabla del día (artículo 39); convocar una comisión mixta paritaria (artículo 45); plantear la responsabilidad del gobierno a la Asamblea Nacional sobre un voto de confianza o sobre un texto de ley, y demandar al Senado la aprobación de una declaración de política general (artículo 49); presentar la dimisión de su gobierno en caso de aprobarse una moción de censura o rechazarse el programa o una declaración de política general (artículo 50); requerir al Consejo Constitucional sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales (artículo 54) y las leyes (artículo 61); y proponer al Presidente de la República un proyecto de reforma constitucional (artículo 89).

de las reformas y de la práctica constitucional implementada por Charles de Gaulle:

“Emocionante por su variedad, frustrante por su subordinación, agotador por su densidad, la función del Primer Ministro es a la vez ingrata y buscada, está ahí para soportar porque es la más expuesta, y durar porque debe hacerlo tanto tiempo como su capacidad de resistencia lo permita, y con la condición de no hacer sombra al astro que le ha dado vida”^{47, 48}.

Parece interesante hacer breve mención a una singular atribución del Primer Ministro enmarcada dentro de su facultad de plantear la responsabilidad del gobierno a la Asamblea Nacional, la denominada “moción de censura provocada”. La situación normal, según el artículo 49 apartado 2, es que la Asamblea presente una moción de censura, herramienta jurídica típica del parlamentarismo. Sin embargo, cuando el texto de una ley se encuentre en discusión ante la Asamblea y su aprobación se vislumbra difícil por una oposición virulenta o una mayoría poco convencida, el artículo 49 apartado 3 permite al Primer Ministro plantear la responsabilidad del gobierno a la Asamblea Nacional previa deliberación del Consejo de Ministros, suspendiéndose en tal caso la tramitación por veinticuatro horas para que los diputados presenten una moción de censura, y si ello ocurre y la moción se aprueba, el proyecto de ley es rechazado y el gobierno debe dimitir, pero si la moción de censura fracasa, se tiene por aprobada la ley por la Asamblea y el gobierno sigue en funciones. Se fuerza así la aprobación por la Asamblea, lo que no significa que el proyecto se convertirá en ley, pues falta aún la aprobación del Senado y, en todo caso, puede el Presidente negar la promulgación (vetar). De todas formas, con la finalidad de evitar abusos de parte del Primer Ministro, desde 2008 solo pueden provocarse mociones de censura respecto de proyectos de leyes de presupuestos, de leyes de financiamiento de seguridad social, o de un solo proyecto o proposición de ley de cualquier otro tipo por periodo ordinario de sesiones⁴⁹.

Ahora se estudia el “hecho mayoritario”, que ocurre cuando el Presidente de la República, el gobierno y el Parlamento pertenecen a un mismo sector político, y la “cohabitación”, que existirá si solo el gobierno y el Parlamento tienen la misma orientación, mas no el Presidente. Así, el hecho mayoritario debe considerarse como la situación de normalidad institucional en el funcionamiento del sistema de gobierno francés, en tanto que la cohabitación constituye la excepción⁵⁰.

⁴⁷ ROUDIER, *op. cit.*, p. 97.

⁴⁸ NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 365 cita en el mismo sentido a Henry Capitant y a Pierre Messner.

⁴⁹ ROUDIER, *op. cit.*, p. 151 et ss.

⁵⁰ FOILLARD, *op. cit.*, p. 205.

El hecho mayoritario nace de la transformación del sistema de partidos, desde un multipartidismo, que era la causa principal de la crónica inestabilidad gubernamental de la IVª República, a un sistema de partidos que favorece la formación natural de dos polos en la forma de coaliciones más estables, coincidiendo con la clásica división entre la “derecha”, de orientación más liberal, y la “izquierda”, de orientación socialdemócrata. Lo anterior se logró mediante el cambio del sistema electoral, reemplazándose el anterior sistema de naturaleza proporcional por un nuevo sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, es decir, por cada circunscripción se elegiría un único diputado con una segunda vuelta en caso de no resultar una mayoría absoluta⁵¹. En todo caso, como ya podrá intuirse, esta bipolarización tendió a darse de forma espontánea en relación con la figura del general Charles de Gaulle, donde todas las fuerzas políticas partidarias bajo su liderazgo se agruparon en la coalición de derecha, en tanto que las fuerzas opositoras, socialistas y comunistas principalmente, conformaron la coalición de izquierda. Debe considerarse que el hecho mayoritario queda configurado a partir de las reformas hechas al régimen en 1962, siendo determinante para el asentamiento de este fenómeno al menos lo siguiente:

- a) El cambio del sistema electoral;
- b) El papel determinante del Jefe de Estado en la República y
- c) La elección del Presidente de la República mediante sufragio universal directo⁵².

De este diseño, resulta en extremo probable que la coalición que obtenga la mayoría en el Parlamento coincida con la que respalda al Presidente electo. En cuanto a los efectos del hecho mayoritario, basta notar que en este caso el Presidente de la República será el líder indiscutido del gobierno, y la Constitución recibirá una interpretación más flexible y con una marcada orientación presidencial. Así, cuando François Mitterrand llega a la presidencia en 1981, es decir, a los veintitrés años de vigencia de la Constitución, con celeridad, los socialistas pasaron de acusar que el régimen político francés era una “dictadura permanente” y un régimen “de la derecha para la derecha” a sentirse cómodos en el poder.

La situación contraria es la cohabitación. Lo primero que llama la atención sobre la base de lo que se ha expuesto hasta ahora es cómo es posible que el Presidente de la República y el Parlamento puedan ser elegidos por mayorías de orientaciones políticas distintas, si ya se señaló que el sistema institucional diseñado por la Carta de 1958 razona sobre la base de una estructura de partidos de tipo parlamentaria, donde por definición

⁵¹ ROUDIER, *op. cit.*, p. 117.

⁵² FOILLARD, *op. cit.*, p. 205 et ss.

nunca habrá un Ejecutivo con un Parlamento en contra, y donde, también, el sistema electoral mayoritario recién descrito tiende a generar de modo espontáneo dos grandes coaliciones. Bajo este esquema, es de esperar que ambas mayorías coincidan. Sin embargo, contrariamente a lo que podría pensarse, la cohabitación no es consecuencia directa del diseño institucional establecido en la Carta francesa, sino que su ocurrencia deriva del calendario electoral. En efecto, el Presidente de la República tiene en su origen un mandato que se extiende por siete años, en tanto las cámaras del Parlamento funcionan con legislaturas de solo cinco años. En consecuencia, las elecciones presidenciales y parlamentarias no son simultáneas, por no coincidir la duración de los respectivos mandatos, siendo esta la verdadera razón que explica la posibilidad de que en un momento dado el Presidente y el Parlamento sean sustentados por mayorías de distinta orientación política. Y a lo anterior debe agregarse, además, que el periodo parlamentario de cinco años también podrá verse alterado si el Presidente de la República hace uso de su facultad de disolver la Asamblea Nacional. Se volverá más adelante sobre este punto.

En cuanto a los efectos de la cohabitación, vale la pena una mayor detención que en el caso anterior. Primero, que el Primer Ministro, como Jefe del Gobierno, va a asumir el papel de jefe del Ejecutivo, restaurándose así su autoridad mediante una interpretación de la Constitución más literal, restringida, y con una orientación más parlamentaria, en tanto que el Presidente de la República será el líder de la oposición. En estas circunstancias, el poder presidencial efectivo solo puede influir en la política a través de unas pocas herramientas jurídicas: en virtud de su papel de árbitro de las instituciones republicanas puede negarse a firmar ordenanzas del gobierno, influir en la formación de la tabla del Consejo de Ministros que él preside, y negarse a iniciar un proceso de reforma constitucional, como también ejercer sus poderes discrecionales que no requieren refrendo (disolver la Asamblea Nacional, asumir poderes excepcionales, enviar mensajes a las cámaras y requerir el dictamen del Consejo Constitucional), sin olvidar la notable influencia que aún podría ejercer por su mediático papel de Jefe de Estado⁵³.

