

DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL, REELECCIÓN, Y SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIAS

Ana María García Barzelatto (*)

La determinación de la extensión del período presidencial es un tema que genera controversias en la mayoría de los países, especialmente en países jóvenes y con gobierno presidencial. Su establecimiento depende de numerosos factores.

La tradición política chilena ha variado entre los cinco años con reelección o sin ella bajo la vigencia de la Constitución de 1833, y los seis años sin reelección, según la Carta de 1925. Sin embargo, en nuestros ordenamientos constitucionales han tenido consagración períodos de cinco, seis, ocho y cuatro años. Hoy el proyecto de reforma constitucional en actual tramitación propone un término de cuatro años sin reelección.

La decisión no es fácil, especialmente en un gobierno presidencial y, más aun, en un gobierno presidencialista con Ejecutivo vigorizado como el nuestro, porque frente a una crisis no existen los mecanismos propios de un gobierno parlamentario o semipresidencial de disolver el órgano legislativo y llamar a nuevas elecciones, sino que se debe esperar el término del mandato del Presidente en ejercicio.

En suma, la problemática planteada en este trabajo cobra especial relevancia en los gobiernos de corte presidencial.

(*) Profesora Titular Universidad de Chile

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Constitución Política de 1823 establecía que el Poder Ejecutivo debía ser servido por un Director Supremo, cuyo mandato duraba cuatro años y podía ser reelegido por las dos terceras partes de los sufragios (art. 14).

La Constitución Política de 1828 dispuso que el Poder Ejecutivo era ejercido por el Presidente de la República por un período de cinco años y no cabía reelección en el período inmediatamente posterior (art. 62).

La Carta Fundamental de 1833 establecía que el Presidente de la República era elegido por cinco años pudiendo ser reelegido para el período siguiente (art. 61). Posteriormente, la reforma constitucional de 1871 prohibió la reelección presidencial para el período inmediatamente posterior, debiendo “siempre mediar entre cada elección el espacio de un período”.

La Constitución Política de 1925 fijó un período presidencial de seis años y dispuso la prohibición de reelección para el período siguiente (art. 62).

La Carta Política de 1980 dispuso que “el Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente”. Con posterioridad, en virtud de una disposición transitoria contenida en la reforma de 1989 se estableció la excepción para que el primer período presidencial -llamado de transición- fuera sólo de cuatro años.

La duración del mandato presidencial de ocho años sin reelección fue establecido por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, la que estimó que este término era conveniente para permitir una mayor estabilidad política, lograr mayor eficacia en la acción de gobierno y no interrumpir el desarrollo de los planes presidenciales con campañas electorales que necesariamente suponen una inevitable paralización de la actividad política en su faz arquitectónica. Se estimó que un mandato de ocho años podía dar al Ejecutivo un tiempo suficiente “para llevar adelante un programa de gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito” (Sesión 355 de 20 de abril de 1978. Sólo los comisionados sr. Carmona y sra. Bulnes fueron partidarios de un período de cinco años con reelección).

El Consejo de Estado, en cambio, propuso un término presidencial de seis años y sin reelección para el período siguiente. Entre otros motivos, fundó su propuesta en que tal duración evitaría la simultaneidad o la coincidencia de las elecciones de Presidente y de parlamentarios, lo que, a su juicio, “libra al país de bruscas alteraciones en la orienta-

ción de los destinos nacionales” (Informe del Consejo de Estado).

Desde el año 1989 en adelante fue desarrollándose en ámbitos políticos y académicos la idea y la convicción cada vez mayor de que el período de ocho años era un lapso excesivo y ajeno a nuestra tradición política y constitucional. Fue así como se gestó la proposición del Ejecutivo contenida en un proyecto de reforma constitucional para modificar la extensión del mandato presidencial y fijarlo definitivamente en cuatro años sin reelección, haciéndolo coincidente con la renovación parlamentaria. El proyecto se presentó a la Cámara de Diputados en octubre de 1992, cuando faltaba poco más de un año para la elección presidencial. Aprobado el proyecto por amplia mayoría en la Cámara de Diputados, no tuvo quórum en el Senado, desistiendo el Ejecutivo de continuar su tramitación, ante la inminencia de las próximas elecciones.

Finalmente, para evitar que operase la excesiva extensión de ocho años, y en vísperas de la elección presidencial de diciembre de 1993, se produjo un acuerdo entre el gobierno y los partidos, contando también con el acuerdo del candidato Frei Ruiz-Tagle, para aprobar el período de seis años actualmente vigente. Tal reforma fue tramitada urgentemente con petición de «discusión inmediata» y ratificada por el Congreso Pleno el 13 de febrero de 1994, promulgándose la ley de reforma constitucional N° 19.295 de 4 de marzo de 1994. El 11 de marzo de 1994 asume como Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle por un período de seis años, en virtud de la reforma tramitada apresuradamente.

