

Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (II): revisión de la historia constitucional chilena y propuestas de reforma

Serie Informes N° 25-20, 18-08-2020

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo hacer un breve recorrido por la historia constitucional de nuestro país (1), considerando cinco momentos: i) los primeros decenios de la república bajo la constitución de 1833; ii) el régimen de gobierno que se configuró a partir de las reformas de 1871-1891; iii) el régimen de gobierno que se desarrolló con la constitución de 1925; iv) los cambios introducidos a dicho régimen por las reformas de 1967-1971; y v) el régimen de gobierno desarrollado por la constitución de 1980, considerando sus principales cambios desde su redacción original hasta la fecha actual. Luego de esta revisión, trataremos de dar cuenta de las principales propuestas de modificación del régimen de gobierno que se discuten actualmente en nuestro país (2), en el marco del debate sobre proceso constituyente, con el objetivo de que el lector parlamentario pueda formarse una opinión más acabada sobre el tema.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. El régimen de gobierno en Chile: breve repaso histórico	4
1.1. Constitución de 1833	4
1.1.1. Origen y fundamentos	4
1.1.2. Poder ejecutivo	5
1.1.3. Poder legislativo	8
1.2. Las reformas constitucionales entre 1871 y 1891	11
1.2.1. Contexto histórico	11
1.2.2. Poder ejecutivo	11
1.2.3. Poder legislativo	12
1.3. Constitución de 1925	15
1.3.1. Origen y fundamentos	15
1.3.2. Poder ejecutivo	17
1.3.3. Poder legislativo	19
1.4. Las reformas constitucionales entre 1967 y 1973	22
1.4.1. Contexto histórico	22
1.4.2. Poder ejecutivo	23
1.4.3. Poder legislativo	24
1.5. Constitución de 1980 (reformada en 2005)	26
1.5.1. Origen y fundamentos	27
1.5.2. Poder ejecutivo	30
1.5.3. Poder legislativo	32
2. Propuestas constitucionales para Chile	35
2.1. Propuestas de atenuación o modificación del presidencialismo	37
2.2. Propuestas de cambio de régimen	40
2.2.1. Sistema parlamentario	40
2.2.2. Sistema semipresidencial	41
Conclusiones	43

Antecedentes

El sistema de gobierno es uno de los elementos que configuran el régimen político de un país. En concreto, se refiere a la organización y el reparto del poder entre las instituciones centrales del Estado.

Mediante un sistema de gobierno es posible encauzar el proceso político y ordenar a los principales actores que participan en la lucha por el poder estatal. Generalmente estos sistemas buscan *repartir el poder* para lograr *dos* objetivos principales:

- i) asegurar que el gobierno pueda llevar a cabo las tareas encomendadas a él por la Constitución y la ciudadanía; y
- ii) controlar sus actuaciones, reduciendo las posibilidades de que abuse de su poder.

Es decir, se busca conseguir una combinación adecuada entre *eficiencia* y *control*, en el marco de un sistema *democrático* respetuoso de los derechos fundamentales de todas las personas¹.

En general, los académicos han reconocido la existencia de *tres* sistemas de gobierno (en el marco de las modernas repúblicas o monarquías constitucionales): i) régimen parlamentario; ii) régimen presidencial; y iii) régimen semipresidencial.

Estos tres regímenes tienen características distintas, que podríamos resumir en tres puntos. *Primero*, mientras el sistema parlamentario y el sistema semipresidencial son sistemas de *ejecutivo dual*, es decir, separan el cargo de jefe de Estado del cargo de jefe de gobierno, el sistema presidencial reúne ambos elementos en una sola persona (es, por tanto, un ejecutivo único o singular).

Segundo, mientras el sistema parlamentario y el sistema semipresidencial hacen responsable políticamente al gobierno frente al parlamento, el sistema presidencial no contempla esta posibilidad: el presidente es irresponsable políticamente (aunque conserva una responsabilidad jurídica, que se manifiesta en el *impeachment* o acusación constitucional). Así, parlamento y gobierno son independientes entre sí, sin que uno pueda afectar la órbita autónoma del otro.

Esto último se ve reforzado por un *tercer* punto, donde se agrupan el presidencialismo y el semipresidencialismo en contraste con el parlamentarismo: mientras en los primeros tanto el presidente como el parlamento son elegidos directamente por la ciudadanía (con algunas excepciones que ya explicaremos), en el último el presidente es designado por la mayoría parlamentaria. En otras palabras, en el presidencialismo -

¹ Para profundizar en estos problemas, así como en los distintos sistemas de gobierno existentes, véase el informe de asesoría parlamentaria: SOTO, Víctor. "Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (I): alternativas en derecho comparado y análisis de casos" (Informe N° 22-20, de 14-07-2020), Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

y también en el semipresidencialismo- hay una *legitimidad democrática dual*², mientras que en el sistema parlamentario sólo el parlamento tiene legitimidad democrática directa (el presidente tendría una legitimidad derivada).

Nuestro país, al igual que gran parte de América Latina, tiene un sistema presidencial. Sin embargo, el presidencialismo chileno tiene características distintas del presidencialismo ecuatoriano, argentino, uruguayo, etc. Debemos tener presente que los sistemas de gobierno son realidades prácticas; la teoría de los sistemas de gobierno es un mero intento de sistematización y clasificación de estas prácticas. Esto significa que, en cada país, el sistema de gobierno tiene un arraigo histórico y es resultado de las diversas luchas políticas que se han dado al interior del Estado. Por lo tanto, para comprender cómo evolucionó nuestro sistema de gobierno y cuáles son las ventajas y desventajas de su configuración actual, debemos hacer una revisión de sus diversas fases históricas.

Para ello, el presente trabajo hará un breve recorrido por la historia constitucional de nuestro país (1), considerando *cinco* momentos:

- i) los primeros decenios de la república bajo la constitución de 1833;
- ii) el régimen de gobierno que se configuró a partir de las reformas de 1871-1891;
- iii) el régimen de gobierno que se desarrolló con la constitución de 1925;
- iv) los cambios introducidos a dicho régimen por las reformas de 1967-1971; y
- v) el régimen de gobierno desarrollado por la constitución de 1980, considerando sus principales cambios desde su redacción original hasta la fecha actual.

Luego de esta revisión, trataremos de dar cuenta de las principales propuestas de modificación del régimen de gobierno que se discuten actualmente en nuestro país (2).

1. El régimen de gobierno en Chile: breve repaso histórico

1.1. Constitución de 1833

1.1.1. Origen y fundamentos

Entre 1829 y 1830 se desarrolló una guerra civil entre el gobierno de la época, representado por el bando liberal o *pipiolo* y la oposición, representada por el bando conservador o *pelucón*. En la guerra se impuso el bando conservador. El año 1831 se llamó a elecciones; José Joaquín Prieto ganó la presidencia y los conservadores obtuvieron la mayoría de los escaños en el Congreso. Una de las primeras medidas del gobierno fue llamar a una *Gran Convención Constituyente* para modificar la carta

² LINZ, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 32.

fundamental de 1828, que su sector consideraba demasiado liberal. El resultado fue la Constitución de 1833.

Últimamente se ha argumentado que las diferencias entre estas dos constituciones no son tan radicales como se ha indicado en la historiografía tradicional, ya que ambas tendrían matrices parecidas³. Así, en ambos casos se establece una forma de Estado unitaria y un régimen de gobierno presidencial, aunque el ordenamiento consagrado en 1833 fue mucho más centralista que su predecesor y amplió las atribuciones del presidente (así, por ejemplo, incorporó la facultad para declarar *estado de sitio* en caso de ataque exterior o conmoción interna).

