

El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reformas**

Chilean presidentialism: evolution of its powers and constitutional reform proposals

Resumen

El estudio de esta materia y la observación de nuestro sistema y régimen de gobierno son objeto de explicación en los párrafos que siguen. También se analizan reformas que se puedan aplicar respectivamente a nivel de gobierno central, regional y local.

Palabras clave

El sistema presidencial chileno a nivel de gobierno central; regional y local. Análisis de la iniciativa exclusiva presidencial. Evolución del poder del Presidente, el Congreso, la Judicatura y los Órganos Constitucionales Autónomos. Viabilidad de las propuestas de diversos mecanismos de reforma constitucional.

Abstract

A general view of Chilean Presidential structure and of its political system is the subject matter of this work. The Presidential exclusive initiative on certain legislative matters is explained. It also reviews the evolution of the power acquired vis a vis by the President, Congress, Judiciary and other Autonomous constitutional entities. Furthermore, several constitutional reforms for Chile are hereby proposed at a central, regional and local level.

Keywords

Chilean Presidential structure. Chilean political system at central, regional and local level. Chilean Presidential exclusive initiative. Chilean President, Congress, Judiciary and Autonomous Constitutional entities. Chilean Constitutional reform proposals.

* *Abogado, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.*

** La primera versión de este trabajo fue presentada en la jornada plenaria de las Jornadas de Derecho Público organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile el mes de noviembre de 2011. Aprovecho de agradecer la colaboración en la edición de este trabajo de las ayudantes Beatriz Hidalgo, Pía Muñoz y Bárbara Parada.

a) GOBIERNO CENTRAL: Con respecto a los órganos del gobierno central y salvo por la excepción del patronato eclesiástico, se han ido reforzando progresivamente las atribuciones y potestades del Presidente de la República, desde 1833 hasta la fecha. Particularmente este refuerzo se puede apreciar en las materias políticas, legislativas y sobre todo administrativas (Ver cuadros 1.1, 1.2 y 1.3 al final de este trabajo). Parte de la doctrina constitucional chilena ha clasificado las atribuciones del Presidente en generales, que serían las referidas en el artículo 24, y especiales, que serían las del artículo 32 de la Constitución chilena. A su vez, Mario Verdugo et al.¹ ha subclasificado del modo siguiente:

- Constituyentes,
- Legislativas,
- Gubernamentales, que a su vez pueden ser políticas, internacionales, militares y financieras,
- Administrativas y
- Judiciales.

Es nuestra opinión, lo más razonable es clasificar estas atribuciones según lo hace El Federalista en los números 69 y 70², que distingue en su modelo original presidencialista clásicas atribuciones del ejecutivo según estas sean de orden legislativo, político, administrativo, económico, internacional, judicial y militar.

Junto a esta nueva propuesta de clasificación que se manifiesta en los cuadros citados en el párrafo anterior, proponemos abordar la cuestión del alcance extravagante que se ha dado en Chile a la iniciativa exclusiva, que es demostración de la pobreza de nuestro constitucionalismo y que expresa en nuestra teoría del derecho el autoritarismo como rasgo propio de los procesos de formación de la ley, y como elemento constitutivo de las fuentes formales del derecho particularmente en la esfera de su íter legislativo. En este contexto, la iniciativa se define como la primera fase o como una etapa del proceso de formación de una ley y consiste en el acto por medio del cual un proyecto de ley se somete a la consideración del órgano o poder legislativo.

En Chile, a través de la iniciativa exclusiva, se atribuye por la Constitución al Presidente de la República el impulso de origen en determinadas materias, es decir, reserva la exclusividad de la iniciativa en esta última autoridad, lo que implica que sin su concurso inicial no puede darse lugar a un proyecto de ley que comprenda las materias reservadas, según dispone el artículo 65 de la Carta Fundamental.³

Ahora bien, esto no quiere decir que sobre proyectos que comprometan la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, este monopolice la determinación del conte-

¹ VERDUGO, M. PFEFFER, E. y NOGUEIRA, H. (1996), pp. 35-37.

² HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. (1982), pp. 291-303.

³ SQUELLA, AGUSTÍN (2008), pp. 229.

nido final del texto normativo, limitando al Congreso al solo pronunciamiento a favor o en contra. Por el contrario, consideramos que durante toda la historia constitucional, tanto la doctrina como los textos constitucionales han sido claros en enfatizar un rol colaborativo entre el Presidente de la República y el Congreso en estas materias. Desgraciadamente, la parte más autoritaria y centralista de nuestra doctrina constitucional ha encontrado eco en las sentencias más recientes del Tribunal Constitucional.⁴

En contra de esta interpretación equivocada, nos parece que en lo que concierne al gasto al que se refiere un proyecto de ley, la propia Constitución distingue en el artículo 67 incisos tercero y cuarto, que al Presidente de la República le corresponde la estimación del gasto, y expresamente dispone que es el Congreso quien finalmente lo determina.

