

JAI ME GUZMÁN EN PERSPECTIVA

ONCE REFLEXIONES SOBRE
SU PENSAMIENTO Y FIGURA



I. Introducción

El pensamiento y la obra de Jaime Guzmán es una cuestión de permanente revisión y debate, especialmente en tiempos de discordia constitucional. Guzmán es conocido por su influencia en el diseño jurídico y político de la que sería la institucionalidad de la Constitución de 1980, pero con un desequilibrante énfasis en lo político y sorprendente ausencia de lo jurídico. Se recuerda su trascendente rol en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, así como su intensa actividad docente, que se concentró en las cátedras de Derecho Político y Constitucional. Pese a estos ejes y registros, sus intervenciones precisas en aquel cuerpo redactor y su legado jurídico y filosófico concreto no son de amplio dominio público, el que suele operar con ideas gruesas, generalizantes y preconcebidas sobre la influencia del constitucionalista. Los estudios propiamente jurídicos escasean, y sólo se generan con motivo de su asesinato en 1991² y luego en épocas muy posteriores, cuando la Carta de 1980 ya cumplía más de 25 o 30 años de vigencia.³ Últimamente se suma el valioso trabajo histórico de José Francisco García con su *“La Tradición Constitucional de la Universidad Católica”*.⁴ Esta obra demostró que el diseño que finalmente traería la Ley Fundamental de 1980 se apartó en muchos pasajes de las recomendaciones que Jaime Guzmán promovió en la CENC, resultando más endurecida en sus componentes democráticos.

El proceso constituyente que hoy en 2021 avanza es entonces una buena oportunidad para escudriñar sobre algunos aspectos del pensamiento jurídico de Guzmán. Estaríamos en la última etapa de la vigencia de un Texto Supremo que él contribuyó protagónicamente a redactar hace 35 años, y esta es una buena razón para reconstruir aspectos de su legado, evaluándolo. Así, hemos escogido para este trabajo un tópico contraintuitivo: el régimen de gobierno. Mientras la Nueva Constitución es impulsada desde genéricos e insistentes llamados a reemplazar el supuesto modelo neoliberal que contendría la actual carta

2. Arturo Fontaine, “El Miedo y otros escritos”, *Revista de Estudios Públicos* N°42 (1991).

3. José Manuel Castro, *Jaime Guzmán. Ideas y política 1946-1973* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2016).

4. José Francisco García, *La Tradición Constitucional de la Universidad Católica* Tomo II (Santiago: Ediciones UC, 2018).

—hemos refutado tal consigna—,⁵ las primeras y definitivas discusiones se darán en torno a los principios inspiradores del nuevo orden constitucional: ¿Estado social de derecho? ¿Estado neutral? ¿Estado carente de orientaciones filosófico-jurídicas? ¿Subsistencia implícita de la subsidiariedad? ¿Estatismo rampante? Aquí estarán las batallas centrales en la Convención Constitucional, pero cualquiera sea el régimen que emerja de ese órgano de constituyente derivado, Chile necesitará una “sala de máquinas”:⁶ Un conjunto de engranajes, mecanismos, motores y contramotors potestativos que opere con legitimidad democrática, eficiencia gubernativa y sentido constitucional de limitación del poder. En suma, un régimen de gobierno que acompañe las enormes expectativas que —con más tosquedad que finura— la ciudadanía deposita en la próxima Carta Máxima.

La tensión y enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo fue durante casi toda la vigencia de la Constitución de 1925, y en los últimos años de la actual, una de las marcas distintivas del devenir institucional.⁷ Otrora exenta de estas crisis, el actual proceso constituyente colocó en la Constitución de 1980 una presión inédita, el que, junto a la crisis sanitaria de 2020-2021, legó una inimaginable agudización de las disputas entre Ejecutivo y Legislativo.⁸ En este reciente período se viene acuñando el concepto “parlamentarismo de facto”.⁹ Críticos plantean que la causa de la incapacidad de acuerdos y malas prácticas entre ambos poderes sería el llamado “hiper presidencialismo” de la Constitución, impulsando un régimen semipresidencial que favorezca la colaboración entre ambos órganos.¹⁰

¿Contiene hoy, en 2021, la Constitución un régimen “hiper presidencialista”? ¿Qué razones podrían justificar la subsistencia de algún tipo de presidencialismo como régimen en el nuevo diseño? La obra y escritos de Guzmán pueden proveer algunas claves conceptuales que expliquen el texto actual y sirvan de base para balancear la tendencia contraria al sistema presidencial. Una evaluación serena y objetiva del sistema de gobierno construido en la Constitución de 1980 será útil en este tiempo constituyente. Por alguna razón nuestro régimen ha sido preservado durante más de 30 años de democracia, no sin sucesivos anuncios de varias figuras públicas o coaliciones que, habiendo sido inicialmente críticos del

5. Arturo Fermandois, “El mito de la constitución neoliberal: Derechos sociales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *¿Nueva constitución o reforma? Nuestra propuesta: Evolución constitucional*, Arturo Fermandois y José Francisco García (editores), (Santiago: Editorial Thomson Reuters, 2014), 213-242.

6. Claudio Alvarado y Mariana Canales, “La crisis y el régimen político”, *El Mercurio*, 16 de febrero de 2021, <https://www.ieschile.cl/2021/02/la-crisis-y-el-regimen-politico/>.

7. Bernardino Bravo Lira, *Una historia jamás contada. Chile 1811-2011* (Santiago: Origo, 2017), 327-331.

8. Cree, en este entendido, el Tribunal Constitucional que el Proyecto de Ley objetado absorbe una competencia que está expresamente entregada para ser ejercida solo por medio de una ley de quorum calificado de exclusiva iniciativa presidencial, sin que a los órganos parlamentarios les sea dable capturarla a pretexto de acontecer una situación “excepcional” o arguyendo el aforismo de que “si puede lo más (reformular la Constitución), puede lo menos (legislar)”, comoquiera que ello distorsiona completamente los preceptos constitucionales pre copiados, que revisten la calidad de normas de derecho público y no de derecho privado, donde sí se puede hacer todo lo que no está expresamente prohibido” Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 9797-20, 2020, c. 22.

9. Alejandro San Francisco, “Parlamentarismo de facto en Chile”, *La Tercera*, 19 de marzo del 2020, <https://www.latercera.com/opinion/noticia/parlamentarismo-de-facto-en-chile/Q657QUJW2ZBCTDOO4KPKEJ3NNI/>.