Dentro de los redactores de la constitución, se ha destacado generalmente la figura de Mariano Egaña, considerado como su autor intelectual. El principio rector de su propuesta -expresada a través de su voto particular, que influyó mucho al resto de los miembros de la *Gran Convención Constituyente*- fue la necesidad de establecer un *ejecutivo fuerte*. De hecho, se ha indicado que la visión presidencial de Egaña era una visión *regalista* de la presidencia -es decir, que concebía al presidente como una suerte de monarca elegido⁴. Esto se reflejó en la creación de un *Consejo de Estado*, un órgano asesor del presidente a la manera de un consejo de notables (y que, en la visión original de Egaña, contaba incluso con atribuciones legislativas, asimilándose a una tercera cámara⁵). Sin embargo, este diseño también consideraba elementos liberales, que recogía de la carta fundamental anterior. Incluso, es posible argumentar que los principales actores políticos de la época interpretaban los preceptos de la constitución en clave parlamentaria. En efecto, había cierto consenso en que el objetivo de las normas constitucionales era centrar la responsabilidad política en los ministros de Estado, aliviando en este sentido la carga del presidente⁶. El tema pendiente era, pues, cómo debía configurarse dicha responsabilidad y a través de qué instituciones concretas, como veremos en el apartado 1.1.3.

1.1.2. Poder ejecutivo

a) El Presidente de la República

Si bien no se señalaba de manera directa que el presidente era jefe de Estado y jefe de gobierno, esto se desprendía de sus disposiciones. El ejecutivo único es un rasgo común del régimen presidencial y ha sido uno de los elementos invariables del régimen de gobierno en Chile.

El presidente era elegido de forma indirecta, a través de electores elegidos en votación directa por los ciudadanos con derecho a sufragio. El número de electores era, de acuerdo con la constitución, el triple de diputados por cada departamento (arts. 63 y 64). En caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos, el Congreso Pleno debía elegir entre las dos primeras mayorías (art. 68). Esta norma

³ OSSA, Juan Luis. "Revolución y construcción republicana en Chile, 1810-1851", en: JAKSIC, Iván y OSSA, Juan Luis (editores). *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I: prácticas políticas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2018, p. 45.

⁴ BRAHM, Enrique. "La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile (1830-1840)", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, Vol. XVI, 1994, p. 46.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 55

podría considerarse como uno de los elementos "parlamentarios" que caracterizaron a este ordenamiento constitucional y -como veremos- se mantuvo bajo la Constitución de 1925.

Por otra parte, el presidente duraba cinco años en su cargo, pudiendo ser reelegido por un nuevo período. Esto llevó a que los primeros cuatro presidentes (Prieto, Bulnes, Montt y Pérez) duraran diez años en sus cargos.

A diferencia de la constitución de 1828 -y de la mayoría de las constituciones presidencialistas- la carta de 1833 no contempla la figura del Vicepresidente de la República. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, se trata de un cargo que no sólo reemplaza al presidente en caso de ausencia, sino que además preside el Senado, pudiendo incluso dirimir las votaciones en caso de empate. En nuestro país sólo se ha considerado la función de reemplazo o subrogancia, la que han cumplido tradicionalmente los Ministros del Interior (o el ministro que la ley designe). La norma se ha mantenido prácticamente inalterada a lo largo de nuestra historia constitucional.

b) Atribuciones del presidente en materia legislativa

Otro punto donde la Constitución de 1833 difiere del régimen estadounidense es respecto de las atribuciones legislativas del presidente. Mientras en Estados Unidos se estableció una división rígida de los poderes del Estado, lo que supone que el gobierno no cuenta con atribuciones legislativas, en Chile -y en la mayor parte de los países latinoamericanos- se le permite al presidente colegislar (al punto de que se ha convertido, en todos estos países, en el principal controlador de la agenda legislativa). Este es, además, un elemento común a todas nuestras constituciones republicanas.

Ahora bien, que el presidente fuera colegislador no significaba que existiera una iniciativa legislativa *exclusiva* del presidente, como existe en la actualidad. Es cierto que se construyó una interpretación de que, respecto de la ley de presupuesto y de la declaración de guerra, la iniciativa le correspondía al presidente, porque la constitución le daba al congreso la atribución de "aprobar o reprobar" en dichas materias (art. 36, N° 1 y 2). Sin embargo, no cabe duda de que, al menos formalmente, el Congreso no tuvo durante este período grandes limitaciones para ejercer su función legislativa.

En cuanto al veto presidencial (elemento que sí encontramos en la constitución estadounidense), la Constitución de 1833 estableció un mecanismo bastante fuerte en favor del presidente, consistente en un veto total y *parcial* (a diferencia de Estados Unidos, donde sólo hay veto total, lo que, en principio, debiera inhibir su uso). Si se rechazaban las modificaciones propuestas por el ejecutivo, se tenía el proyecto por reprobado en su totalidad. No existía la insistencia propiamente tal, pero se podía presentar de nuevo el proyecto de ley dentro de los dos años siguientes, en cuyo caso podía aprobarse con un quórum de 2/3 de los miembros presentes en cada cámara (art. 44 y siguientes).

c) Otras atribuciones presidenciales

La potestad reglamentaria durante esta época era restringida, ya que sólo se consideraba en la norma constitucional la potestad reglamentaria de ejecución (art. 82, N° 2). Esto significa que sólo se podían expedir reglamentos con el objeto de ejecutar

las leyes y no en virtud de necesidades sociales identificadas por el propio poder ejecutivo. Esto se debe a que, en dicha época, no se delimitaban todas las materias de ley, sino que sólo se establecían en la constitución ciertas materias que necesariamente debían regularse mediante una ley. Es lo que se conoce en derecho como *dominio legal mínimo*. Se trata, pues, del paradigma *liberal* del predominio legal. En este sentido, tampoco se concebía la posibilidad de que el presidente pudiera legislar por decreto, ni siquiera de manera delegada. Con todo, es evidente que había una vía para que el presidente actuara, incluso al margen de la ley, a través de los estados de excepción constitucional.

Así, la misma constitución era bastante permisiva en este punto, distinguiendo dos instrumentos generales: i) la facultad del congreso de autorizar al presidente para usar *facultades extraordinarias* (que no se especifican en la carta fundamental, pero suponemos estaban relacionadas con materias de orden público⁷); y ii) la declaración de *estado de sitio* (que contempla las hipótesis de guerra externa y conmoción interior).

d) Responsabilidad política del gobierno

El presidente nunca ha tenido responsabilidad política frente al congreso. Sólo tiene una responsabilidad especial de tipo constitucional, en caso de que haya cometido ciertos delitos o ilícitos constitucionales, a través de la acusación constitucional⁸. Este es un elemento básico de todo régimen presidencial, y se ha mantenido inalterado a lo largo de nuestra historia constitucional. Distinto es el tema de los ministros de Estado.

En primer lugar, cabe señalar algunas cosas sobre la regulación de los ministros de Estado en la Constitución de 1833. Así, a diferencia del caso estadounidense o de nuestra carta fundamental actual, esta constitución estableció un régimen de *compatibilidad* de los cargos de ministro y parlamentario, uno de los elementos que pudo dar pie a una interpretación parlamentaria del régimen de gobierno (y que las sucesivas constituciones eliminaron)⁹.