Desde luego es antojadiza la vinculación que muchos partidarios del constitucionalismo autoritario hacen entre el régimen del gobierno presidencial y la iniciativa exclusiva, dado que es erróneo afirmar que esta potestad constitucional es un elemento propio y constitutivo del presidencialismo. En el ámbito de la dogmática del derecho público, Alejandro Silva Bascuñán, en las primeras páginas de su influyente Tratado Constitucional, al referirse a la iniciativa exclusiva señala: “*En el sistema presidencial típico, que es el de los Estados Unidos de Norteamérica, como reflejo de la pronunciada separación de poderes que lo tipifica, no se le otorga al Presidente de la República iniciativa legislativa*”.⁵ En base a lo anterior, toda afirmación que atribuya rasgos vinculantes a la iniciativa exclusiva y a régimen presidencial debe descartarse por falsa y no corresponder al menos al modelo original del presidencialismo que es el de la Constitución norteamericana de 1787.

También nos parece inexacta la afirmación sobre la idea de que la mayor parte de la doctrina constitucional más abonada se manifestaría a favor de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que implicaría reconocer al colegislador unipersonal un rol preferente del Congreso en el proceso legislativo.⁶

La tesis doctrinal que se viene sosteniendo desde las primeras reflexiones sobre la iniciativa exclusiva⁷ fue sistematizada ya en la década del cuarenta por Elías Navarro Vergara, quien ha considerado expresamente en su obra que esta contraposición entre Congreso e iniciativa exclusiva desconoce el origen y evolución de esta institución, porque en verdad la atribución de la iniciativa ha estado vinculada en sus orígenes y en su posterior desarrollo a propuestas y prácticas de origen parlamentario.⁸

El tratadista Elías Navarro Vergara indica que durante los primeros tiempos de vigencia de la institución de la iniciativa exclusiva en Chile, en los años treinta, particularmente en lo referido al gasto público, esta no operó adecuadamente y que “(...) fueron los

⁴ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N°2025.

⁵ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. (1997), pp. 103.

⁶ *Ibidem*, pp. 142 y ss.

⁷ Ver por ejemplo, CASANOVA, Néstor (1912).

⁸ NAVARRO VERGARA, Elías (1945). Ver también dos estudios que hacen ver la necesaria coordinación entre el Presidente de la República y el Congreso en el ejercicio de la iniciativa exclusiva, en SOTO VELASCO, Sebastián (2007), pp. 225-258 y RIBERA NEUMANN, Teodoro (2010).

propios parlamentarios los que –en un gesto que los honra– propusieron nuevas restricciones a su derecho de iniciativa legal (...)” para su correcto funcionamiento.⁹

Así podemos apreciar que el propio Navarro Vergara da cuenta de la iniciativa exclusiva en una forma distinta y mucho más matizada a la explicación del constitucionalismo autoritario, pues incluso considera valioso permitir que se combine y equilibre en ciertos casos con la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, a pesar de mantener como principio la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en la manera contemplada en la Carta Fundamental del año 1925.

Navarro Vergara sostiene que el modelo institucional de la Constitución de 1925 definió roles de colaboración y diferenciación para los órganos constitucionales. Así, por una parte, radicó la iniciativa exclusiva en el Presidente de la República para garantizar un manejo responsable de los recursos fiscales, mientras que, por la otra, Navarro señala que el Congreso, como actor preferente de la acción legislativa, debe tener a su vista el resguardo de los intereses particulares y de otras materias que el Presidente no haya podido identificar.

Se trata de un proceso de colaboración en el ejercicio del rol de colegislador que la Carta Fundamental asigna al Presidente de la República por una parte, y al Congreso, por la otra.¹⁰ Esta manera de entender la iniciativa exclusiva del Presidente de la República también se encuentra en el texto de Felipe de la Fuente que señala: *“Con todo, no debe olvidarse que la facultad exclusiva de iniciar proyectos sobre determinados tópicos no significa que el Congreso no legisle en esas áreas, ya que siempre se requerirá de su voluntad para que los proyectos del Ejecutivo puedan llegar a convertirse en ley”*.¹¹

En segundo lugar, a partir de la reforma constitucional del año 2005 el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, ha aumentado significativamente sus potestades en materias políticas (ver cuadros 2.1, 2.2 y 2.3 al final de este trabajo). En cambio, respecto al Poder Judicial se puede decir que, sin considerar el poder de resolver acciones y recursos constitucionales, sus potestades y atribuciones se mantienen relativamente estables desde 1833 a la fecha (ver cuadros 3.1, 3.2 y 3.3).

El gran refuerzo de atribuciones orgánicas que se ha producido en la Constitución actual se refiere por una parte a las potestades del Tribunal Constitucional, la Justicia Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría, que denominamos justicia especializada (ver cuadro 4.1) y por la otra del Banco Central y del Consejo de Seguridad Nacional, que denominamos órganos autónomos (ver cuadro 4.2).

En la mayoría de los casos, las atribuciones que se han dado a los órganos constitucionales autónomos han implicado el establecimiento de una restricción subsecuente respecto de una o más de las atribuciones que estaban radicadas en el Congreso. Las atribuciones que se han dado a los órganos de justicia espe-

⁹ *Ibidem*, pp. 101.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 101.