10. Tomás Jordán et al., *Crisis del Hiper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?* (Santiago: FLACSO, 2020). Sobre críticas anteriores al presidencialismo: Giovanni Sartori et al. “CONSIDERACIONES SOBRE ALTERNATIVAS SEMIPRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS DE GOBIERNO”, *Revista de Estudios Públicos* N°42 (1991).

régimen presidencial, una vez llegados a La Moneda, abandonan este aspecto de su objetivo reformador.¹¹ En efecto, y por ejemplo, en la más importante de las enmiendas de estos 30 años, aquella de la ley N° 20.050 en 2005, salvo asuntos puntuales en materia de tratados internacionales, la eliminación de los senadores designados (algunos elegidos por el Presidente de la República) y de la modificación del Consejo de Seguridad Nacional, la presidencia chilena sólo reforzó sus atribuciones.

II. Guzmán y la autoridad política

Para comprender el presidencialismo chileno, es necesario también adentrarse en el pensamiento de Guzmán. Comprender los fundamentos doctrinarios e intelectuales de su ideario es ineludible para entender la estructura de poderes de la Carta de 1980. El pensamiento de Guzmán se construye a partir de la filosofía tomista y la Doctrina Social de la Iglesia. Como tal, el problema del régimen de gobierno es precedido por la cuestión sobre el principio de autoridad, la orientación hacia el bien común y el reconocimiento de la tradición institucional del país, combinando así elementos prácticos con fundamentos doctrinales.

Sin extendernos mucho, la concepción de base del edificio doctrinario guzmaniano comienza por la idea de persona humana, dotada de entendimiento y voluntad libre, y naturalmente *sociable* en cuanto los seres humanos coexisten conscientemente. Cuando dicha sociabilidad es organizada llegamos a otra expresión de la misma: la politicidad. La tendencia a coexistir conscientemente y organizarse es algo natural al hombre, necesario para su subsistencia y su perfeccionamiento. Entendido así, la teoría de la sociedad seguida por Guzmán tiene a la persona como su fin.¹²

La sociedad tiene una “estructura”, se organiza en ciertos modos y tiene sus causas. Siguiendo las causas aristotélicas, Guzmán desarrolla una fundamentación de la autoridad como causa final y formal de la sociedad. Como explicaba en sus clases de Derecho Político: “La autoridad es la que hace la forma y el fin de la sociedad”. Esto quiere decir que la autoridad y sus actos son los que dan forma al orden social y, en cuanto su fin, es el orden el que permite la persecución del bien común, que es el fin de la sociedad. Sobre lo mismo incluso es más claro y sostiene que el bien común no puede lograrse sin una autoridad.¹³

La autoridad está en la constitución misma de todo grupo organizado, especialmente en la comunidad política. Y la comunidad política tiene su propia “sociedad de sociedades”, que existe como sociedad “perfecta” y jurídicamente superior, expresión de la politicidad. Sin entrar en algunas distinciones relevantes para otros efectos, se entiende que el Estado, forma necesaria, perfecta y jurídicamente superior de organización social, ha existido siempre, pues el hombre siempre ha sido “político”.¹⁴

11. Véase el informe del Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, conformado por académicos y políticos que luego conformaron la Concertación de Partidos por la Democracia, proponían en el año 1979 avanzar hacia un presidencialismo moderado o derechamente al semipresidencialismo como sostienen en el manifiesto “Bases fundamentales de la Reforma Constitucional. Informe al pueblo de Chile sobre los principales acuerdos alcanzados por el Grupo de Estudios Constitucionales llamado de los 24” donde dice “La segunda alternativa consagra un sistema semipresidencial de gobierno, dividiendo las funciones Ejecutivas entre el Presidente de la República como Jefe del Estado y el Jefe del Gabinete como cabeza del gobierno” (p. 5). (Disponible en el Archivo Aylwin: <http://www.archivopátricioaylwin.cl/>).

12. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político. Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán* (Santiago: Ediciones UC, 1996), 25.

13. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*, 37.

14. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*, 53.

El Estado es la sociedad necesaria y perfecta, pero no es la única. Existen entre la familia y el Estado múltiples cuerpos intermedios, pero por sobre ellos se encuentra el Estado que encarna la autoridad política, de lo cual deriva su misión de procurar el fin común y sus funciones connaturales de representación de la comunidad y de ordenarla, junto con las funciones subsidiarias, de apoyo a los cuerpos intermedios.¹⁵

Efectuado este breve repaso por los fundamentos de la cuestión sobre la organización política y el régimen de gobierno, se hace necesario referirnos a elementos centrales de la teoría constitucional: la soberanía, el poder político y el modo de organizarlo. La soberanía según Guzmán, si desviada en su ejercicio, es un concepto que tiene potencial conflicto con el ideal cristiano. Sin embargo, si se entiende como la cualidad del Estado para dictar normas de derecho positivo cuya validez deriva de sí mismo, siempre sujeta al Derecho Natural, es posible la compatibilidad. Y como se había anotado previamente, el Estado es perfecto, es decir, sujeto de la soberanía¹⁶ y dispone de los medios para promover el bien común. No cabe confundir el poder del Estado con una de sus cualidades, la soberanía. Mucho menos pensar que dicha soberanía es absoluta e ilimitada incluso siendo capaz de desbordar los límites que impone el Derecho Natural y los derechos de las personas o la autonomía de los cuerpos intermedios.¹⁷

Por supuesto, el ejercicio de la soberanía envuelve la ordenación de diversas funciones para que el Estado, la autoridad política, organice el cuerpo social hacia el bien común. Y siguiendo la división clásica, Guzmán distingue la función legislativa, ejecutiva y judicial. Cada una de estas funciones es ejercida por un órgano determinado: la función legislativa por el Parlamento, la ejecutiva por el Gobierno y la judicial por los Tribunales.

¿Cuál de esos órganos prima sobre el otro? ¿Existe un mejor régimen de gobierno?

III. Régimen político presidencial (o el presidencialismo como régimen de gobierno)

Las formas de gobierno son estudiadas por Guzmán de una forma que rompe los esquemas clásicos. Saliendo de la división clásica entre monarquía, aristocracia y democracia, en sus lecciones de Derecho Política distingue entre los gobiernos totalitarios, los autoritarios y los democráticos. Los democráticos son por cierto aquellos que, siguiendo a Lincoln, son “del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”.¹⁸ Guzmán no se esfuerza en elaborar definiciones sofisticadas de democracia, pero insiste que no puede tal régimen si no existe un límite positivo y conceptual a la soberanía. Quizá influidos por esa mirada, hemos ofrecido un contenido para la democracia que recoge este eje central.¹⁹

15. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*.

16. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*, 83

17. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*, 110

18. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*, 110.

19. Hemos propuesto siete elementos como indispensables en una democracia: son los siguientes 7 elementos: 1. Las bases de la Institucionalidad (valores que dan coherencia al sistema constitucional); 2. La esencia de los DDF y su respeto; 3. El Control de Constitucionalidad; 4. El principio de la responsabilidad estatal (complementos legales del principio de responsabilidad); 5. El principio de revisión judicial; 6. La protección de las minorías en normas jurídicas esenciales; y la 7. La irreformabilidad del art. 5° de la CPR. *Apuntes de clases de derecho Constitucional, Sección A. Fermandois-JF García, Facultad de Derecho UC, 2019, Canvas UC, p. 4.*

El régimen democrático admite varias formas, dentro de las que se destaca la democracia directa y la representativa. La forma representativa a su vez se puede organizar de distintas maneras, Ahí es donde encontramos la distinción entre presidencialismo y parlamentarismo. Al respecto, Guzmán los distingue tanto por la unidad/dualidad del jefe de Estado/gobierno, la conexión entre los órganos legislativo y ejecutivo, como por las facultades del jefe de Estado.²⁰

De antemano, cabe destacar que nuestro académico rescata la clasificación aristotélico-tomista de regímenes políticos, y con ello la idea de “gobierno mixto” sostenida por la filosofía clásica y cristiana. Dígase, un buen gobierno debe tener un elemento monárquico, otro aristocrático y otro democrático.²¹

La justificación guzmaniana del presidencialismo es explicada por él mismo en otra ocasión: “Así como en otro tiempo el énfasis del constitucionalismo pudo tener que centrarse en la limitación de excesivas facultades gubernativas que subsistían como prolongación de la influencia del absolutismo monárquico, hoy urge colocarlo en cambio en el imperativo de hacer eficaz la acción de gobierno”.²²

La idea de eficacia gubernativa rondará toda la influencia de Guzmán en la CENC. En la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución también expresó algunos de estos puntos. Ella, por cierto, matizada con legitimidad democrática. Una de sus razones contra la reelección presidencial inmediata fue precisamente resguardar la figura del presidente dentro de la cultura política institucional chilena, donde el constitucionalista entiende que: “sino que su figura, que tradicionalmente en Chile ha tenido una respetabilidad general, por encima incluso de las contiendas políticas, habidas durante su gobierno, perdería gran parte de su solidez y su carácter de gran árbitro de los problemas nacionales”.²³

Guzmán ve como necesario mantener firme el principio de autoridad que se desprende de la figura presidencial, así como entender la relevancia de un ejecutivo fuerte para organizar debidamente el poder político y con eficacia para el ejercicio del mismo. De aquí se desprende otro punto importante: el presidente fuerte puede dotar de principio de unidad monárquica necesaria para el “gobierno mixto” que en el pensamiento tomista es la mejor forma de gobierno.

Al mismo tiempo, dicha “acción eficaz” de los gobiernos se encuentra muy relacionada con el creciente peso de la Administración del Estado para la satisfacción de necesidades públicas. Así lo da a entender en la “Comisión Ortúzar” al advertir que esta figura presidencial fuerte se sigue de una “concepción del gobierno moderno en cuanto a ser el conductor de la vida nacional, especialmente en los planos económicos administrativo, internacional y social”.²⁴

Los críticos de Guzmán y de la Constitución de 1980 asocian el diseño presidencial al afán de asegurar

20. Gonzalo Rojas et al., *Derecho Político*, 113.

21. “En efecto, descubrí, en primer lugar, los tres tipos de ciudades más aceptables, y los degenerados que son sus opuestos, y cómo ninguno de aquellos tres tipos es el mejor, sino que les aventaja a cada uno de ellos por separado el tipo que combina armónicamente los tres” Marco Tulio Cicerón, *Sobre la República* (España: Editorial Gredos, 1984), 120-121.

22. Jaime Guzmán, “Aspectos fundamentales del anteproyecto de Constitución” *Revista Universitaria* 5 (1979).

23. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 355, 20 de abril de 1978.

24. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 355, 20 de abril de 1978.

primero una dictadura, luego a partir de 1990 una democracia autoritaria o, en el mejor de los casos, una democracia protegida. Cuán cerca o lejos están de la realidad es un tema distinto al de este trabajo. Lo nuestro es el régimen de gobierno, no la clase de democracia creada en marzo de 1981. Por ahora, depuremos estas críticas y retengamos aquello que puede comprobarse jurídicamente con los preceptos propuestos por la CENC, y específicamente por él.

Es efectivo que Guzmán promovió un retorno al ideal portaliano de un gobierno fuerte, de un ejecutivo conductor del programa político. Una parte del resultado presidencialista final se explica por esta búsqueda de un mejor arbitrio de los conflictos de Estado. Nuestro académico fue muy cercano al ex presidente Jorge Alessandri Rodríguez, quién padeció en su gobierno de 1958 a 1964, las angustias de un Congreso fraccionado, un apoyo político inicial minoritario en las urnas por causa de la ausencia de segunda vuelta electoral, la ausencia de un tribunal constitucional que dirimiese los conflictos entre poderes de Estado, la falta de control presidencial de la conducción económica —Alessandri fue conocido en su rigor administrativo—, etc. Pero sin duda el gobierno de Salvador Allende, 1970-1973, también minoritario en su apoyo popular, y aún ya con Tribunal Constitucional, marcó el colapso de toda empatía guzmaniana por aquel sistema desprestigiado de gobierno, inútil como resolutor de los problemas democráticos más elementales, fragmentado, politizado en extremo, débil ante la lucha de clases como método de acción política, sin instrumentos efectivos para la defensa de los derechos políticos básicos.