Asimismo, se estableció una participación más amplia del gabinete en la tramitación legislativa que la contemplada en el régimen estadounidense. Así, los ministros podían intervenir en los debates, e incluso tenían prioridad para entregar su

⁷ Un fundamento de esta posición es que el art. 161 de la constitución mezclaba las facultades extraordinarias y las facultades jurisdiccionales emanadas del estado de sitio. Sin embargo, diversos juristas -como Jorge Huneeus- sostenían que sólo era posible que el Congreso delegara atribuciones que constitucionalmente le correspondían (es decir, que se trataría principalmente del ejercicio de la función legislativa o, en otras palabras, la posibilidad del presidente de legislar por decreto en circunstancias excepcionales). No podemos estar seguros de cuál era el contenido específico de estas medidas, pero un ejemplo de uso de facultades extraordinarias se dio en 1837, durante la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, y consistió principalmente en restricciones de orden público. Véase para más detalles: BRONFMAN, Alan. "Génesis de la delegación legislativa en Chile". Revista de estudios histórico-jurídicos, N° 39, 2017, pp. 273-275.

⁸ Para más detalles, véase el documento de asesoría parlamentaria: SOTO, Víctor. "La acusación constitucional: revisión de sus normas vigentes a la luz de la historia constitucional chilena", Serie Minutas 158-19, Biblioteca del Congreso Nacional, 2019.

⁹ Enrique Brahm sostiene que la justificación de esta compatibilidad puede encontrarse en el pensamiento de Mariano Egaña. A juicio de este, para configurarse un ejecutivo fuerte, era necesario que el presidente tuviera completa libertad para nombrar a sus subalternos. Esta completa libertad se traducía en que incluso podía nombrarlos entre los miembros de las cámaras. Véase: BRAHM, Enrique. Op. Cit., p. 46.

opinión, aunque no podían votar (art. 91). Esta participación amplia se ha convertido en un rasgo característico de nuestra historia constitucional.

Ahora bien, yendo al quid del asunto, la Constitución de 1833, consecuente con el paradigma parlamentario, no dispuso la responsabilidad política de los ministros de Estado. Sin embargo, como ya dijimos, los actores políticos de aquella época reconocían la necesidad de que -para salvar al presidente de los vaivenes de la política cotidiana- sus ministros se relacionaran con el Congreso, y respondieran ante sus miembros por su gestión. El problema era cómo debía configurarse específicamente esta vinculación. Fue el diputado Manuel Antonio Tocornal quien concibió el principal instrumento para ello: la *interpelación de los ministros*, figura que fue consagrada en el *Reglamento Interior de la Cámara de Diputados* de 1846¹⁰. La interpelación consistía básicamente en la atribución de los diputados para citar a los ministros y hacerles preguntas sobre su gestión, preguntas que ellos debían responder en la sesión. Como veremos, esta simple institución fue adquiriendo cada vez mayor notoriedad, hasta el punto en que los parlamentarios empezaron a votar por la *censura* del respectivo ministro (en caso de que sus respuestas no fueran satisfactorias).

1.1.3. Poder legislativo

a) Estructura del Congreso

Al igual que en la Constitución de 1828, se estableció un congreso bicameral, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado. Este es un elemento común a lo largo de nuestra historia constitucional. En este punto, Chile se ubica con la mayoría de los países latinoamericanos que recogieron el presidencialismo estadounidense. Sin embargo, a diferencia de dicho régimen, aquí el bicameralismo no se funda en una razón de equidad en la representación territorial (propia de los Estados federales) sino en otras consideraciones prácticas. En el caso específico de la Constitución de 1833 se buscaba una cámara moderadora, con una mirada relativamente aristocratizante¹¹, aunque en las posteriores constituciones se ha argumentado en favor de un mejor trabajo legislativo.

Ahora bien, las reglas electorales de la Constitución de 1833 generaban una mayor representatividad que las actuales, ya que se elegía un diputado por 20.000 habitantes, lo cual permitió configurar una cámara de alrededor de 55 diputados (mientras que se elegían 20 senadores). En contraste, la regla actual establece un número fijo, que equivaldría, de forma aproximada, a un diputado por cada 115.000 habitantes.

En cuanto a la duración de sus cargos, la Constitución de 1833 estableció un período breve para los diputados (tres años) y bastante extendido para los senadores (nueve años)¹².

¹⁰ Ibid., p. 55.

¹¹ A Mariano Egaña le parecía muy importante que la cámara alta estuviera conformada por "notables" no elegidos popularmente (como la cámara de los lores, en el Reino Unido). Finalmente, se creó una cámara de elección popular, pero con ciertos rasgos (edad más elevada, duración de sus cargos, inferior número, etc.) que la convertían en una cámara moderadora. Véase: BRAHM, Enrique. Op. Cit., p. 49.

¹² Nótese que en EE.UU. la ratio es dos años los representantes y seis años los senadores.

Hay un punto adicional que no siempre se tiene en cuenta al analizar la configuración de los parlamentos: el calendario de sesiones. Muchos parlamentos distinguen entre una legislatura ordinaria y una legislatura extraordinaria. Si bien, por lo general, esta distinción no es muy relevante, dado el hecho de que los parlamentos suelen tener atribuciones para autoconvocarse a sesiones extraordinarias, en el caso de la Constitución de 1833 es un factor determinante para entender la preeminencia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo en sus primeros años. Así, la legislación ordinaria tenía una duración muy limitada, de sólo tres meses (entre el 1 de junio y el 1 de septiembre), mientras que la legislación extraordinaria sólo podía ser convocada por el Presidente (arts. 52 y 82 N° 5). Esto le permitía al presidente controlar la agenda legislativa.

Finalmente, el quórum para sesionar era alto, lo que también podía implicar un debilitamiento del poder del parlamento: se requería la presencia de la mayoría absoluta de los miembros en cada cámara para que la sesión fuera válida (art. 54).

b) Función legislativa

Si bien bajo la Constitución de 1833 se establecía un catálogo de materias de ley, se trataba de un dominio legal mínimo y no máximo (como se argumenta que sería en la actualidad). Es decir, como señalamos antes, la constitución aseguraba que tales materias específicas serían materias de ley, pero no que *sólo* aquellas serían materias de ley. Así, se establecía un catálogo reducido, pero con una cláusula abierta, que abría paso a la actuación del poder legislativo.

Durante la vigencia de esta constitución tampoco se conocieron -en materia legal- las súper mayorías, excepto en el caso de las reformas constitucionales (que requerían un quórum de 2/3 de los miembros presentes en ambas cámaras).

Una particularidad de este régimen fueron las llamadas *leyes periódicas*. Eran tres leyes que tenían una duración acotada: el presupuesto (que duraba un año), la fijación de las contribuciones (que duraban 18 meses) y la fijación de las fuerzas de mar y tierra (también de 18 meses de duración). Por su duración limitada, le entregaban al Congreso un gran poder de negociación, sobre todo en el caso del presupuesto de la nación¹³. Además, la constitución no contemplaba una norma que permitiera aprobar tácitamente el proyecto de presupuesto del Presidente (como hoy en día), lo que generó una serie de tensiones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

c) Función de control

El principal instrumento de fiscalización durante este período fue la interpelación, usada por varios decenios como un mecanismo no sólo de control, sino también como una forma de hacer valer la responsabilidad política de los ministros. Su fundamento normativo, ya vimos, era el reglamento de la Cámara de Diputados, pero su fundamento constitucional fue el artículo 88, que señalaba: "Luego que el Congreso abra sus

¹³ Cabe mencionar que la idea de que el Congreso tenga la atribución de aprobar leyes periódicas como el presupuesto de la nación no es exótica a los sistemas presidenciales. De hecho, en Estados Unidos es el Congreso el que aprueba y controla la ejecución del presupuesto.

sesiones, deberán los Ministros del Despacho darle cuenta del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios del Departamento de cada uno de ellos”.