Solucionado de esta forma el problema de la duración del mandato presidencial, persiste en el país la idea de que hay materias pendientes de reflexión, tales como la falta de simultaneidad entre las elecciones parlamentarias y presidencial y el tema de la reelección. Esto hizo resurgir la propuesta original de cuatro años sin reelección para el período siguiente. De modo tal, que el Ejecutivo nuevamente ha incorporado esa proposición en el conjunto de reformas constitucionales en actual tramitación en el Congreso Nacional.

ANTECEDENTES DEL DERECHO COMPARADO

La duración del mandato presidencial, la prohibición o autorización de la reelección y la coincidencia o alternancia de las elecciones presidenciales y parlamentarias son problemas que deben ser analizados en ponderación con otros elementos propios de un régimen político como, por ejemplo, la composición y forma de generación del órgano Ejecutivo, el sistema electoral vigente, la duración del mandato de senadores y diputados y, muy especialmente, la forma o tipo de gobierno imperante. Así, estos problemas adquieren mayor significación en los gobiernos presidenciales, en los cuales el Presidente de la República tiene la doble calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y la duración de su mandato no está sujeta a contingencias políticas circunstanciales que lo obliguen a

dimitir, como sucede en los gobiernos parlamentarios.

Sin embargo, el derecho comparado permite apreciar que, cualquiera sea la forma de gobierno imperante, el Jefe de Estado dura en el cargo un período que oscila entre cuatro y siete años.

Citando el estudio hecho por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de noviembre de 2001 en relación con la reforma en estudio, se advierte que “tienen un período de cuatro años, entre otros, los siguientes países: Argentina, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana.

Por su parte, tienen un período de cinco años países como Alemania, Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú, Portugal y Uruguay.

Cuentan con un período de seis años, entre otros: Austria, México y Venezuela. Finalmente Francia e Italia tienen un período presidencial de siete años.

En relación con la posibilidad de reelección es posible distinguir tres situaciones diversas:

- Países que no la admiten en ningún caso: Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, y Paraguay.
- Países que la admiten, pero no en períodos consecutivos: Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay.
- Países que la admiten para el período inmediatamente siguiente: Alemania, Argentina, Austria, España, Estados Unidos, Francia, Nicaragua, Perú, Portugal, y Venezuela.”

Es posible advertir que regímenes europeos de carácter semipresidencial o parlamentario admiten con mayor facilidad la reelección del Jefe de Estado. Así, la Constitución de Francia de 1958 y la Constitución italiana de 1947 contemplan un período de siete años guardando silencio respecto de la reelección y por ello se ha practicado la reelección de Presidente, como es el caso de los dos gobiernos consecutivos de Mitterand que gobernó durante catorce años (1981-1995). La Constitución de Bonn de 1949 permite expresamente en Alemania la reelección por una sola vez. En cambio en América latina, donde prevalecen los gobiernos presidenciales, se observan continuos cambios y alteraciones constitucionales en relación con el tema de la reelección. (Véase Silva Bascuñán, Tomo V del **Tratado de Derecho Constitucional**, 2ª edición, E. Jurídica de Chile, 2000, pp. 59 y 60).

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ACTUAL TRAMITACIÓN LEGISLATIVA

El proyecto en referencia se inició por moción de los senadores Chadwick, Diez, Larraín y Romero que integran la Alianza por Chile, y de los senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera Gallo, que integran la Concertación.

Ambas proposiciones originadas en el Senado, presentan cierto grado de coincidencia en varios aspectos -no en todos- y están inspiradas en el propósito de perfeccionar algunas de las principales instituciones políticas adecuándolas a las exigencias actuales.

Existe consenso en que la Carta Fundamental ha contemplado una serie de instituciones modernas, que han garantizado la estabilidad política y económica del país en un período histórico particularmente difícil. Así, en la perspectiva de estos 20 años y de los 10 desde el reestablecimiento del régimen democrático, la Constitución ha respondido satisfactoriamente a las difíciles exigencias de este tiempo. Sin embargo, aún existen divergencias en torno a materias que son fundamentales.

Ambas proposiciones parten de la base de que el tema de las reformas constitucionales ha estado en el debate político en forma casi permanente y que, desde las reformas de 1989, quedó planteada la inquietud de que quedaban pendientes algunas materias que habría que resolver con posterioridad.