En definitiva, resulta curioso constatar que, con el paso del tiempo, los franceses tuvieron que “aprender a usar” su Constitución, especialmente tras el fin del mandato de Charles de Gaulle y el advenimiento del fenómeno de la cohabitación en 1986, siendo particularmente interesante observar que la interpretación de la Constitución se hace más rígida en época de cohabitación, y con ello el Primer Ministro pasa a ser el jefe del

⁵³ ROUDIER, *op. cit.*, p. 108 et ss.

Ejecutivo y el Presidente el líder de la oposición; mientras que en época de hecho mayoritario la interpretación se vuelve más flexible y el Presidente pasa a ser de pleno el líder de la República.

Lo dicho hasta aquí parece suficiente para considerar que en los hechos el Presidente de la República francés es mucho más fuerte que el chileno. Así, por ejemplo, saltando las diferencias evidentes que se desprenden entre ambos Presidentes, por el hecho de funcionar cada uno en sistemas de gobierno diferentes, si se atiende a aquellas facultades que de una manera más objetiva podrían entenderse como similares entre ambos Jefes de Estado, se encuentra con que el primer mandatario francés tiene entre sus atribuciones:

1. Iniciativa de ley,
2. Potestad reglamentaria,
3. Iniciativa de reformas constitucionales,
4. Poder de declarar estados de emergencia,
5. Poder de veto,
6. Requerir un examen de la constitucionalidad de tratados y leyes y
7. Poder de disolver las cámaras,

en tanto que el Presidente chileno solo tiene por atribuciones las seis primeras (iniciativa de ley, potestad reglamentaria, iniciativa de reformas constitucionales, poder de declarar estados de emergencia, poder de veto, y requerir un examen de la constitucionalidad de tratados y leyes), careciendo de la facultad de disolver las cámaras⁵⁴, lo cual en principio no debe extrañar, pues dicha herramienta jurídica es propia de un sistema parlamentario. Se puede concluir, entonces, este apartado señalando categóricamente que el Presidente de la República francés es más fuerte que el chileno, con lo cual se suma un nuevo argumento para rechazar la teoría de que el exacerbado presidencialismo chileno puede atenuarse adoptando un sistema semipresidencial “a la francesa”, el arquetipo de dicho sistema.

IV.- Una mutación: ¿hacia una “Sexta” República?

Pero la historia sigue. Una vez desaparecido Charles de Gaulle, el sistema de gobierno francés lógicamente se siguió reacomodando, pero no tanto para atenuar el poder presidencial. Ya se ha dicho que en 1986 debutó

⁵⁴ Aunque esta atribución sí estaba consagrada en el texto original de la Carta chilena de 1980, fue derogada en la gran reforma constitucional de 1989, con lo cual nunca entró en vigencia, pues el Congreso solo inició su funcionamiento el 11 de marzo de 1990.

el fenómeno de la cohabitación, entre el presidente socialista François Mitterrand y el primer ministro derechista Jacques Chirac. A esta primera cohabitación (1986-1988) seguirían dos más, la segunda entre el mismo presidente François Mitterrand y el primer ministro de derecha Édouard Balladur (1993-1995), y la tercera entre el ahora presidente derechista Jacques Chirac y el primer ministro socialista Lionel Jospin (1997-2002). Sin embargo, estas tres cohabitaciones resultaron ser experiencias muy distintas entre sí, como consecuencia del carácter de los involucrados y del momento en el cual se desarrolló cada experiencia⁵⁵. Esta constatación hace posible afirmar desde una óptica razonable, que es difícil establecer una caracterización única de la cohabitación, con lo cual esta dificultad impide aventurar *a priori* el desempeño y la probabilidad de que tenga éxito una futura implementación del sistema semipresidencial en Chile.

Se recuerda, en primer lugar, que cuando los socialistas ganan la presidencia en 1981 uno de los primeros objetivos del nuevo gobierno fue cambiar el sistema electoral mayoritario uninominal a dos vueltas existente desde el comienzo de la Vª República por uno proporcional, y la reforma, en efecto, se realizó. Sin embargo, en las elecciones parlamentarias de 1986 ganó la derecha, produciéndose la primera cohabitación. Y acto seguido, de súbito se dio pie atrás volviendo a reformarse el sistema electoral para reimplantar el anterior sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, que es el que rige hasta hoy en Francia.

Dicho retroceso se entiende en gran medida porque la primera cohabitación fue altamente conflictiva, combinándose para ello no solo el fuerte carácter de François Mitterrand y Jacques Chirac, sino que, además, como se ha señalado, los franceses tuvieron que aprender a usar su Constitución en cohabitación, decantando el problema en una interpretación más estricta y literal de lo que se hacía antes. Así, varias veces el Presidente se negó a firmar ordenanzas y a promulgar leyes invocando su papel de árbitro de la República. La segunda cohabitación fue por completo diferente, pues François Mitterrand, estando en su segundo periodo, ya no podía ser reelecto, al tiempo que había anunciado su retiro político al final de su mandato por razones de salud, en tanto que Édouard Balladur prontamente señaló que no pretendía competir por la presidencia. En este contexto, la segunda cohabitación estuvo marcada por la buena voluntad del Presidente y del Primer Ministro, buscando siempre alcanzar acuerdos. Sin embargo, la larga tercera cohabitación, en suma, preparó el camino para que ocurriera una nueva y muy importante transformación en el sistema de gobierno francés.

⁵⁵ ROUDIER, *op. cit.*, p.112 et ss. y SALES, *op. cit.*, p. 43 et ss.

En efecto, la última cohabitación fue una larga experiencia de cinco años producida como consecuencia de un verdadero error de cálculo de Jacques Chirac en 1997, cuando se hallaba en su segundo año de mandato. Hasta ese momento lo normal era que el Presidente disolviera la Asamblea Nacional para destrabar conflictos con una mayoría parlamentaria que le era hostil, eliminando, de esta forma, el riesgo de bloqueos institucionales, entregando, en definitiva, a los ciudadanos la resolución de la controversia. Sin embargo, creyendo que contaba con un importante apoyo popular, decretó lo que la doctrina ha llamado una disolución “de confort”, queriendo así obtener una mayoría parlamentaria afín que le permitiera ejercer cómodamente los cinco años finales de su periodo. Pero ocurrió lo impensable, disolvió la Asamblea Nacional y obtuvo la mayoría el Partido Socialista. La disolución anticipada provocó que los cinco años finales de mandato presidencial coincidieran con los cinco años de duración normal de la legislatura. En definitiva, se consideró que la cohabitación es perjudicial para el buen funcionamiento de las instituciones republicanas, por lo cual se pactó en definitiva entre el presidente Jacques Chirac y el primer ministro Lionel Jospin reformar la Constitución para evitar así que volviera a ocurrir una cohabitación. Para ello se redujo el mandato presidencial de siete a cinco años, uniformándolo con la duración de la legislatura y, al mismo tiempo, se invirtió el calendario electoral, celebrándose primero la elección presidencial, y unas semanas después la elección parlamentaria, intentando que la popularidad del Presidente recién electo genere, a su vez, una mayoría afín en la Asamblea Nacional, para evitar que resulte electo un Presidente con un Parlamento con contra⁵⁶. Se dice desde entonces que se restableció el “orden natural” de las elecciones⁵⁷. La reforma tuvo lugar en el año 2000, entrando en vigencia para la elección presidencial y parlamentaria de 2002.