Ahora bien, como ya mencionamos, la interpelación consistía en la formulación de preguntas a los ministros para que rindieran cuenta de su gestión. El voto de censura o de confianza no necesariamente estaba asociado a la interpelación, pero podía ser su corolario.

Los *votos de censura o de confianza* también se originaron como práctica legislativa y fueron institucionalizándose poco a poco. Julio Heise señala su origen “en las postrimerías del gobierno de don Manuel Bulnes”¹⁴ (esto es, a fines de la década de 1840). Se trataba de “un recurso para hacer efectiva la fiscalización y para investigar la conducta funcionaria del Ministerio, sin llegar al juicio político”¹⁵. Es decir, era un acuerdo de la Cámara por medio del cual se comunicaba al ministerio que no contaba con su apoyo o confianza, pero no implicaba necesariamente que el ministro censurado debiera dimitir. Fue la práctica parlamentaria y el progresivo cambio del eje de poder desde el ejecutivo al legislativo, lo que llevó a que la censura significara, de manera casi automática, la remoción del ministro.

Finalmente, llegamos a las acusaciones constitucionales. La Constitución de 1833 eliminaba la responsabilidad presidencial durante la vigencia de su mandato, pero entregaba amplias facultades a los parlamentarios para acusarlo durante el año siguiente. Así, una vez terminado su mandato, el presidente podía ser acusado por todos los actos de su administración en que hubiera comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado o infringido abiertamente la Constitución. El Senado resolvía luego de forma discrecional. El quórum necesario tanto para acusar como para juzgar era de simple mayoría.

Por otra parte, en cuanto a los ministros, estos podían ser acusados por los diputados por los crímenes de traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, atropellamiento de las leyes, por haber dejado éstas sin ejecución, y por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la nación. El Senado resolvía en forma discrecional. En ambos casos, por mayoría simple.

Como se ve, es posible visualizar un diseño ambivalente del régimen de gobierno. La constitución, si bien establecía los principales rasgos de todo régimen presidencial, también tenía elementos tomados directamente del sistema parlamentario. Pero, lo que es más importante, fueron los actores políticos de la época los que, poco a poco, fueron introduciendo prácticas e interpretaciones que -sumadas a las reformas constitucionales que veremos en el siguiente apartado- permitieron una evolución institucional hacia régimen parlamentario o cuasi parlamentario.

¹⁴ HEISE, Julio. *Evolución histórica del pensamiento parlamentario en Chile*, Instituto de Chile de la *Academia Chilena de Ciencias Sociales*, Santiago, 1986, p. 27.

¹⁵ *Ibid.*, p. 28.

1.2. Las reformas constitucionales entre 1871 y 1891

1.2.1. Contexto histórico

El camino hacia las reformas constitucionales fue largo. Uno de los aspectos importantes de esta evolución, fue la conformación de los partidos políticos. Mientras en los primeros dos decenios conservadores (1831-1851) lo que existía eran dos facciones en pugna, pero sin una orgánica clara, a partir del tercer decenio (1851-1861) se empezó a configurar un mapa partidista cada vez más marcado.

El primer hito fue la creación del *Partido Liberal* en 1849. Luego vino la llamada "cuestión del sacristán", en 1856, un conflicto que enfrentó a quienes defendían la existencia de un *derecho de patronato*¹⁶ del gobierno sobre la Iglesia Católica contra quienes defendían la autonomía de esta última. Así, en 1857 el bando conservador se escindió en dos: la facción monttvarista, defensora del gobierno de Manuel Montt y su Ministro del Interior, Antonio Varas, que conformó el *Partido Nacional*, y la facción ultramontana, defensora de los derechos de la Iglesia, que creó al *Partido Conservador*.

Curiosamente, el Partido Liberal -de tendencia anticlerical- y el Partido Conservador, se aliaron en la llamada Fusión Liberal-Conservadora, coalición que terminó desplazando en 1861 al bando conservador tradicional. Esto no implicó el desplazamiento definitivo de los antiguos conservadores, de cuyo seno surgió, de hecho, José Joaquín Pérez, candidato de consenso de todas las fuerzas políticas, sino más bien un cambio en el eje del poder, donde las ideas liberales empezaron a adquirir cada vez más relevancia. Esto se manifestó con mayor fuerza hacia 1871, con la llegada de un auténtico liberal al poder, Federico Errázuriz Zañartu.

Por otra parte, en 1863 se creó el *Partido Radical*, un grupo liderado por antiguos dirigentes del Partido Liberal que participaron en la revuelta contra el gobierno de Manuel Montt, en 1859. Esto configuró un escenario político cuatripartito, que giró, en parte, en torno a la posición que cada grupo político tenía sobre el clericalismo¹⁷.

En definitiva, estos cambios en el sistema de partidos y en las inclinaciones de la opinión pública, posibilitaron la realización de diversas reformas constitucionales. La primera de ellas, en 1871, fue la eliminación de la reelección presidencial; la última de ellas, en 1888, fue el establecimiento del sufragio universal. Posteriormente, vino la guerra civil de 1891, que marcó una nueva configuración del escenario político, y una nueva forma de entender la constitución, como veremos en los puntos siguientes.

1.2.2. Poder ejecutivo

a) Presidente de la República

La elección del presidente se mantuvo sin cambios, pero -como ya apuntamos- se eliminó la posibilidad de reelección. A partir de ese momento, los presidentes

¹⁶ El patronato era un poder real, que consistía en la facultad del monarca o gobernante de nombrar a ciertas autoridades eclesiásticas.

¹⁷ Véase: FERNÁNDEZ, M. Elisa. "Conformación de partidos políticos en Chile", en: JAKSIC, Iván y OSSA, Juan Luis (editores). *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I: prácticas políticas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2018, pp. 152-154.

empezaron a durar sólo cinco años en sus cargos. Sin embargo, no hay cambios sustantivos en sus atribuciones. Lo que sí ocurre es que se introducen ciertas modificaciones que permiten una mayor liberalización del escenario político.

Por ejemplo, en 1874 se introdujo explícitamente el derecho de reunión, lo cual da cuenta de un intento por atenuar el autoritarismo que estaba detrás de la concepción original de la constitución. También se incorporaron ese año el derecho de asociación, el derecho de petición y la libertad de enseñanza; es decir, derechos que ampliaron las libertades civiles reconocidas hasta el momento.

b) Atribuciones presidenciales

De forma consecuente con estos cambios, la reforma de aquel año también eliminó la posibilidad de que el Congreso autorizara al presidente a usar facultades extraordinarias. Así, la dictación de *leyes* extraordinarias pasó a ser una atribución exclusiva del Congreso, por un tiempo limitado y sobre derechos específicos. Sin embargo, la regulación del estado de sitio se mantuvo inalterada¹⁸.