El propósito que anima a la reforma en actual tramitación es poner fin a las divergencias constitucionales que se han producido desde que la Constitución entró en plena vigencia y alcanzar en torno a ella acuerdos ampliamente consensuados, que permitan garantizar el equilibrio y la estabilidad política del país con una Carta estable que resista plazos largos sin modificaciones de fondo.

La reforma de la duración del período presidencial está contenida en la moción presentada por los senadores de la Concertación, que propone la modificación del artículo 25 de la Carta para acortar el período de “seis años” a “cuatro años”. Asimismo, propone la coincidencia entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, para lo cual reemplaza la segunda parte del inciso primero del artículo 26 por la siguiente: “La elección se efectuará conjuntamente con las elecciones de parlamentarios, en la forma que determine la ley orgánica constitucional, 90 días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones”. Además, propone las modificaciones pertinentes para adecuar las actuales normas que regulan los casos de vacancia del Presidente en los artículos 26 y 29.

En suma, el actual proyecto pretende establecer un mandato presidencial de 4 años

sin reelecciones, y que la elección presidencial coincida con las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en su totalidad y la mitad del Senado

DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL

Tradicionalmente se ha sostenido a favor de un período presidencial largo, esto es 6 ó más años, que el gobierno necesita un tiempo suficiente para desarrollar integralmente un programa y obtener resultados fructíferos. Se asegura, también, mayor estabilidad y continuidad del gobierno evitando las posibles alteraciones que producen los cambios de mando y orientación en las elecciones.

Sin embargo, son muchas las razones que nos inclinan a preferir un período presidencial más corto:

1. En una nación relativamente joven y con diversas aspiraciones económicas, sociales y culturales la opinión pública es susceptible de sufrir cambios frecuentes. Es difícil mantener la adhesión ciudadana por un período superior a 4 años y así lo demuestra nuestra historia política; el poder se desgasta y los últimos años del gobernante no son fructíferos, sino de mera administración.

Así, por ejemplo podemos recordar que los dos últimos años de los Presidentes González Videla, Ibáñez, Jorge Alessandri y Frei Montalva fueron muy difíciles por haber perdido apoyo al final de sus mandatos y no haber obtenido mayoría parlamentaria en las elecciones efectuadas dos años antes del fin del período.

La experiencia política chilena en este sentido fue recogida por la doctrina constitucional, y así, ya en 1962, el profesor Alejandro Silva Bascuñán en la primera edición de su **Tratado de Derecho Constitucional**, era partidario de acortar el período de seis años. A su juicio, "...en una república joven y con pueblo de temperamento inquieto, ese período resulta excesivo, más aun aplicado en Chile, a un Estado unitario y dotado todavía de un régimen presidencial de gobierno. Dados los cambios frecuentes e intensos de la opinión pública, es una prueba extraordinariamente difícil la que se impone en tales condiciones a una nación al confiar sus destinos, por tan largo tiempo, a una sola persona, cuyas cualidades de gobierno generalmente no ha podido apreciar, y cuando está en la imposibilidad constitucional de hacer efectivas con eficacia las responsabilidades políticas en sus colaboradores".

El período de 4 ó 5 años es un tiempo suficiente para que programas en el área económica y social puedan ejecutarse y producir los efectos perseguidos en el corto y mediano plazo. Es conveniente favorecer la renovación más frecuente de los titulares de los órga-

nos, lo que no significa desfavorecer al gobernante exitoso porque naturalmente la mayoría ciudadana tendrá la oportunidad de elegir para el período siguiente un gobernante de la misma tendencia que el anterior.

2. En la realidad política contemporánea los fenómenos económico-sociales que se suscitan pueden ser conocidos y divulgados con notable rapidez, en atención al desarrollo científico y al avance tecnológico de las comunicaciones. Asimismo, las decisiones políticas que, por lo general son objeto de presiones sociales, deben adoptarse velozmente. Por lo tanto, frente al ritmo cada vez más acelerado con que el gobernante se ve enfrentado a desarrollar su gestión política, es importante la capacidad de reacción y de innovación, lo que hace conveniente que la renovación del gobierno sea más frecuente. Las técnicas de comunicación hoy día hacen más fácil la implementación de políticas gubernamentales y por ello los períodos más cortos pueden resultar más fructíferos.