Pero existe un segundo ángulo que explica la búsqueda de Guzmán por un presidencialismo fuerte: la eficiencia, en un Chile cada vez más empobrecido. Este punto de la eficacia tiene además un antecedente histórico relevante. Es decir, no se puede comprender la configuración del régimen de gobierno en la Constitución de 1980 sin poner atención al contexto en que surge la carta fundamental. El período entre 1925 y 1973 estuvo marcado por un doble proceso de crecimiento del aparato estatal y grandes deficiencias administrativas. Este crecimiento se explica fundamentalmente por el conjunto de necesidades sociales que el Estado empezó a cubrir, tales como salud, vivienda, educación, seguridad social, entre otras. Dicha administración fue, sin embargo, deficiente en términos generales. La mala gestión de los recursos estatales, y la insuficiente calidad de las políticas públicas fueron la regla general de esa etapa, sin perjuicio algunos avances aislados de la época.²⁵ El crecimiento económico en la década de los años 60 fue errático —con un promedio de 2%—,²⁶ con un gobierno con gastos que llegaron a representar cerca del 30% del PIB²⁷ y un problema inflacionario que se hizo patente y dramático, tras superar los 400 puntos en 1973.²⁸

La literatura²⁹ suele describir que, desde los gobiernos radicales, las deficiencias administrativas llevaron a buscar el creciente fortalecimiento del poder presidencial para darle unidad y coherencia a la

25. Bernardino Bravo Lira, *Una historia jamás contada. Chile 1811-2011* (Santiago: Origo, 2017), 310.

26. Cifras del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=CL>

27. Cifras del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=CL>

28. Cifras del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=CL>

29. Alejandro San Francisco etc al., *Historia de Chile 1960-2010 Tomo I* (Santiago: CEUSS, 2016), 211.

ejecución y gestión de las políticas sociales. Dicha tendencia continuó con los presidentes Jorge Alessandri y Eduardo Frei, y fue materializada en la reforma constitucional de 1970.³⁰

A pesar de estos esfuerzos, los problemas económicos y estructurales terminaron por agravarse dramáticamente en el gobierno de la Unidad Popular, donde el estancamiento —y retroceso— nacional terminó por hacerse evidente.³¹ Una sola cifra suele citarse como botón de muestra de: el guarismo expropiatorio de la inflación anual en 1973, aún bajo cifras oficiales. En el plano político, durante aquel gobierno los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso dados los actos contrarios a la Constitución que fueron denunciados por la Cámara de Diputados en su famoso Acuerdo de 23 de agosto de 1973. Ante ello, el mal gobierno precipitó una mayor debilidad de la figura presidencial, que incluso dejó de ser de unidad con la desafortunada y conocida frase del presidente Allende, recién iniciando su período: “Yo no soy el presidente de todos los chilenos”. No solo era necesario fortalecer la autoridad presidencial para ser un conductor de la vida política, urgía volver a dotarlo de la legitimidad gravemente deteriorada en aquella época.

A partir de 1973, un objetivo declarado del nuevo régimen, plasmado en la nueva constitución y compartido por Jaime Guzmán, era precisamente encaminar a Chile por la senda del progreso económico y social.³² Ello requería, según Guzmán, de una institucionalidad adecuada, basada en la castigada y olvidada libre iniciativa creadora de las personas, pero también de un buen gobierno, como decía Guzmán en la cita anterior, conductor de la vida nacional. La figura del presidente y sus renovadas facultades eran fundamentales para el cumplimiento de dicha meta.

En definitiva, el presidencialismo para Guzmán es superior como sistema, tanto en un plano *ius político*, al ser una manifestación clara de un principio claro de autoridad, como en el plano político-práctico, como mejor forma de dar eficacia al actuar del gobierno en una sociedad de necesidades complejas.

IV. El presidencialismo en la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 plasmó el presidencialismo, entre otros, mediante varias definiciones:

- El Presidente es el jefe de Estado y jefe de gobierno.³³
- Se le dota de una autoridad amplia, sujeta al derecho, pero con espacios de discrecionalidad.³⁴

30. Arturo Fernandois y José Francisco García: “ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO CHILENO: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1970, IDEAS MATRICES E INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA” *Revista Chilena de Derecho* V. 36 (2009).

31. Bernardino Bravo Lira, *Una historia jamás contada. Chile 1811-2011*, 340.

32. “Chile deberá avanzar hacia un significativo y rápido desarrollo económico, sin el cual resulta imposible satisfacer las aspiraciones de bienestar de nuestros compatriotas y, en especial, de los más modestos” Declaración de principios del Gobierno Militar de Chile, marzo 1974.

33. Art. 24: El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

34. Art. 24: 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.

- Se le facultaba para disolver del Congreso (hasta 1989), con algunas limitaciones.³⁵
- Se le refuerza mediante atribuciones especiales, tanto como colegislador como mediante una potestad reglamentaria supuestamente ampliada y robustas facultades administrativas, algunas nuevas.
- Se le amplía el catálogo de materias de su iniciativa legislativa exclusiva (art. 65) y se le concede el instrumento de las urgencias legislativas.
- Se consolida la posición del Ejecutivo durante la discusión legislativa de la Ley de Presupuestos (art. 67), estatuto proveniente de la Constitución de 1925, que resulta potenciado mediante normas de disciplina fiscal.
- Se le dota de la facultad de hacer presente la urgencia a los proyectos de ley, transformando al Ejecutivo en un colegislador, dominante en el ritmo de la agenda legislativa.

Como se ve, varios de estos preceptos ya eran conocidos en la tradición constitucional chilena. Algunas tienen su origen en prácticas y reformas que habían sido introducidas muy recientemente a la Constitución de 1925, especialmente con las reformas de 1970.³⁶ Sin embargo, son también innegables los esfuerzos del constituyente de 1980 de innovar el régimen de gobierno, incorporando refuerzos a la autoridad presidencial y sus facultades, pero, a su vez, también nuevos límites y mecanismos de control.

En cuanto a la coordinación entre Ejecutivo y Congreso, Guzmán plantea en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución la idea del “ministro sin cartera” que tuviera el rol de “jefe de Gobierno”. Ahí Guzmán no rechaza de plano la idea al afirmar que “considera inconveniente que el Presidente de la República se vea envuelto en debates excesivamente contingentes, ocupando siempre la primera línea de fuego en la lucha política, y cree que se contribuye a atenuar este problema facultándolo para designar a un Ministro Coordinador de Gabinete”.³⁷

Pese a ello, luego puntualiza que la división entre “jefe de Estado” y “jefe de gobierno” es algo propio de los parlamentarismos donde “la naturaleza del Jefe del Estado y sus funciones son básicamente distintas y mucho más limitadas que las de un Presidente de la República en Chile”.³⁸ Finalmente, acepta la innovadora idea de un “ministro coordinador del gabinete” pero advierte que no le agrada “dar a ese Ministro el título de “Jefe de Gobierno”, en atención a que ello podría causar una interpretación equívoca y confundir a la opinión pública y prefiere que la práctica le atribuyese después la denominación de “Jefe de Gabinete” o inclusive la ya mencionada”.³⁹

35. Art. 32 N°5 original: Son atribuciones especiales del Presidente de la República: Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella.