En todo caso, y como ya adelantábamos, el gran cambio incorporado en esta época fue la introducción de la responsabilidad política de los ministros. Sin embargo, es un cambio de una naturaleza especial, porque no se debe a una reforma constitucional ni legal, sino a un cambio en la interpretación de los preceptos de la carta fundamental. La verdad es que desde un principio se pensó que eran los ministros los que debían relacionarse cotidianamente con el Congreso, para evitar la responsabilidad del presidente. A partir de la incorporación de las interpelaciones en 1846 y de una interpretación del art. 88 de la constitución, que señalaba que los ministros debían dar cuenta de su gestión ante el Congreso, los parlamentarios empezaron a emitir votos de censura. En un principio con esto sólo se buscaba apelar a la opinión pública. El presidente no estaba obligado a remover a sus ministros ni estos a dimitir. Sin embargo, con la llegada de los liberales al poder en 1871 se fue consolidando una interpretación parlamentaria de esta práctica. Si bien este no fue el único antecedente de la guerra civil de 1891, sí fue una de las razones de distanciamiento entre el presidente José Manuel Balmaceda y el Congreso. Y es que Balmaceda tenía -en diversos puntos- una interpretación mucho más presidencialista de la constitución.

1.2.3. Poder legislativo

a) Estructura del Congreso

En cuanto a la estructura del Congreso, los diputados pasaron a elegirse por cada "treinta mil habitantes" (a diferencia de los veinte mil de la redacción original). Esto configuró una cámara de alrededor de 100 diputados (el número real fluctuó entre 124 en 1887, 94 en 1891 y 118 en 1911; las variaciones se debían a modificaciones en la configuración de los departamentos).

¹⁸ En este punto cabe destacar que el art. 104, N° 7 (atribuciones del Consejo de Estado) reconoció por primera vez el concepto de estado de asamblea para el caso de guerra exterior, como una hipótesis distinta del estado de sitio.

En tanto, los senadores pasaron de ser un número fijo (20) a elegirse por provincias, mediante votación directa, correspondiendo a cada una elegir un senador por cada tres diputados y por una fracción de dos diputados. Con esto el número de senadores se elevó, en la práctica, a 37.

En cuanto a la duración en sus cargos, las reformas de 1873-1874 disminuyeron la duración de los senadores de nueve a seis años.

Respecto del calendario legislativo, aquí vemos un cambio que da cuenta de una mayor centralidad del congreso en el proceso político. Así, mientras en la constitución original la legislatura extraordinaria era convocada exclusivamente por el presidente, con las reformas esta pasó a ser convocada *también* por la Comisión Conservadora. Esta era originalmente una comisión compuesta por 7 senadores para ejercer ciertas funciones -generalmente administrativas- durante el receso legislativo. Con la reforma de 1874, pasó a ser una comisión integrada por 7 senadores y 7 diputados y se le incorporaron un par de atribuciones adicionales, como solicitar al presidente la convocatoria a sesiones extraordinarias. Es decir, si bien no se llegó a la autoconvocatoria, se le otorgó un rol activo al congreso en la definición de su propio calendario, lo que en la práctica equilibró un poco más su relación con el poder ejecutivo.

Otro cambio importante fue que se bajó el quórum para sesionar, que en la redacción era tremendamente restrictivo (sólo se podía sesionar con la mayoría absoluta de los miembros presentes). Así, la Cámara de Diputados pasó a requerir sólo un cuarto de sus miembros y el Senado un tercio de los mismos.

b) Función legislativa

No hubo cambios importantes en este ámbito. Sin embargo, cabe señalar que se facilitó la reforma constitucional: mientras la redacción original imponía un quórum de dos tercios sólo para declarar la necesidad de la reforma, la nueva redacción permitía que se tramitara como una ley normal, pero con un mayor quórum de asistencia (mayoría absoluta). Sin embargo, se mantuvo la ratificación de la reforma por parte del siguiente Congreso. A pesar de que la constitución siguió teniendo un carácter rígido, esta remoción de algunas trabas para su reforma permitió que en este período se aprobaran varias modificaciones constitucionales importantes.

Por otra parte, sí empezó a haber fricciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo con motivo de las llamadas *leyes periódicas*. Esto no conllevó reformas formales, sino que, al igual que en el caso de la responsabilidad política de los ministros, se trató de una diferencia entre dos maneras de interpretar esta norma, como veremos hacia el final de este apartado.

c) Función de control

Ya cubrimos la fiscalización realizada a través de las interpelaciones y el voto de censura.

En cuanto a la acusación constitucional del presidente, se mantuvieron las mismas hipótesis de la regla anterior, pero se elevó el quórum para la declaración de

culpabilidad por parte del Senado (que pasó a dos tercios de los senadores presentes). El mismo quórum se empezó a aplicar a la acusación de los ministros¹⁹.

Como vimos en el punto 1.1.3, b), las llamadas leyes periódicas, leyes que debían aprobarse cada 18 meses, y en particular la ley de presupuestos, le daban un gran poder de negociación al congreso frente al poder ejecutivo. En 1890 hubo un conflicto con el gabinete designado por Balmaceda. La mayoría parlamentaria le manifestó al presidente que los ministros no contaban con su confianza. Balmaceda se rehusó a remover a los ministros censurados. En respuesta, el congreso se negó a aprobar el presupuesto y la ley que fijaba las fuerzas de mar y tierra. Terminada la legislatura ordinaria, Balmaceda convocó a la legislatura extraordinaria en octubre con el objeto de que se aprobaran dichas leyes. La mayoría parlamentaria volvió a negarse y planteó la posibilidad de acusar constitucionalmente a los ministros censurados; Balmaceda respondió clausurando el congreso (es decir, no volviendo a convocar a sesiones extraordinarias). Llegado el mes de enero de 1891, la nación no contaba con presupuesto ni con ley que fijara las fuerzas de mar y tierra. El presidente optó por prorrogar vía decreto el presupuesto y las fuerzas armadas del año anterior. Ese fue el detonante de la guerra. Por cierto, existen causas más profundas de este conflicto armado (conflictos sociales, intereses económicos y desavenencias ideológicas). Sin embargo, los actores institucionales de la época reconocieron este dilema constitucional como la causa inmediata de la crisis.

Es decir, se enfrentaron dos interpretaciones de la Constitución de 1833, una presidencialista y una parlamentaria. Si bien desde el punto de vista formal debemos señalar que era una constitución claramente ubicada en el paradigma presidencial -salvo un par de disposiciones propias de los regímenes parlamentarios, como ya hemos visto-, desde un principio los actores políticos la entendieron de una forma menos categórica, abriéndose paso, lentamente, hacia una interpretación parlamentarista de la carta fundamental.

Con posterioridad a la guerra civil -que enfrentó al congreso, representado por la armada, y al gobierno, representado por el ejército, dejando un saldo de al menos diez mil muertos- el sistema político chileno se reordenó. Así, entre 1891 y 1924 primó la interpretación parlamentaria de la carta fundamental, con un marcado predominio de los partidos políticos. De esta época la historiografía tradicional suele destacar la llamada "rotativa ministerial", producto de los cambios de gabinete por cuestiones de confianza, y la debilidad de la figura presidencial (en contraste con los presidentes de la época anterior).