Efectuada esta reforma al calendario electoral, se dice que una nueva cohabitación se ha vuelto muy improbable. Nada hace descartar en el futuro nuevas cohabitaciones, si bien dicho fenómeno sigue siendo en teoría posible, lo cierto es que es muy improbable que ocurra de nuevo, pues es difícil que un Presidente disuelva un Parlamento afín, con lo cual desaparece la principal rareza del sistema semipresidencial, la existencia de un Presidente de la República con el gobierno en contra. Se debe notar, entonces, que el fenómeno de la cohabitación ocurría en Francia no como se suele afirmar a consecuencia del diseño institucional con un Ejecutivo a dos cabezas, pues se trata de una condición necesaria, pero no suficiente para dicha ocurrencia, sino que este fenómeno en verdad, se producía como consecuencia

⁵⁶ SALES, *op. cit.*, p. 51.

⁵⁷ FOILLARD, *op. cit.*, p. 222.

de no coincidir los tiempos de duración de los mandatos presidencial y parlamentario, es decir, el origen del fenómeno se encuentra en el diseño del calendario electoral, por lo cual es falso afirmar que la cohabitación es una característica intrínseca del semipresidencialismo. Tampoco parece correcta la afirmación que se suele hacer en Chile, de que la sola existencia de este Ejecutivo a dos cabezas permitirá una relación más fluida entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues aun cuando el gobierno y el Parlamento, en teoría, siempre tendrán la misma orientación política, de todas formas es tan fuerte la influencia del Presidente de la República que nada permite asegurar que la esperada fluida relación en la realidad llegue a ocurrir.

A mayor abundamiento, y esto es lo más preocupante, la doctrina francesa está conteste en que el sistema semipresidencial francés se ha presidencializado aún más a lo largo del tiempo, sobre todo tras la reforma del año 2000, y es tan grande la transformación que ha experimentado el sistema de gobierno en comparación con el diseño establecido en su inicio bajo la influencia del general Charles de Gaulle, que hay profesores que señalan que Francia está viviendo hoy la “Sexta” República, o que, al menos, se estaría irreversiblemente en camino a ella, pues la Vª República “ha muerto”⁵⁸. Se dice que el peso político del Parlamento ha sido barrido, al tiempo que se observa en la ciudadanía un importante rechazo al sistema denunciando una auténtica crisis de representatividad, donde el Parlamento no es capaz de canalizar del modo adecuado los intereses ciudadanos. ¿Suena esto conocido? Además, en 2008 una tímida reforma constitucional introdujo mayores atribuciones fiscalizadoras al Parlamento, pero de todas formas el resultado práctico final no fue tan decisivo como se pensó, subsistiendo un sistema “hiperpresidencializado”. En definitiva, resulta fácil verificar que el sistema semipresidencial ya ha sido superado en Francia, no correspondiendo en lo absoluto el régimen en la actualidad imperante en ese país con la descripción teórica que de él se hace en la literatura, y que es predicada con porfía. Y, no obstante ello, parecen aumentar los partidarios de su introducción en Chile.

V.- ¿Y si tratamos de recharacterizar este sistema sobre la base de otros países semipresidenciales?

Con lo que se ha dicho hasta aquí está más que claro que el sistema francés no es lo que parece, y está muy lejos de ser el arquetipo del sistema semi-

⁵⁸ ROUDIER, *op. cit.*, p. 233 et ss. y SALES, *op. cit.*, p. 27.

presidencial. Por lo anterior es que conviene ahora analizar otros regímenes semipresidenciales actuales distintos del francés. Se descarta de plano la referencia a los regímenes vigentes en Austria, Irlanda e Islandia, si bien en los tres países de acuerdo con sus Constituciones el Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo, en los hechos se trata de un cargo meramente decorativo, casi sin atribuciones propias y, en definitiva, se trata más bien de sistemas parlamentarios. Tampoco se hará referencia a Rusia por tratarse hasta hoy de un régimen autoritario o, al menos, poco democrático y, si bien el reciente referéndum de reforma constitucional de julio de 2020 pretendió, en efecto, moderar los poderes presidenciales, es evidente que habrá que esperar algunos años para evaluar los reales efectos de dicha reforma. Se centrará este estudio, por el contrario, en dos países europeos mucho más cercanos a la realidad francesa, Portugal y Finlandia, por tratarse de dos democracias consolidadas, con sistemas de partidos de tipo parlamentario, y miembros de la Unión Europea, es decir, se trata de dos países factibles de ser comparados con Francia, intentando lograr, de esta manera, una nueva caracterización del sistema semipresidencial sobre la base de la experiencia comparada de democracias equivalentes.

Se dice en Francia que para entender su sistema de gobierno es necesario tener presente la forma en que se puso en práctica la Carta francesa tras la reforma de 1962⁵⁹, que ya se ha revisado, lo cual no hace sino confirmar que un sistema constitucional es mucho más que el texto de la Constitución, sino que, además, se trata de una práctica. Lo anterior, porque, como también se ha señalado, si bien son muchos los países que se definen como semipresidenciales en razón de sus textos constitucionales, lo cierto es que las diferencias entre sus regímenes se suelen producir en las prácticas constitucionales, en la forma en que la norma suprema es implementada, produciéndose así el señalado fenómeno de que un sistema nominalmente semipresidencial termine en realidad funcionando como presidencial, por ejemplo, en Francia, o como parlamentario en Austria. Esta precisión es importante, pues con frecuencia se escucha en Chile que, en caso de adoptarse el sistema semipresidencial para atenuar el exacerbado presidencialismo, dicho sistema debe adoptarse “a la portuguesa” en vez de seguir el hiperpresidencializado modelo francés. Pero ¿qué significa esto realmente? Para responder esta pregunta, es necesario volver a considerar el contexto en el que surge la Constitución portuguesa de 1976, y su posterior evolución.

En Portugal, tras la revolución que termina la larga dictadura conocida como “Estado Novo”, la transición se llevó adelante en forma negociada

⁵⁹ ROUDIER, *op. cit.*, p. 70.

con los militares, estableciéndose el sistema semipresidencial, es decir, con un Ejecutivo a dos cabezas, como resultado de un acuerdo implícito entre los diversos actores para que durante un primer momento el Presidente de la República fuera un oficial del Ejército, en tanto el Primer Ministro sería un político civil. Bajo este diseño, la repartición de competencias entre las dos cabezas del Ejecutivo era bastante similar a la señalada por el texto constitucional francés, donde el Presidente tenía entre sus atribuciones el poder de veto y solicitar la verificación de la constitucionalidad de las resoluciones parlamentarias y del gobierno *ex ante* y *ex post*. Sin embargo, en 1982 la Constitución fue revisada con apoyo favorable de todos los sectores políticos, teniendo en mente dos grandes objetivos: limitar los poderes del Presidente y subordinar a los militares al poder de los partidos políticos. Si bien el Presidente conservó algunas prerrogativas propias, el cambio más importante fue que, aunque el gobierno sería responsable tanto ante la Asamblea como ante el Presidente, solo era políticamente responsable ante la Asamblea, con lo cual, en contraste al texto original, el Presidente ya no podría destituir al gobierno invocando una falta de confianza política, aunque aún podría hacerlo en circunstancias políticas “excepcionales”⁶⁰. Por otra parte, se buscó introducir cambios en el sistema de partidos con la finalidad de producir mayorías de gobierno estables, donde los partidos tendían a agruparse en dos bloques (igual que en Francia), es decir, se estableció una estructura de partidos de tipo parlamentaria.

Hoy por hoy, la Constitución portuguesa señala, en efecto, un ejecutivo bicéfalo (artículo 190), la elección directa del Presidente de la República (artículo 121), poderes presidenciales exclusivos (artículo 133 y siguientes), el nombramiento del Primer Ministro y del gobierno por parte del Presidente (artículo 187), y un gobierno censurable por el Parlamento (artículo 194), todas disposiciones típicas de un sistema semipresidencial. Así, en los veinte años siguientes hubo en general gobiernos de mayoría, donde el Ejecutivo siempre gozaba de apoyo parlamentario, repitiéndose el fenómeno de un Ejecutivo que predomina sobre el Parlamento. Se tiene, por tanto, que entre 1987 y 1995 las mayorías absolutas estables de un solo partido, junto con un Presidente que se veía a sí mismo más como un árbitro y un facilitador que como un tomador de decisiones políticas, se combinaron para encuadrar al Presidente portugués como un observador interesado e, incluso, activo, pero no como el centro gravitatorio del Poder Ejecutivo, que recayó con firmeza en el Primer Ministro y su gobierno⁶¹.