¹¹ DE LA FUENTE, Felipe (1993), pp. 343.

cializada y a los órganos autónomos están particularmente concentradas en las funciones de control político, legislativo, administrativo, judicial, económico y también militar, y llegan a equipararse, y en algunos casos a ser mayores que las potestades y atribuciones que el Presidente de la República, el Congreso y el Poder Judicial tienen sobre estas mismas cuestiones.

En conclusión, el panorama constitucional a nivel de gobierno central se caracteriza por el refuerzo progresivo de las atribuciones económicas, administrativas y legislativas del presidencialismo, salvo por las recientes atribuciones de carácter político que se le han otorgado al Congreso, y una creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos autónomos.

A partir de esta realidad¹² se sugiere buscar un nuevo equilibrio entre todos los órganos constitucionales, particularmente en cuanto a las atribuciones presidenciales en materias legislativas, económicas y militares, que se piensa deben ser compartidas con el Congreso.

Así, a nivel de gobierno central, también se sugiere explorar la idea de nombrar ministros coordinadores de acuerdo al artículo 33 inciso 3, y revisar las incompatibilidades parlamentarias del artículo 59 para dar mayor flexibilidad al gobierno de organizar sus tareas.

A pesar de que algunos han propuesto eliminar el bicameralismo en Chile, se propone además mantener dicho sistema por las razones expresadas en El Federalista, en que se justifica la dualidad de cuerpos representativos como un freno al juego de las facciones en política.

En los escritos de El Federalista¹³ y en los números 10, 48, 51, 52 y 62, se propone que la estructura interior del Estado permita que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, las que frenen el poder. El hecho de depender del poder del pueblo es el freno primordial sobre el gobierno. El remedio frente al desequilibrio del poder popular soberano es dividir la legislatura en ramas diferentes. Así, es necesario establecer una Cámara de Representantes que sea elegida por votación popular, sin que intervenga la cámara legislativa estatal en su elección. De esta manera se elimina el juego de facciones, constituyendo un freno y contrapeso a las cámaras de representantes de cada uno de los Estados.

Además, se pensó que por sobre la cámara de representantes se institucionalice el Senado, elegido por un sistema de votación directa y estatal. De esta manera

¹² Existen diversas propuestas de reforma constitucional como la Constitución del Bicentenario y los documentos complementarios producidos por el Grupo Constitucional de Océanos Azules y Bases Ciudadanas para construir el Chile del Bicentenario.

¹³ HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. (1982).

se frenarán entre sí el Senado y la Cámara de Representantes, pues tendrán distintas bases de legitimidad. Ambas Cámaras se oponen a nivel legislativo para impedir la captura de alguna institución. Se busca reestructurar las bases de las asambleas para asegurar un gobierno republicano en base a la experiencia histórica, y si se compara este sistema de representación con el inglés, se concluye que se debe elegir a los representantes cada tres años,¹⁴ intensificando la influencia del pueblo sobre quienes son elegidos para representarlo.

De este modo, el Senado,¹⁵ como institución de contrapeso a la Cámara de Representantes, supone una composición de ciudadanos con experiencia, lo que se explica por la naturaleza de la misión senatorial. Se justifica el poder moderador del Senado (originalmente designado por las asambleas legislativas de cada Estado) a través de un argumento a favor de la estabilidad y el orden. El Senado es una institución conservadora y un contrapeso al principio de soberanía popular, y evita la seducción de líderes facciosos en las asambleas legislativas, particularmente en la Cámara de Representantes. Está inspirado en el rol moderador de la Cámara de los Lores, pero se diferencia de esta por su carácter representativo, y porque se basa en el principio de igualdad, ya que todos los Estados tendrán igual número de senadores. Asimismo, se sugiere permitir que el Presidente de la República pueda disolver el Congreso por una vez durante su mandato para llamar a elecciones parlamentarias anticipadas. También se piensa que es conveniente extender el mandato a cinco o seis años o permitir la reelección por una vez por cuatro años. En cuanto al Congreso Nacional, debe buscarse un mayor equilibrio entre la representatividad y participación en la representación parlamentaria, y terminar con el proyecto de exclusión política y separación artificial y falsa entre lo gremial y lo político que propuso Jaime Guzmán. Si en 1989 derogamos el art. 8º, que excluía del sistema a los grupos políticos de inspiración marxista, resulta paradójico que en la última reforma se haya decidido que el artículo 8 sirva para hablar de probidad y publicidad.

Así, nos hemos terminado de conformar con un sistema binominal que ha producido por mucho tiempo la exclusión de la izquierda extraparlamentaria, dejándola fuera del Congreso y todavía no existe claridad sobre cuál sistema electoral pueda servir para reemplazarlo.

Se ha señalado que es importante limitar la reelección infinita, con el fin de asegurar la renovación del Congreso, de modo que los Senadores puedan ser reelegidos por una vez y los Diputados hasta por un máximo de tres períodos sucesivos. Se propone entonces la derogación del artículo 23, que pone una barrera corporativista entre

¹⁴ HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. (1982), pp. 225.