Respecto del régimen de gobierno instaurado durante este período, hay diversas interpretaciones. Por un lado, se suele hablar de un pseudo parlamentarismo o de un parlamentarismo incompleto²⁰. En la misma línea, otros argumentan que habría faltado

¹⁹ Esto puede estar vinculado con la existencia de la aceptación transversal del voto de censura como mecanismo para destituir a los ministros. Así, se facilita la responsabilidad política y se elevan las exigencias de la responsabilidad jurídica de las autoridades.

²⁰ HEISE, Julio. Op. Cit., p. 44.

un elemento clave de los sistemas parlamentarios: la atribución del presidente para disolver el Congreso²¹. De esta forma, se podría hablar de un *presidencialismo parlamentarizado*²². Sin embargo, ya hemos visto que este no es un rasgo esencial de un régimen parlamentario, como sí lo sería la responsabilidad política de los ministros²³ (que, con la interpretación que predominó después de 1891, estaría plenamente presente). Por otro lado, la legitimidad democrática del presidente rompe con la idea parlamentaria de un jefe de Estado designado por el poder legislativo. Así, otros han señalado que se trataría de un sistema semipresidencial²⁴. A nuestro juicio, esta sería la definición más adecuada de este particular régimen, siempre que se entienda que se trató de un régimen que operó *de facto*, puesto que la Constitución de 1833 era claramente presidencial²⁵.

1.3. Constitución de 1925

1.3.1. Origen y fundamentos

En 1920 fue elegido presidente Arturo Alessandri, con un programa que prometía transformaciones sociales. Sin embargo, su gobierno estuvo marcado por los conflictos con el congreso -hubo 18 cambios de gabinete entre 1920 y 1924²⁶- y por la agitación social (reflejada, por ejemplo, en la huelga de la oficina salitrera de San Gregorio, que acabó con una matanza perpetrada por el ejército).

Hacia 1924 Alessandri -quien estaba en minoría en el congreso- no había podido cumplir con su programa, lo que generó un gran descontento social. Para enfrentar esto, a principios de ese año el presidente llegó a un acuerdo con la oposición, que se comprometió a discutir un paquete de proyectos de relevancia política (modificaciones al régimen de gobierno) y social (leyes laborales). Para el mes de septiembre estos proyectos seguían discutiéndose en el congreso, lo que motivó la irrupción de un grupo de militares jóvenes, que presionaron para que algunas de ellas -particularmente, las leyes sociales- fueran promulgadas a la brevedad²⁷. A pesar de su aprobación los días

²¹ NOGUEIRA, Humberto. *La tipología de gobiernos presidencialistas, parlamentarios y semipresidenciales. Bases constitucionales semipresidenciales para un Chile del siglo XXI*, Editorial Triángulo, Santiago, 2017, p. 73.

²² Ibid.

²³ Véase: SOTO, Víctor. "Antecedentes para el debate sobre el sistema de gobierno (I): alternativas en derecho comparado y análisis de casos" (Informe N° 22-20, de 14-07-2020), Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

²⁴ FERNÁNDEZ, M. Elisa. Op. Cit., p. 155.

²⁵ Otra consideración que habría que hacer es que, en lo medular, fue un régimen de predominio del parlamento y, en particular, de los *partidos políticos* representados en él. Esto contrasta con un parlamentarismo o semipresidencialismo de gabinete, donde es el gobierno el que impone su agenda y, en cambio, se acerca más a la situación de Francia en la Tercera y la Cuarta Repúblicas.

²⁶ HEISE, Julio. "La Constitución de 1925 y las nuevas tendencias político-sociales", Anales de la Universidad de Chile, Año CVIII, N° 80, 1950, p. 148.

²⁷ El día 2 de septiembre un grupo de tenientes y capitanes del ejército concurrió a las tribunas del Senado para presionar en contra de un proyecto de ley que establecía una dieta parlamentaria y por el estancamiento de otros proyectos de carácter social. Al día siguiente volvieron a irrumpir, en mayor número, haciendo un "ruido de sables" como método de presión. El 5 de septiembre la acción había escalado y un grupo de militares le presentó a Alessandri un pliego de peticiones.

8 y 9 de septiembre, el comité militar decidió seguir en funciones, lo que forzó a Alessandri a renunciar, estableciéndose una dictadura militar²⁸. El 12 de septiembre los militares prometieron que se iniciaría un proceso constituyente que no prosperó, pero que instalaría el cambio de constitución dentro del horizonte político²⁹. Sin embargo, a principios de 1925, un nuevo golpe de Estado, esta vez comandado por Carlos Ibáñez del Campo, exigió el retorno del presidente Alessandri -quien se había autoexiliado en Italia- para que terminara su mandato. En vista del agotamiento del régimen de gobierno -uno de los factores que había desencadenado la crisis- y el quiebre de la institucionalidad, Alessandri decidió aprovechar el debate abierto sobre una nueva constitución.

El 7 de abril, el presidente designó una comisión consultiva de 122 miembros para elaborar la propuesta constitucional. Sin embargo, una semana después creó dos nuevas subcomisiones más pequeñas: una para determinar el contenido de la propuesta y otra para determinar los mecanismos de aprobación. Fue la primera subcomisión -presidida por Alessandri- la que, en definitiva, elaboró el proyecto de nueva constitución. Este proyecto fue revisado por la comisión de 122 miembros y devuelto a la subcomisión de contenido, que redactó la versión final. Como se puede apreciar, Alessandri mantuvo el liderazgo de todo el proceso, lo que diferencia a esta carta fundamental de la de 1833, que fue el resultado de un proceso colectivo³⁰.

En cuanto al debate constituyente, estuvo marcado por el hastío generalizado frente al régimen parlamentario, en particular por la mala praxis de la rotativa ministerial: "El argumento principal en favor del sistema presidencial de gobierno es uno de tipo negativo: pone fin o evita los males del parlamentarismo, especialmente la inestabilidad ministerial"³¹. En contraste con dicha dinámica, Alessandri abogaba por

Los días siguientes el Congreso despachó -bajo presión- las siete leyes requeridas por la oficialidad, todas de corte social o laboral.

²⁸ Si bien el ruido de sables propiamente tal fue un movimiento originado en la oficialidad joven, la dictadura fue presidida por los oficiales de mayor rango.

²⁹ El movimiento obrero y popular manifestó sentimientos encontrados ante la propuesta. El cambio de la constitución era un anhelo antiguo de las fuerzas de izquierda, pero el hecho de que el proceso estuviera tutelado por las fuerzas armadas era motivo de desconfianza. Véase: GREZ, Sergio. "La Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales, Chile 1925: entre el olvido y la mitificación", *Izquierdas*, N° 29, 2016.

³⁰ En marzo de 1925 se había reunido una *Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales*, cuyas propuestas fueron ignoradas por el gobierno y por la clase política. A juicio de Sergio Grez, entre sus principales propuestas destacan las siguientes: "Lo más novedoso y significativo de este programa era el proyecto de un Estado federal, al servicio de las tareas productivas y del bienestar de las grandes mayorías nacionales. Innovadora también era la propuesta de hacer residir el Poder Legislativo en "cámaras funcionales", esto es, de base gremial, cuyos miembros serían revocables. De manera congruente con estos principios, la Asamblea Constituyente debía "generarse con representantes de todas las fuerzas vivas de ambos sexos", teniendo los asalariados una mayoría asignada con anterioridad. Cabe resaltar que el plan de representación corporativa de la sociedad -resistida por algunos sectores de la "Constituyente Chica" y apoyada con fervor por los comunistas- significaba una ruptura de grandes proporciones con el principio democrático liberal "un hombre un voto" o "una persona un voto" como recién algunos lo preconizaban en Chile". GREZ, Sergio. Op. Cit., p. 35. Como veremos, el principio de representación orgánica o gremial fue un tema muy debatido durante la vigencia de la Constitución de 1925.