⁶⁰ Marina COSTA LOBO, “El aumento de protagonismo del primer ministro dentro de un sistema semipresidencial: 1976-2010”, p. 5 y ss.

⁶¹ COSTA, *op. cit.*, p. 8.

Se adoptó, asimismo, una serie de medidas que fueron haciendo al Primer Ministro aún más fuerte y más independiente de los partidos políticos, como la creación de un “ministerio de la presidencia” que aislaba al Primer Ministro de la contingencia, como también se hizo usual el aumento de los ministros sin militancia partidista y de ministros técnicos sin cartera, todo lo cual tuvo el efecto de ir presidencializando el sistema de gobierno, al tiempo que el Parlamento se iba domesticando frente al Ejecutivo⁶². Se observa que, en los hechos, el Ejecutivo portugués de todas maneras predomina con mucha fuerza por sobre el Parlamento, igual como ocurre en Francia, en tanto que la diferencia con el sistema francés es que en Portugal en este fuerte Ejecutivo bicéfalo predomina el Primer Ministro en vez del Presidente. En definitiva, del punto de vista práctico nada ha cambiado, y como igual predomina el Ejecutivo sobre el Legislativo, es falso señalar que en Chile un sistema semipresidencial a la portuguesa serviría para atenuar el exacerbado presidencialismo.

El otro caso interesante de estudiar es Finlandia, que tiene una larga experiencia semipresidencial que se puede rastrear desde su primera Constitución de 1919⁶³. Se ha destacado de Finlandia que, al igual que Francia, su Constitución se caracteriza por ser ambigua o de lecturas contradictorias, es decir, permite tanto una interpretación presidencial cuando hay hecho mayoritario como una parlamentaria frente a una cohabitación. Sin embargo, posee una larga tradición de encarnar en el Presidente de la República el papel de árbitro de las instituciones republicanas, pero sin que llegue a involucrarse en las labores ordinarias del gobierno. Esta caracterización fue respetada por la actual Constitución de 1999⁶⁴. El Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo (artículo 54), en tanto que el Parlamento elige al Primer Ministro, quien es nombrado para este cargo por el Presidente de la República, y los restantes ministros son nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro (artículo 61). Pero la gran singularidad la presenta la muy alta fragmentación del Parlamento finlandés, que impide la formación de amplias mayorías, la cual ocurre como consecuencia de existir, además de la clásica división izquierda-derecha, varios otros grupos de interés, como la provincia autónoma de Aland, la minoría lingüística

⁶² COSTA, *op. cit.*, p. 15.

⁶³ Se hace notar que en NOGUEIRA, *op. cit.*, p. 333 y ss. se analiza el sistema semipresidencial finlandés de la Constitución de 1919, en que el Presidente era elegido por un colegio de grandes electores, mientras que en la actual Constitución de 1999 el Presidente es elegido en forma directa.

⁶⁴ Véase a Alfredo HIDALGO, “Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente”.

sueca, los descendientes de los samis (lapones), y, por supuesto, los europeístas y anti Unión Europea. De hecho durante el siglo XX ningún gobierno se formó con mayoría absoluta. En estas condiciones, ocurre que una cohabitación “a la finlandesa” se dará siempre en ausencia de una mayoría parlamentaria sólida.

Por otra parte, el Parlamento finlandés sí puede ejercer control efectivo sobre el gobierno, especialmente en materias presupuestarias, pues la combinación de altos cuórum con la atomización del Parlamento obliga al gobierno a negociar. En efecto, respecto de los cuórum parlamentarios cabe destacar el artículo 73, que permite acelerar el complejo procedimiento de reforma constitucional ante situaciones urgentes con el apoyo de los $\frac{5}{6}$ de los votos emitidos, y el artículo 87 que permite la aprobación de fondos extras con una mayoría de al menos $\frac{2}{3}$ de los votos emitidos. En definitiva, si bien en un sistema fragmentado el apoyo mayoritario es más difícil, en contrapartida en el caso finlandés la confianza parlamentaria hacia el gobierno no está garantizada *per se* para toda la legislatura, por lo que la responsabilidad política del gobierno es susceptible de ser demandada en cualquier momento. Pero ocurre también que, si bien en Finlandia los gobiernos siempre han sido débiles, esta debilidad ha permitido un papel activo, pero no omnipotente de un Presidente de la República que busca facilitar la negociación entre los grupos parlamentarios, dando así lugar a un modelo de democracia consensual típicamente finlandés⁶⁵. Se produce así un equilibrio real y efectivo en el reparto de competencias entre el Presidente de la República, el gobierno, y el Parlamento.

Se prueba, entonces, que el sistema semipresidencial portugués no es tan distinto al francés como suele afirmarse, en tanto que el sistema finlandés sí difiere muchísimo de los dos anteriores, y objetivamente parece presentar características que permiten establecer una nueva caracterización del semipresidencialismo: las funciones políticas son, en efecto, compartidas por tres órganos, el Presidente, el gobierno, y el Parlamento. La clasificación de los sistemas de gobierno tendría que hacerse, por tanto, de la forma siguiente: está, en primer lugar, el monismo del sistema parlamentario, caracterizado por la concentración de poderes en las manos del líder de la mayoría parlamentaria (el Primer Ministro), luego está el dualismo del sistema presidencial, caracterizado por reparto de competencias más o menos equilibrado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y, al fin, un tercer modelo “a la finlandesa”, que se podría caracterizar por una división tripartita del poder entre los tres órganos, Presidente, Gobierno y Parlamento. A este tercer sistema, muy distinto

⁶⁵ HIDALGO, *op. cit.*

del parlamentario y del presidencial, se puede llamar “semipresidencial”. Parece que esta nueva caracterización es mucho más precisa y realista que la clásica, ambigua y ya superada propuesta por Maurice Duverger sobre la base de la elección presidencial.

VI.- *¿Se puede realmente atenuar el exacerbado presidencialismo (... o al Ejecutivo)?*

Antes de intentar responder esta interrogante, se señala que un somero examen a los sistemas de gobierno contemporáneos, en sus diversas formas y en países de todos los continentes y tradiciones jurídicas, conduce a una inquietante conclusión preliminar: parece ser que la configuración normal de los sistemas de gobierno contemporáneos es que el Ejecutivo tienda a predominar sobre el Parlamento. Lo anterior es fácil de constatar en la cotidianidad de los sistemas presidenciales, en especial en los latinoamericanos. Pero esta aseveración comienza a ser más sorprendente cuando al examinar el funcionamiento de los sistemas parlamentarios, como el caso de Alemania, España o Italia, donde también el Ejecutivo tiene atribuciones que lo llevan a una posición que le permite ejercer mayor influencia sobre la acción estatal que la que en efecto y en los hechos puede ejercer. Señala Giovanni Sartori que este tipo de gobiernos funcionan, o funcionan mejor, cuando el Poder Legislativo no gobierna, cuando está limitado, el parlamentarismo funcional nunca es puro, no incorpora el principio de la soberanía del mismo, es decir, aunque resulte paradójico, cuanto menos parlamentario sea en verdad un gobierno, mejor será su desempeño⁶⁶. A modo de ejemplo,⁶⁷ lo normal es que el Ejecutivo tenga iniciativa de ley, incluso iniciativa exclusiva en ciertas materias, puede influir en los tiempos legislativos estableciendo urgencias para la formación de la tabla de las cámaras, tiene potestad reglamentaria autónoma y delegada, donde esta última suele utilizarse en forma abusiva, como también es normal que el Ejecutivo pueda requerir el examen de constitucionalidad de la legislación aprobada por el Parlamento. Si a lo anterior se agrega la facultad del Jefe de Estado de disolver las cámaras, y que los sistemas electorales tienden a favorecer la formación de mayorías estables, sea mediante sistemas ma-

⁶⁶ Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, p. 126 y ss.