¹⁵ HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. (1982), pp. 263-272.

los parlamentarios y las organizaciones sociales, y se comparten las ideas de incluir formas de iniciativa popular en el proceso legislativo y fiscalizador parlamentario. Adicionalmente, debemos revisar la relación de las FFAA con el poder civil. Existen un par de capítulos especiales para ella en la Constitución y quizá debieran incluir un inciso que señale que son parte de la Administración Pública. Las Constituciones decentes no tienen capítulos sobre las FFAA. Tampoco tienen capítulos sobre Consejos de Seguridad Nacional ni órganos consultivos.

Además, es importante ordenar el sistema de control constitucional. Hemos visto muchos fallos del Tribunal Constitucional inspirados en doctrinas pontificias, que constituyen una idea confusa de lo que es la justicia constitucional. Sus decisiones tampoco concilian las ideas de los miembros del Tribunal Constitucional, ni su relación con la Contraloría, con el Tribunal Electoral o la Corte Suprema, y exhiben un desorden que es necesario superar. El principio de responsabilidad política debe también extenderse en su aplicación a los Consejeros del Banco Central y los Ministros del Tribunal Constitucional.

Finalmente, es necesario revisar las leyes orgánicas adoptadas durante la dictadura. En 2006 y hoy, los estudiantes han pedido modificar la LOCE y la LEGE, pero estas no son las únicas leyes orgánicas que requieren de una revisión desde un punto de vista republicano y democrático. La Constitución reposa sobre un enmarañado de arbustos con espinas formados por estas leyes orgánicas, las cuales es necesario revisar con la misma fuerza que la Constitución. Algunas de las leyes orgánicas son leyes de amarre incompatibles con los principios del constitucionalismo democrático. Así, por ejemplo, la revisión de la ley orgánica de las FFAA puede significar asignar un rol más compatible con la democracia a los uniformados; la revisión de la ley orgánica de votaciones populares y escrutinios, y de registro electoral que define con la Constitución el sistema electoral puede hacer relevantes las elecciones parlamentarias y concebirlas como empates que subsidian la segunda minoría y excluyen la representación y participación de las demás minorías. En educación, municipalidades, en la administración pública y en muchas otras materias, esta revisión pro-democrática puede servir para reformular totalmente la cara autoritaria del sistema jurídico chileno.

b) GOBIERNO REGIONAL: Se comparte parcialmente la propuesta de la elección de los Consejeros Regionales. En ese contexto se propone que el Intendente pueda seguir siendo de confianza del Presidente e integrar y presidir el gobierno regional, pero quedando sujeto a una forma de revocación popular que pueda obligar a la autoridad ejecutiva que los designa a su destitución.

Esta medida también podría hacerse efectiva respecto de los Gobernadores, pudiendo introducirse como una causal de destitución independiente de la pérdida de con-

fianza del Presidente de la República. Este sistema se ha usado respecto de algunos gobernadores estatales en EE.UU. y en otros países, y puede ser útil estudiarlo para Chile. Lo importante es democratizar y responsabilizar a los gobiernos regionales.

c) GOBIERNO LOCAL: A los Alcaldes, la Contraloría no los ha fiscalizado de modo eficiente, y la Justicia Electoral rara vez los destituye, lo que sumado a su reelección sucesiva y sus nexos con intereses de inmobiliarias y empresas de publicidad, exhibe un cuadro de muchas falencias a nivel de gobierno local.

Por ello, se propone limitar la reelección de Alcaldes a un máximo de tres períodos sucesivos y aumentar las atribuciones de los Consejos Comunales para que fiscalicen la publicidad, los sistemas computacionales, y el detalle del trabajo en materias de salud, educación, aseo, seguridad y otras que tantas imperfecciones tienen en nuestras comunas. El Alcalde, señor feudal o monarca comunal debe terminar. Conviene revisar también las formas del referéndum o plebiscito comunal. Resulta asimismo interesante estudiar la figura de un alcalde con atribuciones más amplias para que ejerza sus funciones en grandes zonas urbanas. Una autoridad metropolitana para coordinar transporte, urbanismo, educación, salud, medio ambiente, etc. La relación entre esta autoridad metropolitana y la región y los demás alcaldes con los que debe coordinarse debe ser también objeto de la reforma del régimen de gobierno.

Por otra parte, en materia de reforma constitucional, es necesario trabajar para construir una nueva dogmática que permita que los derechos económicos y sociales sean mejor reconocidos y amparados, de un modo equivalente al derecho de propiedad y los demás derechos. También debemos eliminar todas las referencias a la seguridad nacional que hay en el texto para que la Carta Fundamental no siga contaminada por esa doctrina que validó la guerra interna, el terrorismo de Estado, la tortura y los peores atentados contra los derechos humanos.

A su vez, debemos revisar el régimen de las acciones constitucionales, porque si no hay un sistema efectivo en que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, estos quedan en el papel. Y aquí tenemos un sistema que a veces parece hecho solo para leguleyos y abogados. Hay acciones para unas cosas y otras que no son admisibles. Ante todo, el sistema de acciones constitucionales tiene que ser un sistema que los ciudadanos puedan entender y utilizar.