36. Arturo Fermandois y José Francisco García: “ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO CHILENO: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1970, IDEAS MATRICES E INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA”, *Revista Chilena de Derecho* V. 36 (2009).

37. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 357, 25 de abril de 1978.

38. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 357, 25 de abril de 1978.

39. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 358, 25 de abril de 1978.

Con esta discusión bastante específica, hay aquí algo novedoso para los críticos acérrimos de Guzmán, que se tiende a repetir en materia de derechos fundamentales, controles judiciales y varias otras materias: el comisionado no desecha la tradición constitucional chilena del presidencialismo. Ella debía preservarse y asegurar así la adecuada continuidad de la misma en la nueva Constitución, tanto como la necesidad de resguardar aquellos elementos que dan vigor político y jurídico a la figura del Presidente de la República como jefe de Estado y de Gobierno.

Dicho lo anterior, podemos entrar en el detalle de algunos elementos relevantes que Guzmán destacó como parte del refuerzo a la autoridad presidencial en el régimen institucional de Chile.

Dominio máximo legal

En el ámbito de las competencias recíprocas, la Carta de 1980 pretendió innovar con influencia del académico, por ejemplo, en la relación ley-reglamento: el dominio máximo legal. El art. 63 actual dispone que “sólo son materias de ley...”, de modo tal que acota la competencia del legislador a una lista taxativa, alterando la filosofía de 1925: “sólo por una ley se puede”. Esto obedece tanto a razones prácticas de eficacia de la labor parlamentaria y utilidad de la ley, pero también a precisamente no permitir que el exceso de leyes especiales limite al Ejecutivo en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Guzmán lo explicaba de la siguiente manera:

En primer lugar, reemplazar el dominio mínimo legal por el dominio máximo legal, siguiendo en ello la inspiración de la Constitución de la Quinta República Francesa. Al circunscribirse al legislador sólo a las materias para las cuales la Constitución exige ley, se restablece la majestad que ésta debe tener en su carácter general, terminando con la viciosa práctica chilena de las leyes de alcance particular, a la vez que se resguarda el campo propio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República respecto de toda indebida invasión legislativa.⁴⁰

Este eje competencial reforzador del Presidente fue ampliamente conocido y difundido en el derecho público local; Chile se asimilaría a la Quinta República Francesa, bajo la Constitución De Gaulle.⁴¹ El dominio máximo legal, con su nueva cláusula cerrada de competencias, buscaría frenar la proliferación de leyes especiales que dificultaban el ejercicio de la potestad reglamentaria y complejizaron el ordenamiento jurídico. Como correlato, el Presidente quedaría dotado de un amplio espacio de competencia a través de la potestad reglamentaria autónoma, que buscaría normar todo lo externo al clausurado dominio legal.

Empero, el diagnóstico falló en dos elementos para este diseño, si se analiza treinta años después. El primero consiste en sentido legalista chileno, un elemento positivo que ha transformado en una rareza la existencia de reglamentos o decretos supremos “autónomos”, que no se emiten en ejecución de ley alguna. La tradición normativa del derecho público impone el deber de invocar todas las leyes que autorizan

40. Jaime Guzmán, “Aspectos fundamentales del anteproyecto de Constitución”, *Revista Universitaria* 5 (1979).

41. Teodoro Ribera, “Reserva legal, potestad reglamentaria y Constitución de 1980”, *Revista de Derecho Público* Vol. 83 (2001).

y motivan el respectivo acto administrativo, lo que, sumado a la inmensa cantidad de leyes dictadas en democracia, hacen inusual aquello que se pensó que sucedería cotidianamente.

El segundo elemento que corrigió el diseño original de Guzmán tuvo lugar tempranamente, ya en 1980, con la intervención de la Junta de Gobierno sobre el texto despachado por la CENC y el Consejo de Estado. La filosofía de competencias legislativas taxativas resultó mermada N°20 del actual artículo 63, insertado por la Junta, que desdibuja toda taxatividad: sólo son materias de ley “toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”. También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue dotando de un sentido y alcance distinto al dominio máximo legal,⁴² de manera que dicha institución ha sido morigerada en la práctica constitucional y legislativa.⁴³

Segunda vuelta electoral

Una de las cuestiones que más roces generó en el período de 1925-1973 fue precisamente el modo de elegir el Presidente de la República. Ante la ausencia de una mayoría absoluta, debía definir el Congreso Pleno al nuevo presidente, de entre las dos mayorías relativas.⁴⁴ La Constitución de 1980 —siguiendo con el modelo francés del *ballotage*— dejó de lado dicho mecanismo, estableciendo la segunda vuelta presidencial y permitiendo así la elección de la máxima autoridad del país con un amplio respaldo popular.⁴⁵

Guzmán fue un promotor de este crucial cambio. Al respecto, sostuvo que:

En todo caso, creo que existe consenso unánime para el caso de mantenerse la elección popular directa, de que debe adoptarse el sistema llamado "de la segunda vuelta", a fin de impedir que un candidato sea elegido con una votación minoritaria, y ante la evidencia de que la decisión que la Constitución de 1925 entregaba al Congreso Pleno para resolver en caso de no haber mayoría absoluta en la votación popular, no resultó operante.⁴⁶

Por otro lado, la segunda vuelta presidencial es un mecanismo que permitiría una elección con una ciudadanía más informada y que conoce mejor a los candidatos, lo que impediría, al menos en principio, una mala decisión, o como sostenía Guzmán en la CENC: “Opina que es menor la posibilidad de que haya un Presidente mediocre e ineficaz debido a que existirá el procedimiento de la segunda vuelta electoral, que permitirá meditar mejor la decisión que se adopte”.⁴⁷

42. Arturo Fermandois, “La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece”, *Revista Chilena de Derecho* V. 28, N°2 (2001).

43. Teodoro Ribera, “Reserva legal, potestad reglamentaria y Constitución de 1980”, *Revista de Derecho Público* Vol. 83 (2001).

44. Art. 64 1925: Si del escrutinio no resultare esa mayoría, el Congreso Pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas; pero, si dos o más ciudadanos hubieren obtenido en empate la más alta mayoría relativa, la elección se hará sólo entre ellos.