⁶⁷ Véanse en la Constitución alemana los artículos 68, 76, 80 y 81, en la española los artículos 82, 85, 87, 115, 116, 159, 162 y 166, y en la italiana los artículos 71, 74, 76, 77, 88 y 135.

yoritarios, como la elección por circunscripciones uninominales o, bien, a través de sistemas proporcionales que tienden a sobrerrepresentar a las listas más votadas, tal como el muy utilizado sistema D'Hont, resulta muy difícil que un gobierno parlamentario no tenga asegurada, al menos en un mediano plazo, una importante base cameral estable, y que esta no le sea hostil.

Por estos motivos, la moción de censura es poco usada, entendiendo en esencia, que en un sistema parlamentario por definición nunca habrá un gobierno con el Parlamento en contra, independiente de que el sistema electoral tienda a formar mayorías. Por otra parte, señala Giovanni Sartori que la disolución de las cámaras suele no resolver los problemas, pues la experiencia demuestra que repetidas veces, la posterior elección parlamentaria tiende a más o menos repetir la distribución de fuerzas existente antes de la disolución o, incluso, a empeorar la situación⁶⁸. Recuérdese que recién en 2018, con la caída del gobierno de Mariano Rajoy, España vivió su primera moción de censura justo al cumplirse los cuarenta años de su Constitución, lo que confirma lo excepcional de este procedimiento. También ya se ha visto que los sistemas semipresidenciales tienen Ejecutivos tan fuertes que terminan comportándose como presidenciales reforzados, con la muy peculiar excepción finlandesa, lo cual confirma la tesis de que el sistema de gobierno por sí solo no disminuye la fuerza del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Dicho todo lo anterior, se vuelve a la pregunta de este apartado: ¿se puede atenuar el presidencialismo? Pues bien, de lo dicho hasta aquí se cree que es preciso reformular la pregunta a partir de otra conclusión que ya se ha hecho notar: es un error hablar de un exacerbado “presidencialismo”, ya que el problema que se quiere denunciar con esta aseveración se refiere realmente a que el Ejecutivo es demasiado fuerte con respecto al Parlamento, es decir, el problema es el conjunto de atribuciones que, tanto la Constitución y sus normas de desarrollo como las prácticas constitucionales de cada Estado, llevan al Ejecutivo a dominar al Parlamento. No es lo que puede o no puede hacer el Presidente de la República o el Primer Ministro, cada uno considerados, sino que se trata de ponderar lo que puede o no puede hacer el Ejecutivo en su conjunto frente al poder real del Parlamento. Por tanto, es falso afirmar que en un sistema parlamentario, por su propia esencia, el Parlamento será más protagonista que el Ejecutivo. La pregunta correcta sería entonces: ¿se puede atenuar al Ejecutivo frente al Parlamento? Para intentar responder esta interrogante, se analizan dos sistemas presidenciales sudamericanos: Argentina y Perú.

⁶⁸ SARTORI, *op. cit.*, p. 174.

En Argentina, el artículo 99 de la Constitución señala que el Presidente es el jefe supremo de la nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. Pero no puede disolver las cámaras. Buscando, en concreto, atenuar el presidencialismo, la reforma constitucional de 1994 introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100), quien tiene como función ser el “jefe de la administración pública”, es designado por el Presidente, pero puede ser removido por el Poder Legislativo mediante una moción de censura. Se habló de establecer un “régimen presidencialista flexibilizado”, queriendo con ello lograr un real equilibrio entre los poderes del Estado⁶⁹. Le corresponde enviar al Congreso los proyectos de ley de los ministerios y el presupuesto nacional, previo acuerdo de gabinete y aprobación del Ejecutivo (inciso 6º); concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, sin votar (inciso 9º); presentar una memoria detallada del estado de la nación en lo relativo a sus respectivos departamentos (inciso 10); producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Ejecutivo (inciso 11) y tiene el deber de acudir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno, pudiendo ser interpelado para una moción de censura, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras (artículo 101). Así también, debe presentar los “decretos de necesidad y urgencia”, dentro de los diez días de dictados, a la Comisión Bicameral Permanente (artículo 99 inciso 3º). La Carta argentina da cuenta de un jefe de gabinete “enlace institucional” entre el Ejecutivo y el Legislativo, haciéndolo políticamente responsable frente a este, con lo cual se buscaba no solo atenuar el presidencialismo argentino, sino que, también, crear un “fusible” ante una posible crisis institucional.

Sin embargo, salta a la vista una primera constatación que hace dudar del éxito de la reforma: este funcionario tiene a su cargo la administración de la nación, con lo cual el gobierno (lo político) sigue concentrado en el Presidente. Pero luego comenzó a ocurrir que los jefes de gabinete no cumplían su deber constitucional de acudir mensualmente al Congreso, y en gran medida esto ocurría porque en los hechos su responsabilidad política efectiva no era ante el Legislativo, sino que ante el Presidente, con lo cual el jefe de gabinete formará parte del Ejecutivo, y los informes, en vez de lazos entre ambos poderes, se convirtieron en una instancia de mero control por parte del Legislativo y de defensa de la gestión ejecutiva asumida por el jefe de gabinete. Lo anterior es, en gran medida, porque

⁶⁹ Marcelo Alberto LÓPEZ ALFONSÍN y Ariela SCHNITMAN, “Sobre el semipresidencialismo e hiperpresidencialismo en la reforma constitucional argentina de 1994”, p. 93 y ss.

siempre el gobierno resultaba con una mayoría afin en al menos una de las Cámaras⁷⁰. Además, ocurrió que en 2006 la Ley n.º 26124 estableció que el jefe de gabinete puede disponer las reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades, exceptuándosele de la prohibición de la Ley n.º 25917, que impide aumentar el gasto corriente en detrimento del gasto de capital, donde esta nueva atribución constituye una delegación de facultades inconstitucional por incumplir el artículo 76 de la Constitución que:

“prohíbe la delegación legislativa en el poder ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”⁷¹.

Así, el jefe de gabinete pasó de ser un medio de atenuación del presidencialismo, a un instrumento de acumulación de facultades propias del Legislativo en el Ejecutivo. Y, por si fuera poco, se impuso la práctica abusiva de que, a través de los “decretos de necesidad y urgencia”, el Congreso delegue la generación de normas al jefe de gabinete, y como en los hechos este está subordinado al Presidente, esta vía ha servido para que el Ejecutivo adopte como propias más atribuciones del Legislativo, con lo cual, en definitiva, el régimen terminó de *hiperpresidencializarse*, produciéndose así el efecto inverso al esperado en 1994.

Un fenómeno parecido se observa en Perú, donde la Constitución de 1993 establece que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación (artículo 110), le corresponde dirigir la política general del gobierno (artículo 118 N° 3), nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, de aquel (artículo 122), sobre quién recaen las siguientes funciones (artículo 123):

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno;
2. Coordinar las funciones de los demás ministros;
3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

⁷⁰ En Argentina la Cámara de Diputados se elige mediante el sistema proporcional D'Hont, en tanto en el Senado se utiliza un sistema mayoritario para elegir tres senadores por provincia: dos para la lista más votada y uno para la segunda.

⁷¹ LÓPEZ y SCHNITMAN, *op. cit.*, p. 97.