3. En los gobiernos presidenciales, a diferencia de los parlamentarios, las crisis políticas por pérdida de la mayoría política parlamentaria carecen de solución constitucional. Así, si en un gobierno parlamentario el Jefe de Gobierno cae en descrédito o pierde el apoyo de la Cámara Legislativa, éste cuenta con la posibilidad de abrir una vía de solución a la crisis recurriendo al mecanismo constitucional de disolución de la Cámara y la convocatoria a nuevas elecciones. En cambio, en un gobierno presidencial el país debe esperar el término del mandato. El cumplimiento de los plazos constitucionales puede aparecer para una oposición mayoritaria como una exigencia difícil de tolerar y llegar a constituirse en un factor generador de polarización e inestabilidad. Esta situación, sin duda, dificulta la gobernabilidad, más aun si el período es largo. Es decir, mientras más largo sea el período presidencial, mayor riesgo existe de que se manifiesten los inconvenientes referidos.

4. La posibilidad de control de los órganos del Estado es un elemento determinante de la democracia, tanto así que para algunos autores, como Karl Loewenstein por ejemplo, la existencia de control jurídico es uno de los elementos básicos de su clasificación de los regímenes políticos y que permite distinguir las democracias de las autocracias. En los gobiernos presidenciales, en que el Jefe de Estado no es responsable políticamente ante el Congreso, los mecanismos de control del órgano legislativo son débiles. Y más lo son aun en un gobierno presidencial con Ejecutivo vigorizado como el nuestro. Por ello, es conveniente favorecer la renovación de los gobiernos, a fin de que la ciudadanía pueda efectuar una periódica evaluación de la gestión política del Presidente en ejercicio y evitar los abusos de poder. Es conveniente tener períodos de evaluación y posibilidades de cambios de orientación con cierta frecuencia.

SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y DE PARLAMENTARIOS

En relación a este punto existe un cierto grado de consenso respecto de la conveniencia de hacer coincidir los procesos electorales. Sin embargo, no son pocos quienes estiman que es una medida constitucional irrelevante o, incluso, inconveniente.

Así, durante la génesis de la Constitución de 1980, el Consejo de Estado rebajó deliberadamente la duración del período presidencial de 8 a 6 años, con el objeto de “evitar la simultaneidad o la coincidencia de las elecciones de Presidente de la República y de parlamentarios, para librar el país de bruscas alteraciones en la orientación de los destinos nacionales”.

Otro riesgo de la simultaneidad comúnmente señalado es la posibilidad de que se produzca el llamado «efecto aplanadora» o dictadura de la mayoría, en la medida que el resultado electoral se incline hacia una mayoría que podrá gobernar sin tomar en cuenta a sus adversarios claramente minoritarios. Los derechos de la minoría quedarían en una posición vulnerable, insatisfecha y en una oposición enardecida. Estos efectos polarizantes, sin embargo, pueden contrapesarse mediante otros mecanismos como son los quórum especiales necesarios para modificar materias fundamentales o para legislar sobre aspectos importantes que afecten intereses de bien común. También, existe el contrapeso del Senado que se renueva sólo parcialmente, manteniéndose la mitad de los senadores por el mismo lapso de 4 años que tendría el Presidente

Sin duda, que una mayoría arrasadora presenta el riesgo de la polarización y de privar a las minorías de la debida participación. Pero, en realidad, esta situación depende más del sistema electoral imperante en cuanto permita o no la representación de los grupos minoritarios.

En otro sentido, hay quienes consideran que la simultaneidad es un mecanismo irrelevante, por cuanto no necesariamente asegura que el Presidente electo cuente con una mayoría favorable a su programa e inicie su mandato con una Cámara que lo apoye. El caso de Estados Unidos es paradigmático en este sentido: existiendo coincidencia cada 4 años para elegir Presidente de la República y renovar parcialmente el Senado, y cada 2 años renovar totalmente la Cámara de Diputados, por lo general el Presidente cuenta con un Congreso que le es adverso.

A mayor abundamiento, se considera que nada asegura que un Presidente que obtenga amplia mayoría en el Congreso esté en condiciones de gobernar mejor, porque las coaliciones parlamentarias especialmente en los gobiernos presidenciales pluripartidistas

suelen romperse y la disciplina partidaria no siempre es fuerte.

Sin embargo, y no obstante las objeciones planteadas, estimamos que pueden obtenerse importantes ventajas al establecer la coincidencia entre ambas elecciones.

En primer lugar, reduce la frecuencia de las elecciones a 4 años, por lo tanto hay más libertad para que el gobierno tome decisiones y lleve adelante su programa sin estar bajo la influencia de períodos electorales muy próximos. El exceso de comicios conspira contra el buen funcionamiento de la democracia.