45. Art. 26 1980: Si la elección de Presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará, en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

46. Jaime Guzmán, “Aspectos fundamentales del anteproyecto de Constitución”, *Revista Universitaria* 5 (1979).

47. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 355, 20 de abril de 1978

Creemos que esta contribución de Guzmán fue un acierto; hay pocas dudas de que la segunda vuelta presidencial otorgó mayor legitimidad, estabilidad y gobernabilidad a los jefes de estado durante los 30 años posteriores a 1990.

V. Opiniones disidentes al presidencialismo y al esquema de la Constitución de 1980

En distintos ámbitos existieron cuestionamientos y críticas al presidencialismo. La academia en los años 70 y 80 no era precisamente la más proclive a un presidencialismo como el que adoptó la carta de 1980. El respetado profesor Arturo Valenzuela, de la Universidad de Georgetown, sostenía que:

Chile es una sociedad con un sistema multipartidario que no va a cambiar; es una gran ilusión pensar que uno pueda cambiarlo en un tiempo breve. Se requiere un sistema político capaz de concertar la necesaria unidad para gobernar y no encajar al país en un cuadro de inflexibilidad que en el siglo XIX llevó a una guerra civil y que en el siglo XX llevó a un golpe de Estado.⁴⁸

Es decir, Valenzuela rechazaba tanto un esquema de un presidente hipertrofiado como el que intentó Balmaceda como el “parlamentarista” que inhibió la acción del gobierno durante los inicios del siglo XX, basado en el antecedente del sistema de partidos políticos propio de la cultura chilena.

La opinión de Valenzuela llegaba con algo de tardanza; los dados ya estaban echados y la reforma de 1989 no buscó flexibilizar el presidencialismo, salvo la eliminación de la facultad presidencial de disolver la Cámara. Con todo, dentro de la misma Comisión de Estudios para la Nueva Constitución existieron posturas divergentes sobre el régimen o sistema de gobierno que la nueva constitución debía establecer para Chile.

Son algunas cuestiones concretas las que generan polémicas y posturas distantes al esquema presidencial finalmente formulado por la Constitución. El mismo debate ya reseñado sobre un “ministro sin cartera” con rol de jefe de gobierno muestra algunas posiciones interesantes. Por ejemplo, Carmona y Bertelsen sostienen en el seno de la comisión una tesis que consistía en distinguir y separar los ámbitos de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Bertelsen en particular afirmaba que:

(Uno de los) defectos más graves del presidencialismo chileno en las últimas décadas ha sido centrar en la persona del Presidente de la República toda la polémica política del país, con lo cual él ha ido perdiendo su carácter de Jefe de Estado, de árbitro y de director supremo de la política nacional, para convertirse prácticamente en un líder político que forma gobierno y encabeza momentáneamente la administración del país.⁴⁹

Carmona, por su lado, aspiraba a que “en la Constitución se reconozca al Presidente de la República la calidad de Jefe del Estado, más que la de Jefe del Gobierno” argumentando dicha aspiración en que:

48. Arturo Valenzuela et al., “PRESIDENCIALISMO, SEMIPRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO”, *Revista de Estudios Públicos* N°36 (1989).

49. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 357, 25 de abril de 1978.

“El hecho de que el Presidente de la República tenga que descender a la arena política y ser, más que un Jefe de Estado, un jefe del Gobierno, limita sus posibilidades y añade que incluso puede llegar hasta el extremo de sustentar teorías raras, como lo hizo Salvador Allende, quien afirmó que no era Presidente de todos los chilenos sino de la Unidad Popular, lo cual divide al país”.⁵⁰

Junto a lo anterior, Carmona incluso reconoce cierta apertura al régimen parlamentario, al afirmar que él comprendía que “el régimen parlamentario es diferente del presidencial, pero cree que no se puede ser tan doctrinario como para no aceptar avances que es necesario reconocer, sobre todo cuando se trata de solucionar problemas que ha sufrido el país”.⁵¹ También la constituyente Alicia Romo era partidaria de “institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno”.⁵²

La misma segunda vuelta presidencial que Guzmán destacó como modo de reforzar el régimen presidencial fue cuestionada dentro de la CENC, en particular por Bertelsen y Bulnes. Bertelsen proponía “elegir al Presidente de la República mediante un sistema radicado en el Congreso, reforzado por delegados de las regiones, o que la elección la hiciera un cuerpo electoral restringido”⁵³ y la señora Bulnes hizo la reserva de la opinión consultada a otros constitucionalistas que preferían la elección por el Congreso.⁵⁴

Obviamente, tras el debate en la CENC de todos modos se impuso la opinión definitiva del Gobierno Militar en las distintas materias más controvertidas y se dirigieron a una solución presidencialista. Pero vemos que la Constitución en su etapa de elaboración no fue producto de un pleno consenso favorable a reforzar y renovar el presidencialismo. Las posturas disidentes aquí expuestas muestran algunos intentos frustrados de innovaciones que más bien reformulaban la figura presidencial, alejándose de la institución que hoy por hoy conocemos.

VI. Nuevos límites al presidencialismo

Pero no todo se trataba de reforzar la autoridad del presidente sin más. Una sociedad libre, respetuosa de la dignidad de la persona y la subsidiariedad, requiere de mecanismos eficaces de control y limitación del poder presidencial y del Estado, para el pleno respeto de los derechos de las personas y las garantías constitucionales. La Constitución estableció nuevos mecanismos y consagró herramientas distintas a la fiscalización del Congreso sobre los actos del Ejecutivo.

Estas nuevas herramientas se fundan en la necesidad de mecanismos más técnicos y menos dependientes de la mera voluntad política, o como explica Guzmán: “Con todo, es forzoso reconocer que la limitación de las facultades del Parlamento aconseja el desarrollo de otros elementos de equilibrio de la facultad presidencial, que conviene diseñar en instancias más bien técnicas, y no en una voluntad política cuyo único contrapeso efectivo se logra al precio de arriesgar la eficacia de la gestión gubernativa”.⁵⁵

50. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 357.

51. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 357.

52. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 357.

53. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 355, 20 de abril de 1978

54. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, Acta Sesión 355.