A su vez, el Consejo de Ministros y su Presidente son responsables ante el Congreso (artículos 123, 133 y 135), y el Presidente puede disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (artículo 134). Por estas disposiciones se dice, a veces, que Perú se rige por un sistema semipresidencial.

Sin embargo, la realidad es muy distinta. El presidente del Consejo de Ministros no dirige la política general del gobierno, que es atribución del Presidente de la República. Luego, señala César Ochoa, que no están tasadas con precisión las amplias medidas que se otorgan al Presidente y no se regulan los controles sobre el titular de dichos poderes, lo que acrecienta los peligros para el Estado democrático de derecho si titulares autorizados del poder pudieran sentirse amparados para suspender la Constitución sobre la base de la referida cláusula que crea la apariencia de legitimidad de una concentración de poder absolutista⁷². Señala, además, el artículo 107 que el Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes (no el gobierno). Asimismo, tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia (artículo 105). Se debe notar, también, que el sistema de partidos de Perú es muy fragmentado, el que sumado a un sistema electoral proporcional⁷³, genera un Congreso en el cual es muy difícil que una mayoría clara se oponga al Presidente, produciendo esto, a su vez, que el presidente del Consejo de Ministros, en teoría responsable ante el Congreso, en los hechos esté subordinado al Presidente de la República, y si este último tiene mayoría parlamentaria, en tal caso, dicho Ministro perderá por completo toda iniciativa. Asimismo, dicha combinación de sistema fragmentado de partidos con sistema electoral proporcional hace más débiles a los partidos frente al Presidente, quienes pueden perder mucho en caso de una disolución. Por esto señala César Ochoa que la Carta de 1993 ha optado por la disolución como “espada de Damocles” del Presidente que es colgada sobre el Congreso a fin de que este se avenga a una relación de confianza forzada, un matrimonio de conveniencia, con gabinetes sin mayoría parlamentaria. Y como se ha condicionado la disolución al supuesto de la caída por responsabilidad política de dos gabinetes, siendo así, se abre la posibilidad de que una mayoría parlamentaria opositora opte por censurar de manera individual a los ministros eludiendo la disolución, y, a su vez, que el Presidente de la República, como jefe de gobierno, mantenga la misma orientación

⁷² César OCHOA CARDICH, “Tipología y análisis del régimen político de la constitución peruana de 1993”, p. 33.

⁷³ En Perú se eligen los parlamentarios utilizando el sistema D’Hont.

política pese al cambio de personas en el equipo ministerial, con lo cual la confrontación entre poderes generaría un impasse político insoluble⁷⁴. Todo lo anterior es sin perjuicio de que, en estricto rigor, no hay responsabilidad política del gobierno, ya que el jefe del gobierno es el Presidente de la República, quien es irresponsable en el ámbito político, en tanto que aquí los votos de censura solo obligan a hacer cambios en el gabinete, incluido el presidente del Consejo de Ministros, pero sin que caiga “el Gobierno”⁷⁵. En definitiva, resulta claro en Perú el constante predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Al parecer, se ha demostrado que el problema de la postergación del Parlamento frente al Ejecutivo es en efecto, eso, una postergación ante el Ejecutivo, por lo cual el mayor protagonismo que pueda tener el Parlamento no depende de la forma en que se estructure en el ámbito interno el Ejecutivo, sino que es consecuencia de que se logre estructurar un real equilibrio entre las atribuciones del Presidente, del gobierno y del Parlamento, y es por esta razón que los intentos latinoamericanos de frenar el presidencialismo fracasan, pues se crean nuevos funcionarios cuyas atribuciones no logran equilibrar la distribución de competencias entre los tres órganos señalados, sino que en los hechos terminan subordinados al Presidente de la República, quien, a su vez, se enfrenta a un Parlamento débil. Por tanto, respondiendo sin la pregunta inicial, se cree que sí es posible atenuar el poder del Ejecutivo en la medida en que efectivamente haya una voluntad real de establecer un equilibrio efectivo entre las competencias de los señalados tres órganos constitucionales.

Pero ahora se varía la pregunta: ¿es malo un Ejecutivo tan fuerte? Es posible que no haya una respuesta absoluta. Sin embargo, se debe recordar que es el Ejecutivo quien tiene la carga de “hacer andar el buque”, de hacer cumplir la ley, es el encargado de que la institucionalidad funcione para alcanzar el bien común, de la misma forma en que el jefe de hogar debe velar por el bien de su familia, y si no lo hace, se le puede acusar por abandono de deberes. Y es por esto que las Constituciones radican en el Ejecutivo el gobierno y la administración del Estado, lo que, a su vez, justifica la existencia de atribuciones como la iniciativa de ley, exclusiva en ciertas materias (por lo general, las presupuestarias), la potestad reglamentaria, el veto, o el requerir examen de constitucionalidad. Por otra parte, es ineludible pensar que el poder que se le entregue va de la mano con el establecimiento de un adecuado sistema electoral, pues con

⁷⁴ OCHOA, *op. cit.*, p. 39.

⁷⁵ Jans Erik CAVERO CÁRDENAS, “Notas sobre la disfuncionalidad del régimen presidencial en el Perú”, p. 140.

un Parlamento fuerte, pero muy fragmentado se corre el riesgo de caer en un caótico sistema de asamblea que vuelva al Estado ingobernable, tal como el que motivó a Charles de Gaulle a emprender la reforma que llevó a Francia de la IVª a la Vª República, o como lo fue el pseudoparlamentarismo chileno entre 1891 y 1925. Señala Giovanni Sartori que en un esquema asambleísta:

- a) el gabinete no dirige la legislatura;
- b) el poder no está unificado, sino disperso y atomizado;
- c) la responsabilidad casi desaparece del todo;
- d) hay poca o ninguna disciplina partidista;
- e) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente;
- f) las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo y
- g) los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara⁷⁶.

Como dice Dieter Nohlen, el contexto hace la diferencia, y no existe un “sistema ideal” que se pueda transferir o implementar sin más⁷⁷. Parece razonable, por tanto, que en general el Ejecutivo tenga asegurada cierta preponderancia sobre el Parlamento.

En cuanto a Chile, parece interesante una idea que expone Raúl Bertelsen, que pudiera ayudar a disminuir el excesivo poder y la exposición mediática del Presidente de la República, la cual ni siquiera requiere de reforma constitucional, y puede implementarse en el marco de nuestro actual sistema presidencial⁷⁸. El artículo 33 inciso 3º de la Constitución señala:

“El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”,

permitiendo esta norma que el Presidente, como jefe de Estado, se dedique a la adopción de las grandes decisiones políticas, que es lo propio de gobernar, pero desligándose de las múltiples labores de coordinación que entran su accionar, que serían delegadas a un ministro. Con ello se tendría un Presidente enfocado en gobernar, sin tantos puntos de prensa, entrevistas televisivas o discursos anunciando tal o cual proyecto. Este ministro coordinador no sería un Primer Ministro jefe de gobierno, sino

⁷⁶ SARTORI, *op. cit.*, p. 128.

⁷⁷ DIETER NOHLEN, *Ciencia política y democracia en su contexto*, p. 82.

⁷⁸ BERTELSEN, *op. cit.*, p. 79 y ss.

que un verdadero jefe de gabinete que quite al Presidente de la sobreexposición a la crítica directa de los medios y de la opinión, dándole así, mayor sobriedad al cargo. Un Presidente demasiado protagonista no le hace bien a la institucionalidad.

VII.- Un pequeño gran problema: la imposibilidad de copiar el contexto

Se ha hecho referencia a la importancia que tiene el contexto para el estudio de las ciencias sociales, que en el caso del derecho, se traduce especialmente en la necesidad de considerar el entorno en el cual surgen las instituciones y las normas, que pueden tener un muy buen desempeño en su lugar y tiempo originarios, pero que al trasplantarlas a un contexto diferente, termina siendo muy probable que dichas normas o instituciones no logren producir los resultados exitosos de buena fe esperados. En definitiva, se puede copiar el texto de una norma extranjera, pero no siempre es posible reproducir el contexto en el cual dicha norma opera, lo cual la condena al fracaso.