En segundo lugar, la simultaneidad asegura que el gobierno que se inicia no herede un Parlamento adverso y, en cambio, se abre a la posibilidad de que el Presidente electo obtenga una mayoría parlamentaria favorable a su programa. La campaña presidencial podrá realizarse en forma conjunta con la campaña parlamentaria; ello favorece la unión y la coincidencia desde el punto de vista político, y aunque no garantiza que el Presidente vaya a tener efectivamente la mayoría, sin duda, favorece notablemente tal tendencia. En definitiva, se propende a lo que el profesor Enrique Evans de la Cuadra denominaba un “presidencialismo integrador” (Véase “La modificación del régimen presidencial chileno”, *Revista de Derecho Público*, 1990, pp. 115 y ss.).

En tercer lugar, la simultaneidad responde a una aspiración colectiva que es el resultado de la experiencia y de nuestra historia política, en cuanto a buscar una fórmula política que favorezca las posibilidades de que el Presidente gobierne con una mayoría parlamentaria relevante. Existe la convicción de la necesidad de formar coaliciones mayoritarias importantes que eviten los gobiernos con minorías en el Congreso, de evitar los conflictos de poderes y los empantanamientos. Ciertamente, que la estabilidad política se construye sobre la base de los consensos que existan en la sociedad, y que la mayoría social es previa a la mayoría parlamentaria, pero, sin duda, las instituciones políticas ayudan a que esos consensos y esas mayorías sociales se posibiliten y canalicen en mejor forma.

Una condición importante de la gobernabilidad es la existencia de un gobierno con apoyo mayoritario. Las instituciones deben propender a facilitar la formación de mayorías.

La gobernabilidad ha sido definida como “la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma” y esto en definitiva depende “la existencia de condiciones para mantener en un país un nivel satisfactorio de estabilidad política, progreso económico y paz social”. Estos tres elementos son requisitos indispensables para lograr la gobernabilidad, están íntimamente relacionados y son mutuamente dependientes (Boeninger, Edgardo,

Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad, 2ª edición, Editorial Andrés Bello, 1998, p. 13).

En conclusión, estimamos que un período presidencial de 4 años con elecciones parlamentarias simultáneas a la de Presidente de la República, para renovar totalmente la Cámara y parcialmente el Senado, favorece la formación de gobiernos mayoritarios y el encuentro constitucional de las funciones de los órganos Ejecutivo y Legislativo. Es importante la búsqueda de mecanismos constitucionales que aseguren con eficacia la existencia de una real “democracia gobernante” como decía Burdeau.

REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Finalmente, el tema de la reelección también es opinable.

Como se señaló al comienzo de este trabajo numerosos países europeos la practican, ya sea porque la Constitución guarda silencio al respecto, o porque las admite expresamente. Tal es el caso de las diversas constituciones francesas y de la actualmente vigente de 1958, la italiana de 1947, la alemana de 1949, entre otras. En América, Estados Unidos practica la reelección permanentemente, y los países latinoamericanos enfrentan esta institución de diversas maneras.

En Chile, la reelección de Presidente se practicó entre 1833 y 1871, tornándose posteriormente un tanto ajena a nuestra tradición política.

Al acortar el período presidencial a 4 años, pareciera conveniente admitir la posibilidad de reelección para darle al Presidente exitoso la posibilidad de continuar su gestión con la legitimación que le dará la ciudadanía. Sin embargo, existen algunas razones que justifican el impedimento de la reelección para el período inmediatamente siguiente. Principalmente, la circunstancia de que el Presidente en ejercicio, ante la posibilidad de ser reelegido, tendrá una natural tendencia a perder la necesaria objetividad en el cumplimiento de su programa en interés del Estado, para tomar en consideración aspectos contingentes a favor de sus intereses y adoptar medidas que le aseguren una votación favorable, estando, por lo demás, en una posición política privilegiada por las importantes atribuciones que posee como Jefe de Estado en un gobierno presidencialista.

En realidad, el tema de la reelección es altamente debatible y respecto de su aceptación o rechazo no es fácil encontrar la fórmula perfecta o la más conveniente.

Ciertamente que un período más corto como es el de 4 años, da cabida a justificar la reelección para permitir el desarrollo y cumplimiento de un programa presidencial de

largo plazo. Sin embargo, no podemos dejar de considerar que siempre existe la posibilidad de que un buen Presidente sea apreciado en la perspectiva que da el tiempo, manteniéndose abierta su opción de postular a la reelección en un período posterior.

En suma, no existen fórmulas matemáticas que aseguren el anhelado éxito. Será la experiencia política y el curso que adopten los acontecimientos a la luz de las instituciones que se creen lo que permitirá decir la última palabra.