55. Jaime Guzmán, “Aspectos fundamentales del anteproyecto de Constitución”, *Revista Universitaria* 5 (1979).

En este sentido, también destacan algunas innovaciones y cambios relevantes como las siguientes: la constitucionalización de la facultad de imperio del Poder Judicial (deteriorada durante el gobierno de la Unidad Popular, por su radicación en el intendente respectivo); la creación del recurso de protección en el Acta Constitucional N°3. Este instrumento incluyó asuntos como otorgó un inédito remedio judicial rápido y eficaz a la vulneración de derechos fundamentales por acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de cualquier persona. La Carta traería el reforzamiento del Tribunal Constitucional; además, rango constitucional para el Consejo de Seguridad Nacional; la autonomía del Banco Central para mantener su carácter técnico y evitar su captura política que llevó a la irresponsabilidad monetaria; y la nueva institucionalidad para los municipios con el fin de fortalecer su labor comunal en la prestación de servicios públicos, dando aplicación al principio de subsidiariedad al acercar la toma de decisiones y solución de problemáticas sociales a las personas.

En definitiva, la consolidación de un Presidente de la República con atribuciones claras, que liderase o conduzca la política nacional y que reuniera los elementos de legitimidad pero también de eficacia en la acción del gobierno, necesariamente debían ir acompañados, como se ha visto, de límites al ejercicio de este poder y de la incorporación de nuevas herramientas de control, para el adecuado resguardo de los derechos fundamentales de las personas, garantía propia de una sociedad libre y democrática, como la que se buscaba construir desde la Constitución de 1980.

VII. Régimen de Gobierno en la discusión constituyente

El debate que viene dentro del proceso constituyente no es casual ni aislado. Como se ha podido ver, la relación Presidente-Congreso y la configuración del régimen de gobierno ha sido, y seguirá siendo, una cuestión controvertida para la cultura política chilena, y las tensiones entre ambas instituciones marcan en buena medida las crisis políticas e institucionales de la historia de nuestro país. No se trata, entonces, solo en un asunto técnico o de fría ingeniería institucional, al contrario, es un problema cuyos antecedentes históricos y conceptuales involucran posiciones muy fundadas y capaces incluso de provocar, con otros factores, graves conflictos entre los chilenos.

Eso no significa que cada uno de los elementos y detalles sobre el sistema de gobierno involucre una cuestión de principios, pero la definición central sobre la legitimidad y necesidad de un régimen de gobierno u otro supone consideraciones filosóficas, jurídicas e históricas que Guzmán tenía más que consideradas, como hemos explicado al comienzo de este trabajo. A modo de síntesis, se hace importante rescatar algunos elementos fundamentales de esta discusión para comprender sus alcances y dimensionar su importancia para la vida política y social de un país.

A nivel filosófico es necesario afirmar el principio de autoridad y de bien. El régimen de gobierno debe sustentar la unidad de la comunidad política, la rectitud de los gobernantes y los deberes de sus ciudadanos; lo contrario induce a la anarquía o la tiranía. Por su lado, a nivel jurídico es esencial que las normas constitucionales y legales den un marco de acción eficaz al gobernante, que esté dotado de atribuciones claras y límites concretos, sin invalidar su capacidad de mando y gestión. Finalmente, Chile hereda una tradición constitucional tradicionalmente anclada a una figura de autoridad fuerte, un Presidente de la República. Este factor, aún en tiempos actuales de cambios, no ha desaparecido, sólo se ha moderado.

Esto fue precisamente lo que Guzmán defendió dentro de la CENC, y lo que en gran medida terminó plasmado en el texto constitucional de 1980. Se revitalizó la figura del Presidente, se le dotó de mejores atribuciones, se modificaron algunos puntos de conflicto con el Congreso cuyas facultades fiscalizadoras también fueron renovadas y fueron creados nuevos límites y contrapesos al Ejecutivo, como acá hemos expuesto.

Este presidencialismo no era revolucionario ni excesivo, sino que fue el recogimiento de la tradición política nacional, con innovaciones fundadas en los problemas institucionales antecedentes del colapso de la democracia en 1973. El presidencialismo de la Constitución de 1980 continuó el reforzamiento creciente de la autoridad del Presidente allí donde incluso Frei Montalva había advertido que era necesario. Con ello, generó la autoridad fuerte que condujo el país en el proceso de transformaciones económicas y sociales que pusieron a Chile en los primeros lugares de crecimiento y desarrollo latinoamericano.

Pero, como se dijo, el problema del régimen de gobierno no pierde actualidad en Chile. Parte importante de la crisis política actual se explica en los evidentes problemas de gobernabilidad generados por gobiernos que no tienen el apoyo de sus sectores políticos. La situación, como también se dijo, se ha agudizado en medio del “parlamentarismo de facto” que se ha desarrollado en el país a partir del 2019. Sin pasar por alto los errores políticos del gobierno, la acción del Congreso se ha dirigido claramente a entorpecer la actividad del Ejecutivo, saltando normas constitucionales y realizando acusaciones constitucionales contra varios de los ministros, las cuales, pese a no haber prosperado en la mayoría de los casos, son evidente demostración de la actitud del Legislativo. En definitiva, parece evidente que Chile se ve enfrentado a una tensión grave entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

¿Y si dar pasos avanzando a un “semipresidencialismo” o un parlamentarismo? El sistema ganaría en válvulas de escape políticas, manejo de crisis, manteniendo el prestigio del jefe de Estado, se afirma por los promotores de esta idea. La opción se enfrenta a riesgos importantes. En primer lugar, envuelve un audaz quiebre con la tradición constitucional chilena que ni la más técnica operación institucional podría ser capaz de realizar con éxito. Y, en segundo lugar, porque el costo será disminuir tracción y liderazgo al Ejecutivo, sin gobiernos auténticamente conductores de la vida nacional.

¿Cómo dar mayor fluidez a la relación Presidente-Congreso en un futuro sistema de gobierno? El ideario guzmaniano probablemente promovería agregar legitimidad a la autoridad presidencial y generar mejores mecanismos para resolver las diferencias de poderes. En cuanto a la legitimidad del Presidente, se ha planteado una mejor coordinación del calendario electoral, de modo que los procesos de elección del Presidente y el Congreso muestren una preferencia clara de la ciudadanía por un candidato y su coalición de gobierno⁵⁶. Además, es necesario fortalecer la coordinación entre el gobierno y su coalición, la colaboración con la oposición y realizar modificaciones a herramientas mal utilizadas como las acusaciones constitucionales, hoy transformadas en instrumentos de revancha política, cada vez más livianas en su componente jurídico. Por último, urge dotar de efectos jurídicos a la infracción de las

56. Sebastián Soto, *La hora de la Re-Constitución* (Santiago: Ediciones UC, 2020), 141-145.

urgencias legislativas impuestas por el Ejecutivo, aún si éstas se flexibilizan o pasan a compartirse parcialmente con las Comisiones de ambas cámaras.