Y en Chile los ejemplos abundan: La reforma tributaria de la presidenta Michelle Bachelet de 2014 introdujo al ordenamiento jurídico dos nuevas instituciones: la “cláusula general antielusiva” (artículo 4 bis del *Código Tributario*) y la noción de “renta atribuida” (felizmente derogada en 2020). La primera surgió en la República de Weimar⁷⁹ en el contexto del gran endeudamiento que generó el Tratado de Versalles de 1919 a Alemania por tener que pagar indemnizaciones a los vencedores de la Primera Guerra Mundial. El Imperio alemán era una confederación de Estados germanos, cada uno con su propio ordenamiento jurídico, con fuerte influencia de la costumbre como fuente de derecho, y en que el *Código Civil* alemán, vigente desde 1900, recién comenzaba a uniformar el derecho y la jurisprudencia. En este contexto, frente a la fuerte dispersión normativa en el territorio alemán, el mayor esfuerzo fiscal obligó a elaborar una cláusula que unificase la interpretación de la ley y los contratos considerando la naturaleza y los fines económicos de los actos jurídicos celebrados por los contribuyentes, para lograr una recaudación más eficiente. Se trataba de una norma de interpretación, pero en Chile se copió con el único fin de combatir la elusión, no obstante que el or-

⁷⁹ Gonzalo VERGARA QUEZADA, *Norma antielusiva general. Sobre los fines en nuestras leyes tributarias*, p. 84 y ss.

denamiento jurídico chileno contiene desde siempre un único y general sistema de interpretación de la ley y del contrato dictado por el *Código Civil*, es decir, en Chile se copió la cláusula sin que existiera el problema que motivó su creación en Alemania. Por su parte, la renta atribuida surge en Estados Unidos como régimen tributario especial de incentivo para las denominadas sociedades anónimas “S” (Corporation S), a las que se les aplica transparencia fiscal de modo que sus ganancias y pérdidas son atribuidas en directo a los accionistas, en vez de que la sociedad tribute por sus ganancias corporativas, sino que solo tributan los accionistas por las ganancias a ellos atribuidas a título individual, para así evitar una doble tributación. Pero en Chile se introdujo no con fines de estímulo para evitar la doble tributación, sino que se introdujo para evitar la postergación del reparto de utilidades de la sociedad a los socios, como parte del FUT, es decir, con una finalidad por completo distinta a la que originó la creación de la norma, siendo luego suprimida por la reforma tributaria de febrero de 2020. Por fin, en materia constitucional, se toma como ejemplo el control preventivo de constitucionalidad introducido en Chile en 1970 bajo la forma de un procedimiento adversarial, el que hoy es criticado con dureza por cierta doctrina, no por ser contramayoritario, sino que por no respetar ciertos estándares mínimos que garanticen el debido proceso. Sin embargo, en el modelo francés introducido por la Carta de 1958, el Consejo Constitucional efectúa el control preventivo requerido por un legitimado mediante el pronunciamiento de un dictamen fundado, que no es un juicio⁸⁰, con lo cual desaparecen muchos de los vicios que se le enrostran al control preventivo efectuado por el Tribunal Constitucional chileno, lo que lleva a constatar que el problema denunciado en Chile se produce por haber copiado mal el modelo francés, estableciéndose aquí un procedimiento de control preventivo “a la chilena”.

A continuación se ven, entonces, los problemas que presentaría introducir en Chile el sistema semipresidencial sin la necesaria reflexión. Primeramente se recuerda que el sistema semipresidencial francés provino de una reforma a un sistema parlamentario, es decir, de una cultura institucional parlamentaria que en Chile no se tiene. Se observa que en los regímenes que usualmente son clasificados como semipresidenciales el sistema de partidos está combinado con un sistema electoral mayoritario que tiende a generar dos bloques estables, estructura de partidos propia de un sistema parlamentario que en Chile no existe. Además, resulta impensable reformar hoy el sistema electoral actual por uno mayoritario, sea uninominal a una o dos vueltas, o, bien, a través de un sistema propor-

⁸⁰ Véase la Ordonnance N° 58-1067, en especial el artículo 17 y siguientes.

cional, pero con una barrera de exclusión alta, como era el antiguo sistema mayoritario moderado frecuentemente denominado “binominal”⁸¹, ya que en Chile hoy impera con fuerza el sesgo de que mientras más proporcional sea el sistema electoral, más democrático es este, con lo cual una reforma en sentido inverso parece imposible en el corto plazo⁸². Por el contrario, en Chile la actual Cámara de Diputados está muy atomizada. Señala Giovanni Sartori que un Parlamento electo con representación proporcional que cuenta con hasta cinco partidos no presenta un grado perjudicial de fragmentación⁸³. Nótese, entonces, que si en 2001 el Congreso chileno estaba conformado por seis partidos más algunos independientes, en 2020, efectuada la primera elección con el nuevo sistema proporcional, la Cámara quedó integrada por dieciocho partidos más los independientes, lo cual da cuenta de una elevadísima atomización. Así las cosas, resulta muy difícil imaginar una mayoría estable que sostenga a un gobierno responsable ante el Congreso. Se señaló que la excepción finlandesa se explica por razones culturales, y por los altos cuórum de ciertas materias que obligan al Ejecutivo a negociar, mientras que en Chile ahora se observa un fuerte rechazo a los cuórum supramayoritarios. También hay que recordar que en Francia el sistema semipresidencial no fue así diseñado por los constituyentes de 1958, sino que es el resultado de una evolución condicionada con fuerza por el contexto y por quienes fueron los primeros titulares de los órganos constitucionales, es mucho más presidencial de lo que parece, y, en definitiva, no sirve para atenuar al Ejecutivo frente al Legislativo.

Se debe considerar, asimismo, que América Latina a lo largo de la historia ha tendido al caudillismo, pues bajo su idiosincrasia la gente tiende a personificar la autoridad y la legitimidad del poder más en el Presidente de la República (en el Ejecutivo) que en el Parlamento. En efecto, basta con notar que cuando las cosas andan mal, las personas tienen el reflejo de responsabilizar de los problemas “al gobierno”, es decir, al Ejecutivo, no al Legislativo, lo cual no deja de ser curioso, pues aun cuando la gente se queja en términos generales de “los políticos”, o vocifera en contra de los

⁸¹ La Ley n.º 20840 de 27 de abril de 2015 sustituyó el famoso sistema binominal por el proporcional D’Hont.

⁸² En todo caso advierte Dieter Nohlen que aún hoy siguen siendo válidas las tres condiciones de éxito de la representación por mayoría que enunciara Tocqueville, 1. Homogeneidad social, 2. Consenso político básico de la población en torno a la fórmula mayoritaria y 3. Posibilidad de que la minoría pueda convertirse en mayoría, todas estas circunstancias que parecen no concurrir hoy en Chile. Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 118.

⁸³ SARTORI, *op. cit.*, p. 73.

parlamentarios, al final en última instancia siempre la responsabilidad de lo bueno y lo malo termina radicándose en el Ejecutivo. Buena o mala, es esta una condición cultural imposible de cambiar. Y de definitiva, se cree que este reflejo cultural puede contribuir a explicar la *hiperpresidencialización* que han experimentado varios países del continente en lo que va del siglo XXI, piénsese a modo de ejemplo en: Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Evo Morales, Daniel Ortega, Rafael Correa, Cristina Fernández, etcétera. En consecuencia, es muy difícil lograr que en países latinoamericanos culturalmente muy presidencialistas funcionen con acierto, instituciones propias del parlamentarismo, que son la base del sistema semipresidencial, como es el caso de la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, y donde se han introducido estas figuras, han fracasado de modo estrepitoso.