En cuanto al procedimiento de reforma constitucional, se ha sugerido para Chile, como primera alternativa, una Asamblea Constituyente; como segunda opción, la reforma constitucional gradual sin convocar a una Asamblea; y una tercera opción que consiste en la interpretación de la Constitución para que por la vía de una nueva concepción de la misma se llegue a producir mutación de su contenido.

La Asamblea Constituyente es una posibilidad que encierra grandes riesgos por las mayorías electorales actuales que pueden conformar un órgano que ejerza el poder constituyente, y que termine por legitimar la autocracia en Chile. Desde luego, sin ser experto en el constitucionalismo que ha surgido en los países latinoamericanos que han tenido en tiempos recientes procesos de Asambleas Constituyentes, como son Bolivia, Ecuador y Venezuela, noto como rasgo común en el constitucionalismo de estos países la acentuación de una forma de presidencialismo autoritario, lo que por cierto sería fatal para nuestro país. Además, la Asamblea Constituyente supone la posibilidad de un proyecto constitucional compartido en Chile por todos los sectores, y existiendo fuerzas políticas que ni siquiera respetan la democracia interna en sus partidos y que responden a poderes fácticos (partidos de derecha), no se ve cómo se puede construir el proyecto democrático que requiere como base la Asamblea Constituyente.

Por eso, considero viable una combinación de la segunda y tercera alternativa, que es, por lo demás, el camino que siguieron en el siglo XIX frente a la Constitución autoritaria de 1833 los liberales chilenos, consiguiendo un éxito moderado. Entre ellos, por ejemplo, Jorge Hunneus, en su famosa obra *LA CONSTITUCIÓN ANTE EL CONGRESO*¹⁶, muestra cómo un texto de origen autocrático puede ser mutado por la vía de la reforma y la interpretación constitucional hasta darle un sentido prodemocrático. La mayor dificultad para aplicar esta estrategia es que debemos encontrar al menos uno o más órganos constitucionales en que se exprese el principio democrático, lo que es difícil de encontrar considerando la Constitución actual. En el siglo XIX y XX ese órgano fue el Senado, que hoy desgraciadamente parece adormecido en el uso de sus atributos constituyentes.

El Senado debe activarse en proceso constituyente para encontrar un locus plenamente democrático desde donde pueda surgir una concepción constitucional que responda a principios constitucionales civilizados.

También se requiere de manera urgente asegurar la subordinación militar al poder civil, para llegar a los niveles de legitimidad política que se habían logrado en la Constitución de 1925. Esto se puede conseguir con la derogación mediante reforma constitucional del Consejo de Seguridad Nacional y la extirpación de la doctrina de seguridad nacional de la Carta Fundamental.

Conspira también contra la democratización de la Constitución un sistema de control constitucional judicial en el cual participan el Tribunal Constitucional, la Contraloría, la Corte Suprema y los Tribunales Electorales, de manera desorganizada y con problemas de legitimidad democrática en su generación. Este

¹⁶ HUNNEUS, J. (1891), pp. 39.

sistema de control es fundamental para asegurar los derechos de las personas de manera igualitaria y ejercer el control de los gobernantes.

Finalmente, el excesivo poder presidencial es también un obstáculo a la democracia, puesto que frente a los órganos legislativos, la figura presidencial se erige como un verdadero órgano autócrata que dificulta dar legitimidad democrática al sistema como un todo, porque incide de manera muy decisiva en la producción del Derecho. Así, en el caso de Chile, la participación política y el ejercicio del sufragio en un sistema binominal se tornan irrelevantes ya que aseguran un empate, e impiden el gobierno de la mayoría en el Parlamento, dificultando la amplia representación política que también se logró en la Constitución de 1925. A este respecto es oportuno recordar que la Constitución vigente fue diseñada para que el General Augusto Pinochet fuese Presidente y en eso no ha cambiado mucho el carácter autocrático de la misma. La reforma del sistema político chileno también debe considerar las normas y prácticas que han acentuado el “constitucionalismo ejecutivo”,¹⁷ y que han significado el aumento desmedido del poder presidencial por sobre la deliberación constitucional. La instalación y el funcionamiento sin precedentes de un “segundo piso” presidencial dedicado a promover la persona del Presidente de la República; la organización de una oficina legal presidencial que controla la creación de normas desde el ejecutivo; la apelación directa a la ciudadanía a través de los medios de comunicación; la distorsión de la realidad que los medios realizan de manera cotidiana; la vinculación con los militares y el potencial de insubordinación militar al poder civil; el recurso a la retórica política con imágenes de guerra o emergencia constitucional; el uso de medidas restrictivas de derechos por causa del terrorismo o la delincuencia organizada; el desvirtuar las primarias y las elecciones populares con discursos y promesas populistas, que se sabe no se pueden cumplir; el abuso de la mercadotecnia en política, etc., constituyen nuevas realidades políticas que han generado un clima de amenaza a los principios republicanos y al futuro de la democracia constitucional, y todavía es difícil imaginar cómo podemos encontrar el curso de una vida política más decente.