Finalmente, parece evidente que uno de los grandes detonantes de la tensión entre el Gobierno y el Congreso Nacional fue la modificación del sistema electoral para elegir a los diputados y senadores. Principalmente, los problemas se pueden apreciar en la Cámara de Diputados: un sistema proporcional tiende a la fragmentación y atomización de las fuerzas políticas, lo que dificulta fuertemente la consecución de mayorías en el proceso legislativo. Esto, naturalmente, se ve especialmente agravado en los casos en que el Presidente de la República no tiene mayoría en el Congreso, lo que hace realmente difícil la posibilidad de cumplir con el programa de gobierno por el que votaron la mayoría de los chilenos que lo eligieron.

En este sentido, una buena idea —y que ha estado en discusión, aunque con menos fuerza de lo que sería conveniente— es ajustar o repensar el sistema electoral chileno, transitando a fórmulas que propicien la generación de acuerdos y que aporten mayores grados de estabilidad y eficacia a la acción del gobierno nacional.

En definitiva, los desafíos políticos y jurídicos que enfrentan a Chile ciertamente son distintos a los que le tocó a Jaime Guzmán, tanto en sus elementos, causas y contexto. Sin embargo, ello no priva la trascendencia de sus ideas y postulados basados en el pensamiento clásico y tomista, punto de partida para la reflexión y búsqueda de soluciones adecuadas al tiempo actual. La discusión sobre el régimen de gobierno y, en general, sobre los llamados asuntos “orgánicos” de la constitución no envuelve sólo un debate técnico, sino incluye también consideraciones fundamentales sobre la autoridad política y los fines de la sociedad.

VIII. Conclusiones

1. Jaime Guzmán estuvo en la inspiración originaria del régimen de gobierno presidencial que plasmó la Constitución de 1980, aunque la letra final de la Carta desatendió varias de las opciones que Guzmán y la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución propusieron, las que fueron modificadas por el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno. Esto es especialmente nítido en el articulado transitorio, que resultó endurecido en la última etapa (Junta).

2. Varias razones llevaron a Guzmán a promover el diseño de un presidencialismo fuerte y competencialmente reforzado, aunque sometido a controles y contrapesos superiores a los de la Carta de 1925. Desde su fuente dogmática, —el pensamiento tomista, en que hay una confianza en la autoridad legítima como promotora del bien común como fin de la sociedad—, hasta una reflexión sobre la deteriorada eficiencia gubernativa en un Chile, a la sazón, comparativa y elocuentemente atrasado en su desarrollo económico y social, el constitucionalista respaldó la figura institucional del Presidente como una “concepción del gobierno moderno en cuanto a ser el conductor de la vida nacional, especialmente en los planos económicos administrativo, internacional y social”. Así, el nuevo primer mandatario ganó nuevas facultades como poderoso colegislador —mediante las urgencias e iniciativa exclusiva legislativa exclusiva

potenciada —, como conductor de la economía, de las relaciones internacionales y de la administración interior, pero quedó sometido a contrapesos inexistentes con anterioridad: Banco Central independiente, Tribunal Constitucional capaz de privar de efecto a sus decretos supremos, Contraloría General de la República reforzada, recurso de protección contra cualquier acto ilegal o arbitrario —incluidos actos administrativos, y otros—.

3. El presidencialismo de la Constitución de 1980, en su estructura quedada luego de la reforma constitucional de 1989, vendría a insertarse en la tendencia de reforzamiento creciente de la autoridad del Jefe de Estado, iniciada décadas antes, allí donde incluso Frei Montalva había advertido que era necesario. Con ello y en conjunción con otros factores, el sistema abrió paso a las décadas de progreso social y económico que vendrían con el advenimiento de la democracia, período en que el rol presidencial cumplió las expectativas gubernativas de prosperidad futura que Guzmán imaginó al participar en la CENC. Desde el Senado y por un corto período antes de su asesinato, Guzmán participaría prominentemente en ese juego virtuoso de poderes de Estado.

4. El proceso constituyente de 2021 es una oportunidad ineludible para evaluar aciertos y debilidades del presidencialismo de la Carta Magna de 1980. Su flexibilización o derechamente su giro hacia un semipresidencialismo, debe comenzar en un análisis sereno y despersonalizado de las virtudes del modelo que se piensa dejar atrás, en tiempos que la ciudadanía demanda —con impaciencia— cada vez más eficiencia gubernativa, autoridades claras y cumplimiento efectivo de programas de gobierno.

REFERENCIAS

- Alvarado, Claudio y Canales, Mariana. “La crisis y el régimen político”. *El Mercurio*, 16 de febrero de 2021,
- Bravo Lira, Bernardino. *Una historia jamás contada. Chile 1811-2011*. Santiago: Origo, 2017
- Castro, José Manuel. *Jaime Guzmán. Ideas y política 1946-1973*, Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2016.
- Cicerón, Marco Tulio. *Sobre la República*. España: Editorial Gredos, 1984.
- Comisión de Estudios de una Nueva Constitución. *Actas de la Comisión de Estudios de una Nueva Constitución*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Eyzaguirre, Figueroa y Jordán, Tomas. *Crisis del Hiper-Presidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen político?*. Santiago: FLACSO, 2020
- Fernandois, Arturo. “El mito de la constitución neoliberal: Derechos sociales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En *¿Nueva constitución o reforma? Nuestra propuesta: Evolución constitucional*, editado por Arturo Fernandois y José Francisco García, 213-242. Santiago: Editorial Thomson Reuters, 2014.
- Fernandois, Arturo. “La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 28, N°2 (2001): 287-298.
- Fernandois, Arturo y García, José Francisco. “ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO CHILENO: REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1970, IDEAS MATRICES E INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36 (2009): 281-311.
- Fontaine, Arturo. *El Miedo y otros escritos*. *Revista Estudios Públicos*, N° 42, 1991.
- García, José Francisco. *La Tradición Constitucional de la Universidad Católica*, Tomo II, Santiago: Ediciones UC, 2018.
- Grupo de Estudios Constitucionales. “Bases fundamentales de la Reforma Constitucional. Informe al pueblo de Chile sobre los principales acuerdos alcanzados por el Grupo de Estudios Constitucionales llamado de los 24”. Santiago, 1979.