³¹ BRAHM, Enrique; BERTELSEN, Raúl; y AMUNÁTEGUI, Andrés. *Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002, p. 21.

una división estricta de los poderes del Estado³². Por otra parte, los defensores del parlamentarismo señalaban que es “el régimen que mejor defiende la libertad de los abusos del Ejecutivo” y que es “más representativo de las diferentes posiciones políticas, las que, por las funciones legislativa y fiscalizadora que desempeña el Congreso, tendrán así un adecuado reflejo en la legislación y en la actividad de la administración”³³. Como se sabe, finalmente se impuso la visión de Alessandri, cuyo proyecto fue sometido a plebiscito el 30 de agosto de aquel año. Sin embargo, es interesante constatar que se podía votar por tres opciones: i) aprobación del proyecto; ii) aprobación del proyecto, pero manteniendo el sistema de censura de los ministros que había primado en la constitución anterior; y iii) rechazo. Esto da cuenta de que la opción parlamentaria, a pesar de su desgaste, seguía teniendo seguidores. Con todo, fue la primera opción la que se impuso, con un 43% de los votos³⁴. La nueva Constitución se promulgó y publicó el 18 de septiembre de 1925.

Finalmente, en cuanto a los rasgos generales del nuevo ordenamiento constitucional, además del cambio de régimen de gobierno, que pasó a ser de supremacía presidencial, tenemos una ampliación del catálogo de derechos, lo que se manifiesta en la incorporación -por primera vez en nuestra historia constitucional- de ciertos derechos sociales. Esto da cuenta de un Estado más activo en lo social y económico, que contrasta con el Estado mínimo preconizado por la ideología liberal que había primado en los cincuenta años anteriores³⁵. La mutación constitucional se refleja en tres aspectos: i) una nueva regulación del derecho de propiedad, que queda “sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social” (art. 10, Nº 10); ii) la incorporación de “la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social”; y iii) en el nuevo imperativo estatal de “proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar” (ambos conceptos en el art. 10, Nº 14). La supremacía del presidente sobre el parlamento buscaba darles viabilidad a estos nuevos imperativos³⁶.

1.3.2. Poder ejecutivo

a) El Presidente de la República

Una primera modificación relacionada con el presidente tiene que ver con su forma de elección. Así, en la nueva constitución pasa a ser elegido directamente por el pueblo (manteniéndose, con todo, la facultad del Congreso de elegir entre las dos primeras mayorías en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos).

En segundo lugar, pasa a durar seis años en el cargo, sin reelección (a diferencia de los cinco que duraban los presidentes bajo la Constitución de 1833).

³² Ibid., p. 25.

³³ Ibid., p. 28.

³⁴ Para más detalles, véase la página de la BCN: https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17659

³⁵ HEISE, Julio. “La Constitución de 1925 y las nuevas tendencias político-sociales”, Anales de la Universidad de Chile, Año CVIII, Nº 80, 1950, p. 117 y ss.

³⁶ Ibid., p. 119.

b) Atribuciones del presidente en materia legislativa

El presidente seguía siendo colegislador, pero se introdujo una innovación importante: se le entregó la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria. Así, el art. 44, N° 4 establecía que el proyecto de presupuesto era presentado por el presidente y que sólo él tenía la facultad para aumentar los gastos variables o para alterar el cálculo de entradas. El art. 45, inc. 2° reafirmaba esto, al señalar que los suplementos a partidas o ítem de la ley de presupuestos sólo podían ser presentados por el presidente. Finalmente, se le quitó al congreso cualquier atribución en materia presupuestaria que no fuera aprobar el proyecto del presidente (ya que, de no ser aprobado en cuatro meses, pasaba a regir el proyecto presidencial). Es decir, la ley de presupuesto dejó de ser un ámbito de negociación entre el congreso y el presidente y pasó a ser -al menos en lo formal- un ámbito de control total del ejecutivo.

En cuanto al veto, se mantuvieron las reglas de la Constitución de 1833, con la diferencia de que la insistencia se empezó a tramitar en el mismo acto de revisión de las observaciones presidenciales (antes, para insistir en un proyecto, los congresistas debían volver a ingresar y tramitar el proyecto). Así, la insistencia se mantuvo en dos tercios de los miembros presentes en cada cámara (art. 54).

c) Otras atribuciones presidenciales

Respecto de las facultades de emergencia, se establecen algunos cambios importantes. Por un lado, se incorpora dentro de las materias de ley la facultad para restringir los derechos de libertad personal y libertad de imprenta y para suspender o restringir el derecho de reunión, por un máximo de seis meses. A diferencia de la redacción de la Constitución de 1833 reformada, sólo se indica como materia de ley, sin otorgarle iniciativa exclusiva en la materia al congreso. Por otro lado, se sistematizan los estados de excepción constitucional, quedando configurados de la siguiente forma:

i) *Estado de asamblea* para caso de guerra, sin necesidad de autorización del Congreso;

ii) *Estado de sitio*, en caso de ataque exterior o conmoción interior, con autorización del Congreso sólo en la segunda hipótesis, pero con facultad para decretarlo antes de que éste se reúna (en cuyo caso se tramita luego como proposición de ley). Sólo se restringe en este caso el derecho a la libertad personal.

Es decir, las facultades presidenciales en esta materia siguen siendo amplias e incluso se podría argumentar que se amplían respecto de la última versión de la constitución anterior.

d) Responsabilidad política del gobierno

Otro cambio relevante es la eliminación de la responsabilidad política de los ministros de Estado. Mientras la Constitución de 1833 omitía el punto, lo que luego dio pie a una interpretación parlamentarista, la nueva constitución excluye esta responsabilidad de manera explícita (art. 39, N° 2). Asimismo, se establece la

incompatibilidad entre el cargo de ministro y el cargo de parlamentario, pero se mantiene la participación amplia de los ministros en el proceso legislativo (art. 78).

1.1.3. Poder legislativo

a) Estructura del Congreso

Se mantienen los rasgos básicos del poder legislativo chileno (bicameralismo), introduciéndose sólo algunos cambios relacionados con la forma de elección de sus miembros. Así, los diputados se eligen por departamentos mediante votación directa, con una proporcionalidad de un diputado por cada "treinta mil habitantes". Esto configuró una cámara de alrededor de 135 diputados. En tanto, los senadores pasaron a ser elegidos mediante votación directa por las nueve agrupaciones provinciales que determinara la ley, a razón de cinco por cada agrupación. Es decir, eran 45 senadores. Lo importante es que la propia constitución estableció un sistema electoral proporcional, (cuyos detalles debían fijarse por ley).

La duración de los diputados terminó fijándose en cuatro años y la de los senadores en ocho.

Otro cambio interesante se puede apreciar respecto del calendario legislativo. Si bien se mantuvo la diferencia entre legislatura ordinaria (que pasó a durar entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre) y extraordinaria, esta última pasó a ser convocada por el Presidente de la República o el Presidente del Senado a petición de la mayoría de los miembros de la Cámara o del Senado. Es decir, el congreso adquirió la facultad para autoconvocarse.