Estas son algunas de las materias que pueden ser objeto de la reforma constitucional. Por supuesto sabemos que faltan muchas otras y quizá pueden encontrarse argumentos que nos hagan revisar algunas de las que aquí se han propuesto. Esperamos que la ciudadanía chilena impulse un proyecto colectivo para reformar nuestra Carta Fundamental, en el que podamos participar y sentirnos representados todos los chilenos. Y que para el año 2018, esto es para el bicentenario de nuestra independencia, demos inicio a un nuevo espíritu de patriotismo constitucional en Chile.

¹⁷ Ver un detallado análisis en ACKERMAN, Bruce (2010).

CUADROS**Cuadro 1.1 Concordancias de cada potestad presidencial por artículo**

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	Art. 81	Art. 71	Art. 24
Legislativas	Art.82 n 1, 2, 4 y 5	Art.72 n 1, 2, 3 y 4, Art.45	Art.32 n 1, 2, 3 y 6, Art.65
Políticas	Art.82 n 20 y 21	Art.72 n 17 y art.109	Art.32 n 4, 5 y 7
Administrativas	Art. 82 n 6, 9 y 10	Art. 72 n 5, 7 y 8	Art. 32 n 5, 6, 9, 10, 11 y 12
Económicas	Art.82 n 11 y12	Art.72 n 9 y10	Art. 32 n 11 y 20
Internacionales	Art.82 n 19	Art.72 n 5 y16	Art. 32 n 8 y 15
Judiciales	Art.82 n 3, 7 y 15	Art.72 n 4, 6 y12	Art. 32 n 12,13 y 14
Militares	Art.82 n 16, 17 y 18	Art.72 n 7, 13, 14 y15	Art. 32 n 16, 17, 18 y 19

Cuadro 1.2 Comparación de potestades presidenciales por número

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	1	1	1
Legislativas	4	5	5
Políticas	1	2	3
Administrativas	3	3	6
Económicas	2	2	2
Internacionales	2	2	2
Judiciales	3	3	3
Militares	4	4	4

Cuadro 1.3 Comparación de potestades presidenciales por materia

Potestades	1833	1925	Actual
Generales			
Legislativas	1.-Concurrir a la formación de leyes con arreglo a la C ^a , sancionarlas y promulgarlas. 2.-Dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes. 3.-Prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso. 4.- Convocarlos a sesiones extraordinarias.	Ídem, más Art.45, iniciativa exclusiva.	Ídem, más art. 65, iniciativa exclusiva y DFLs. No puede prorrogar la sesión ordinaria. Con las reformas del año 2005 no controla el periodo extraordinario, pero puede citar a sesiones especiales.
Políticas	Declarar estado de sitio.	1.-Declarar estados de excepción. 2.-Convocar a plebiscito por reforma constitucional.	1.-Declarar estados de excepción junto con el congreso. 2.-Convocar a plebiscito por reforma constitucional. 3.-Designar y remover ministros de Estado.
Administrativas	1.-Nombrar ministros, consejeros, intendentes, diplomáticos, etc. 2.-Proveer de empleos civiles. 3.-Destitución de funcionarios con acuerdo del Senado.	Ídem.	1.-Potestad reglamentaria autónoma y ejecutiva. 2.-Nombrar ministros, subsecretarios, etc. 3.-Nombrar diplomáticos. 4.-Nombrar al contralor. 5.-Remoción de funcionarios de confianza. 6.-Conceder jubilaciones, retiros, etc.
Económicas	1.-Conceder jubilaciones, etc. 2.-Cuidar la recaudación de las rentas públicas.	Ídem.	Ídem, más 2% excepcional. Ley de presupuestos.
Internacionales	1.-Conducir relaciones políticas internacionales y firmar tratados. 2.-Designar diplomáticos.	Ídem.	Ídem.
Judiciales	1.-Velar por la pronta administración de justicia. 2.-Nombrar magistrados de los tribunales superiores. 3.-Conceder indultos particulares.	Ídem.	Ídem, pero en vez de “pronta administración de justicia” se habla de la conducta ministerial de los jueces. Nombra Fiscal Nacional y otros fiscales con acuerdo del Senado y Corte Suprema.
Militares	1.-Mantener y disponer de las fuerzas. 2.-Mandar personalmente las fuerzas, con acuerdo del Senado. 3.-Declarar guerra, con acuerdo del Congreso. 4.-Proveer cargos militares con acuerdo del Senado.	Ídem.	1.-Nombrar comandantes en jefe. 2.-Disponer, organizar y distribuir las fuerzas. 3.-Asumir en caso de guerra la jefatura suprema de las FFAA. 4.-Declarar guerra, con autorización legal y habiendo oído al COSENA. 5.-A partir del año 2005 cita al COSENA.