VIII.- Conclusiones

El sistema semipresidencial está lleno de mitología, y es de muy difícil caracterización, pues varía mucho de país en país, resultando que en muchos de ellos realmente impera o un régimen parlamentario o uno muy presidencializado. Más aún, respecto del modelo francés, se trata de un sistema hiperpresidencializado, más aún que el chileno, que tuvo un origen circunstancial, y del que hoy se dice que está superado.

Los sistemas semipresidenciales suelen ser evoluciones de sistemas parlamentarios, por lo cual requieren sistemas electorales que formen mayorías estables, lo que lleva a imaginar que con Parlamentos fraccionados y sistemas electorales proporcionales el semipresidencialismo es inviable.

Hoy en Chile rige un sistema proporcional y una reforma en sentido inverso resulta impensable.

Se observa, también, que un sistema semipresidencial que en realidad sea funcional requiere forzosamente de una constante buena voluntad entre el Presidente y el Primer Ministro, cosa que es difícil que ocurra siempre, ya que no se produce de forma espontánea en un Ejecutivo bicéfalo.

Se puede constatar que en general, cualquiera sea el sistema de gobierno, siempre predomina el Ejecutivo por sobre el Legislativo, en gran medida porque es el Ejecutivo quien tiene la carga de que la institucionalidad funcione, por lo que es falso afirmar que las instituciones propias del parlamentarismo, esenciales en los sistemas semipresidenciales, tienen por sí solas la capacidad de atenuar al Ejecutivo y, por ello, también es falso afirmar que con el sistema semipresidencial se acaba el hiperpresidencialismo. No es determinante la forma en que se distribuyen las competencias

entre el Presidente y el gobierno, como sí lo es el papel secundario al que suele quedar relegado el Parlamento frente al Ejecutivo.

Una caracterización distinta a la de Maurice Duverger, pero más acorde a la experiencia contemporánea, debería considerar el reparto equilibrado de competencias entre el Presidente, el gobierno y el Parlamento. Si no se da esta equilibrada repartición tripartita, el sistema forzosamente deviene o en presidencial o en parlamentario. Pero como esta equilibrada división depende de tantos factores institucionales, políticos y culturales, parece muy improbable que salga del ámbito de la teoría.

Además, la idiosincrasia latinoamericana tiende al caudillismo, esto es, a personificar el poder en el Ejecutivo y no en el Parlamento, y como esto se trata de un aspecto cultural, el problema es insoluble. De ello dan cuenta intentos comparados de atenuar el poder del Ejecutivo por la vía de crear un funcionario que descomprima la labor presidencial, que, sin embargo, han devenido en estrepitosos fracasos por terminar siendo absorbido por el Presidente, produciéndose el efecto inverso de aumentar aún más el poder del Ejecutivo en desmedro del Legislativo.

En definitiva, no se puede divagar sobre cómo debieran reestructurarse las competencias del Ejecutivo y del Congreso sin considerar las limitaciones que impone el contexto, y los posibles efectos de reformas realizadas sin la necesaria reflexión. Por tanto, se afirma categóricamente que el sistema semipresidencial no es adecuado para Chile.

IX.- Bibliografía

FUENTES PRIMARIAS

- Constitución de Alemania, (1949).
- Constitución de Argentina, 1994.
- Constitución de Chile, 1980.
- Constitución de España, 1978.
- Constitución de Finlandia, 1999.
- Constitución de Francia, 1958.
- Constitución de Italia, 1947.
- Constitución de la República de Weimar, 1919.
- Constitución de Perú, 1993.
- Constitución de Portugal, 1976.
- Ordonnance N° 58-1067 du 7 novembre 1958, Loi Organique du Conseil Constitutionnel, France.

LIBROS Y ARTÍCULOS

- ARRIAGADA, Genaro, Jorge BURGOS e Ignacio WALKER, *Sobre derechos, deberes y poder: Una nueva Constitución para Chile*, Santiago, Uqbar Editores, 2017.
- BERTELSEN REPETTO, Raúl, *En defensa de la Constitución*, Santiago, Thomson Reuters, 2020.
- BRAVO LIRA, Bernardino, *El Presidente en la historia de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1986.
- CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia Constitucional de Chile*, 7ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2019, reimpresión
- CAVERO CÁRDENAS, Jans Erik, “Notas sobre la disfuncionalidad del régimen presidencial en el Perú”, 2005. Disponible en [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3A66D4FA1E4C3B07052579DD0076E8EB/\\$FILE/122.R%C3%A9gimen_presidencial_y_parlamentario_en_el_Per%C3%BA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3A66D4FA1E4C3B07052579DD0076E8EB/$FILE/122.R%C3%A9gimen_presidencial_y_parlamentario_en_el_Per%C3%BA.pdf) [fecha de consulta: 8 de mayo de 2020].
- COSTA LOBO, Marina, “El aumento de protagonismo del primer ministro dentro de un sistema semipresidencial: 1976-2010”, 2010. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5743032.pdf> [fecha de consulta: 8 de mayo de 2020].
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed., Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1988, reimpresión.
- FOILLARD, Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 22ª ed., Bruxelles, Éditions Larcier, 2016.
- HIDALGO, Alfredo, “Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente”, 1996. Disponible en www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_122.pdf?noga=1 [fecha de consulta: 5 de junio de 2020].
- JIMÉNEZ LARRAÍN, Fernando y Fernando JIMÉNEZ LOOSLI, *Derecho Político*, Concepción, Editorial Universidad Católica de la Santísima Concepción, 2017.
- KAST, Felipe, *Programa de gobierno del candidato a la presidencia Felipe Kast S. 2018-2022*, Santiago, Evópoli, 2017.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Planeta S.A., 2018.
- LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo Alberto y Ariela SCHNITMAN, “Sobre el semipresidencialismo e hiperpresidencialismo en la reforma constitucional argentina de 1994”, 2016. Disponible en <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/935/765> [fecha de consulta: 8 de mayo de 2020].
- MARSHALL, Pablo y Fernando MUÑOZ, *Derecho Constitucional: El sistema de gobierno y sus órganos*, Valdivia, Derecho Austral, 2016.
- MOLINA GUAITA, Hernán, *Instituciones políticas*, 12ª ed, Santiago, LexisNexis, 2006.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1993.

- NOHLEN, Dieter, *Ciencia política y democracia en su contexto*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- OCHOA CARDICH, César, "Tipología y análisis del régimen político de la constitución peruana de 1993", 1994. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/14281/14901> [fecha de consulta. 8 de mayo de 2020].
- ROUDIER, Karine, *Droit constitutionnel*, Mesnil-sur-l'Estrée, Bréal, 2017.
- SALES, Éric, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Ellipses Édition Marketing S.A., 2015.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Santiago, Fondo de Cultura Económica Chile S.A., 1996.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial S.A., 1992.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2^a ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1997, vol. I.
- VERGARA QUEZADA, Gonzalo, *Norma antielusiva general. Sobre los fines en nuestras leyes tributarias*, Santiago, Editorial Libromar SpA, 2016.
- VIVANCO MARTÍNEZ, Ángela, *Curso de Derecho Constitucional*, 3^a ed., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015, vol. I.
- ZÚÑIGA URBINA, Francisco (coord.), *Nueva Constitución y momento constitucional. Visiones, antecedentes y debates*, Santiago, Thomson Reuters, 2014.

Siglas y abreviaturas

Cfr.	confróntese
coord.	coordinador
ed.	edición
FUT	Fondo de Utilidad Tributaria
<i>ibid.</i>	<i>Ibidem</i> (allí, en ese mismo lugar)
n.º	número
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatis</i> (obra citada)
p.	página
pp.	páginas
S.A.	Société Anonyme <i>a veces</i> sociedad anónima
SpA	Sociedad por acciones
ss.	siguientes
vol.	volumen