Cuadro 2.1 Concordancia de cada potestad parlamentaria por artículo

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	Art. 13	Art. 24	Art. 46
Legislativas	Art. 13	Art. 24	Art. 46
Políticas	Art. 36 n 3, 4, 5 y 6, Art. 39 n 4	Art. 39 n 2, Art. 42 n 6 ^a , Art. 43 n 3a y 4 a	Art. 52 n 1 Art. 53 n 4, 5, 7, 8 y 10 , Art. 54 n 2
Administrativas	Art 39 n 4	Art. 42 n 4 ^a	Art. 53 n 3
Económicas	Art. 36 n 1	Art. 43 n 1 ^a	
Internacionales		Art. 43 n 2a, y n 5a	Art. 53 n 6, Art. 54 n 1
Judiciales	Art. 39 n 1 y 2, Art. 38 n 1 y 2	Art. 39 n 1, Art. 42 n 1a, 2ay 3a	Art. 52 n 2 Art. 53 n 1, 2 y 9
Militares	Art. 36 n 2		

Cuadro 2.2 Comparación de potestades parlamentarias por número

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	1	1	1
Legislativas	1	1	1
Políticas	5	4	7
Administrativas	1	1	1
Económicas	1	1	
Internacionales		2	2
Judiciales	3	4	4
Militares	1		

Cuadro 2.3 Comparación de potestades parlamentarias por materia

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	El poder legislativo reside en el Congreso Nacional.	El Congreso Nacional se compone de dos ramas, la Cámara de Diputados y el Senado.	Concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución
Legislativas	Ídem.	Ídem.	Ídem.
Políticas	Admitir o negar la dimisión del Presidente. Declarar si el impedimento del Presidente da lugar a una nueva elección. Autorizar al Presidente a utilizar facultades extraordinarias. Prestar su consentimiento a los actos de gobierno cuando la Constitución lo señale. (Senado)	Admitir o negar la dimisión del Presidente de la República. (Senado) Declarar si el impedimento del Presidente da lugar a una nueva elección. (Senado) Fiscalizar los actos de gobierno. (Cámara de Diputados) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente en los casos que la constitución lo requiera. (Senado) Dar su dictamen al Presidente en todos los casos que lo consultare. (Senado)	Fiscalizar los actos de gobierno manifestados en las prerrogativas del Art. 52 n 1. (Cámara de Diputados). 1. Adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán al Presidente. 2. Citar a un ministro de Estado con el fin de formularle preguntas vinculadas al ejercicio de su cargo. 3. Crear comisiones especiales investigadoras para reunir información de actos de gobierno. Pronunciarse cuando corresponda acerca de los estados de excepción constitucional. Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía. (Senado) Prestar su consentimiento a los actos del Presidente cuando sea necesario según la Constitución o la ley. (Senado) Declarar la inhabilidad del Presidente para el ejercicio de sus funciones por un impedimento físico o mental. (Senado) Admitir o desechar la dimisión del Presidente. (Senado) Declarar admisible o rechazar la declaración del Tribunal Constitucional acerca de la inconstitucionalidad de organizaciones y movimientos o partidos políticos. (Senado) Dar su dictamen al Presidente de la República cuando este lo solicite. (Senado)

Continuación Cuadro

Potestades	1833	1925	Actual
Económicas	Aprobar o reprobado la cuenta de la inversión de los fondos para gastos públicos.	Aprobar o reprobado la cuenta de la inversión de los fondos destinados para gastos de la administración pública. (Senado)	
Internacionales		Otorgar su acuerdo para que el Presidente salga del país. (Senado) Aprobar o desechar los tratados internacionales que presente el Presidente. (Senado)	Otorgar su consentimiento para que el Presidente de la República se pueda ausentar del país por más de 30 días o en los últimos 90 días del mandato. (Senado) Aprobar o desechar los tratados internacionales
Judiciales	Calificar las elecciones de sus miembros. (Senado y Cámara de Diputados) Acusar ante el Senado la responsabilidad de funcionarios del art. 38 n 2. (Cámara de Diputados) Juzgar a los funcionarios que acuse la Cámara de Diputados. (Senado)	Declarar si ha o no lugar a las acusaciones que sus miembros formularen en contra de los funcionarios del Art. 39 n 1. (Cámara de Diputados). Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable en el párrafo anterior. Decidir si tienen lugar las acusaciones de los particulares contra los Ministros de Estado. Decidir si ha lugar la formación de la causa contra intendentes y gobernadores. (Senado)	Declarar si han o no lugar las acusaciones que se formulen contra los funcionarios establecidos en el Art. 52 n 2. (Cámara de Diputados) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable en razón del párrafo anterior. (Senado) Declarar la admisión de las acciones judiciales contra los ministros. (Senado) Aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional. (Senado)
Militares	Aprobar o desechar la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República.		
Administrativas	Aprobar a los funcionarios que la Cámara de Diputados presente para Obispo y Arzobispo. (Senado).	Conocer de las contiendas de competencia entre los nombrados en el art. 42 n 3 a	Conocer de las contiendas de competencia entre autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia. (Senado)

Cuadro 3.1 Concordancias de potestades judiciales por artículo

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	Art. 108	Art. 80	Art. 76
Legislativas			
Políticas			
Administrativas	Art. 113	Art. 86 Inc. 1 y 3	Art. 82
Económicas			
Internacionales			
Judiciales			
Militares			

Cuadro 3.2 Comparación de potestades judiciales por número

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	1	1	1
Legislativas			
Políticas			
Administrativas	1	2	1
Económicas			
Internacionales			
Judiciales			
Militares			

Cuadro 3.3 Comparación de potestades judiciales por materia

Potestades	1833	1925	Actual
Generales	La facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.	La facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.	La facultad de conocer las causas civiles y criminales le pertenece a los Tribunales de la República.
Administrativas	Habrà en la repùblica una magistratura a cuyo cargo estè la superintendencia directiva, correccional y econòmica sobre todos los tribunales y juzgados de la naciòn.	La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y econòmica de todos los tribunales de la naciòn. Conocerà de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades polìticas o administrativas y los tribunales de justicia que no correspondan al Senado.	La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y econòmica de todos los tribunales de la naciòn (excepto Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones y Tribunales Electorales Regionales).

Cuadro 4.1 Concordancia de potestades judiciales especiales por artículo

Potestades	1833			1925			Actual		
	M.P.	T.C.	Contr.	M.P.	T.C.	Contr.	M.P.	T.C.	Cont.
Generales	No existe	No existe	No se incluye	No existe	Art. 78 a)	Art.21	Art. 83	Art. 92	Art. 98
Legislativas					Art. 78 b) letra a			Art. 93 Inc. 1, 2,3 y 4	Art. 99 (toma de razón), Art. 99 Inc. 2
Políticas					Art. 78 b) letras b, c, d y e			Art. 93 Inc. 5, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16	Art. 98
Administrativas					Art. 78 b) letra f)		Art. 91	Art. 93 Inc. 12	Art. 98 (control de legalidad de actos)
Económicas						Art. 21 (3)			Art. 98 Inc. 1 (3)
Internacionales									
Judiciales								Art.93 Inc. 6 y 7	Art. 98 Inc. 1(juicio de cuenta)
Militares									

Cuadro 4.2 Concordancia de potestades de órganos autónomos por artículo

Potestades	1833		1925		Actual	
	BC	C. E.	B. C.	C. S. N.	B. C.	C. S. N.
Generales	No existe	Art. 102	No existe	No existe	Art. 108	Art. 106
Legislativas		Art. 105 1º y 2º				
Políticas		Art. 104 1a y 8a. Art. 1053º y 5º				Art 106 y 107
Administrativas		Art. 1043a, 4a y 5a.				
Económicas		Art. 105 4º Art. 104 7a			Art. 109	
Internacionales						Art 106 y 107
Judiciales		Art. 104 2a y 6a				
Militares						Art 106 y 107

Cuadro 4.3 Comparación de potestades presidenciales, legislativas y judiciales y de los órganos autónomos por número

Potestades	1833					1925					Actual				
	Pdte.	Parl.	Jud.	J.E	O.A	Pdte.	Parl.	Jud.	J.E.	O.A	Pdte.	Parl.	Jud	J.E.	O.A.
Generales	1	1	1		1	1	1	1	2		1	1	1	3	2
Legislativas	4	1			2	5	1		1		5	1		4	
Políticas	1	5			4	2	4		4		3	7		12	1
Administrativas	3	1	1		3	3	1	2	1		5	1	1	3	
Económicas	2	1			2	2	1		1 (3)	1	2			1 (3)	1
Internacionales	2				2	2					2	2			
Judiciales	3	4			2	3	4				3	3		3	
Militares	4	1				4					4				1

Pdte: Presidente.

Parl: Parlamento.

Jud: Poder Judicial.

J.E.: Justicia especializada (Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Contraloría, Justicia Electoral).

O.A.: Órganos Autónomos (Consejo de Estado, Banco Central, Consejo de Seguridad Nacional).

Bibliografía

ACKERMAN, BRUCE (2010): *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Harvard University Press, 270 pp.

CASANOVA, NÉSTOR (1912): *La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos*, Memoria para optar al grado de licenciado en leyes y ciencias políticas en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica, Santiago, Imprenta La Ilustración, 31 pp.

DE LA FUENTE, FELIPE (1993): “LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS Y CONSTITUYENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980, EN EL CONGRESO NACIONAL”, en: VARIOS AUTORES, *El Congreso Nacional, estudio legal y reglamentario*, Centro de Estudio y Asistencia Legislativa, Valparaíso, pp. 333-338.

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J. (1982): *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 430 pp.

HUNEEUS, J.: *Derecho constitucional comparado*, en obras de don Jorge Huneeus, Imprenta Cervantes, Santiago (1891), 256 pp.

- NAVARRO VERGARA, ELÍAS (1945): *Limitaciones de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos*, Santiago, 111 pp.
- RIBERA NEUMANN, TEODORO (2010): “El artículo 93 N° 3 de la Constitución ante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista de Derecho Público*, vol. 72, pp. 163-186.
- SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO (1997): *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VII, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 362 pp.
- SOTO VELASCO, SEBASTIÁN (2007): “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, en: *Sentencias Destacadas 2007*, Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 225-258.
- SQUELLA, AGUSTÍN (2008): *Introducción al Derecho*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 577 pp.
- VERDUGO, M., PFEFFER, E. Y NOGUEIRA, H. (1996): *Derecho Constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Tomo II, 371 pp.