Finalmente, se redujeron los quórum para sesionar (pasaron a ser 1/5 de los miembros en el caso de la Cámara y 1/4 en el caso del Senado).

b) Función legislativa

Las materias de ley se mantienen igual que en la Constitución de 1833 (es decir, con un catálogo reducido, pero con cláusula abierta, es decir, con un dominio legal mínimo).

Al igual que en la constitución anterior, no se establecen quórum especiales (por ende, se aprobaban los proyectos por mayoría simple). Con todo, la reforma constitucional requerirá mayoría absoluta en ambas cámaras. Es decir, se facilita considerablemente la reforma constitucional.

En cuanto a las llamadas "leyes periódicas", sólo se mantuvo -por razones obvias- la ley de presupuestos, de duración anual, pero con el cambio que ya apuntamos; es decir, se le quitó al congreso todo su poder negociador. Las contribuciones y las fuerzas de mar, tierra y aire, en tanto, pasaron a ser materias de ley permanente.

Por otra parte, cabe apuntar aquí una importante innovación de la Constitución de 1925: la facultad presidencial para declarar la *urgencia* de un proyecto de ley, lo cual le daba a la cámara respectiva un plazo de treinta días para pronunciarse sobre el proyecto (art. 46). Esto le dio al presidente una posibilidad adicional de controlar la agenda legislativa.

Finalmente, se incorporó una norma que permitió clausurar los debates legislativos por mayoría simple (art. 58). Con esto se "constitucionalizó" una materia que era propia de los reglamentos parlamentarios. El objetivo fue evitar la dilación en la tramitación de las leyes.

b) Función de control

Se estableció explícitamente la función de fiscalizar los actos del gobierno (art. 39, N° 2), señalándose que la Cámara de Diputados³⁷ podía, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirían por escrito al Presidente de la República. Sin embargo, es evidente que esta es una interpretación excesivamente reducida de lo que implica fiscalizar los actos del gobierno, lo que, sumado a la exención de responsabilidad política de los ministros, da cuenta de un Congreso prácticamente cercenado de su poder de control.

En cuanto a la acusación constitucional del presidente, las causales se mantuvieron prácticamente igual, así como el quórum de la resolución del Senado (2/3), pero se aumentó el quórum para declarar la acusación en la Cámara, que pasó a ser de mayoría absoluta.

Finalmente, respecto de los ministros, también se mantuvieron las causales y el quórum de acusación en la Cámara, pero se bajó el quórum de la resolución del Senado a la mayoría absoluta.

La Constitución de 1925 ha sido considerada como una típica constitución de entreguerras. Si bien no llegó a instalar un constitucionalismo social en la línea de la constitución mexicana de 1917 o la constitución alemana de 1919, comparte con ellas una visión activa del Estado en la vida social y económica, así como un reforzamiento del poder ejecutivo. Es conocido, en este sentido, el artículo escrito por Hans Kelsen, que la enmarcó en el "movimiento antiparlamentario" que se propagaba entonces por Europa³⁸, calificando su sistema de gobierno como el de una cuasi dictadura del presidente³⁹. Claro está que los fundamentos de esta aseveración de Kelsen se encuentran en rasgos que ya eran parte de nuestra tradición constitucional: el poderoso veto presidencial (total y parcial), sólo superable por una mayoría de dos tercios y el catálogo mínimo de materias de ley (que en Chile se interpretó generalmente como un catálogo abierto y no cerrado⁴⁰). Otro aspecto que al jurista austríaco le parecía notorio era la facultad del presidente de convocar al plebiscito (aunque, a diferencia de otros regímenes, se trata de una hipótesis muy específica y de difícil ocurrencia)⁴¹.

Ahora bien, la Constitución de 1925 recién empezó a regir adecuadamente con posterioridad a 1932, después de varios años de inestabilidad económica y política. En

³⁷ La primera innovación consiste, pues, en que se circunscribe la fiscalización a la Cámara (en la Constitución de 1833 la fiscalización era ejercida tanto por la Cámara como por el Senado).

³⁸ KELSEN, Hans. "Observaciones sobre la constitución chilena", documento recogido en: *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, N° 20, 2002, p. 643.

³⁹ Ibid., p. 644. Dice Kelsen que la constitución chilena estaba "muy cerca de las fronteras que hoy se acostumbra a denominar una dictadura".

⁴⁰ De ahí, como veremos, el giro que da en este sentido la Constitución de 1980.

⁴¹ Ibid.

este período se formaron diversos partidos, como el Partido Socialista o la Falange Nacional (que luego derivó en el Partido Demócrata Cristiano) y surgió el efímero movimiento nacionalsocialista chileno (o “nacista” como se autodefinían).

Para Bernardino Bravo, se había pasado entre tanto de “un gobierno de partido basado en los acuerdos celebrados entre sí por los dirigentes partidistas” a un “un gobierno de partido basado en los acuerdos entre el presidente y los dirigentes partidistas” (*Historia de las instituciones políticas*⁴²). Es decir, mientras el sistema de partidos seguía siendo fuerte, lo que había cambiado era el eje del poder, trasladándose la discusión desde las cúpulas partidarias a la negociación entre éstas y el Presidente de la República.

En este marco, la principal discusión durante los primeros años de vigencia de la nueva constitución, no fue tanto la pugna presidente-Congreso, sino la posibilidad de establecer un “régimen político funcional”, que superara la democracia representativa, en la línea propuesta por el tratadista francés León Duguit. Así, se proponía reemplazar los derechos individuales por las “funciones sociales”⁴³. “En este sentido... sería el corporativismo la alternativa a la que más se recurriría para intentar perfeccionar o sustituir el modelo vigente durante la década de los treinta. Alternativa, en todo caso, que nunca llegó a imponerse al no encontrar, en general, respaldo en los partidos y políticos tradicionales”⁴⁴. El partido más identificado con esta propuesta fue el Partido Agrario-Laborista, que proponía reemplazar el bicameralismo chileno tradicional por un sistema con una cámara política y una cámara gremial⁴⁵.

Por cierto, algunos de los políticos más tradicionales seguían intentando inclinar la balanza a favor del parlamentarismo, pero estas ideas chocaron continuamente con la poca popularidad que tenía dicho sistema en la opinión pública. De hecho, en 1946 se formó una subcomisión para discutir una reforma constitucional que pudiera contrarrestar el “presidencialismo exagerado”⁴⁶. Esta medida fue una “moción patrocinada por diputados radicales en la cual se propuso que “el Senado y la Cámara tendrán cada uno dos representantes en la Junta Central de Beneficencia Pública y en cada Consejo de organismos fiscales o semifiscales de la República”. De esta forma terminaron por nacer las llamadas *consejerías parlamentarias* que constituyeron un mecanismo alternativo de fiscalización del Congreso, a partir de la aprobación de la ley 8.707 de diciembre de 1946”⁴⁷.

Más que fiscalización podríamos decir que las consejerías permitían un retorno de la negociación entre el presidente y el Congreso. Así llegamos a la paradoja del sistema político de 1925: “un Presidente poderoso... necesitaba del concurso de partidos

⁴² Citado en: BRAHM, Enrique; BERTELSEN, Raúl; y AMUNÁTEGUI, Andrés. *Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002, p. 80.

⁴³ Ibid., p. 75. Esta fue también la línea propuesta por la Asamblea Constituyente de 1925.

⁴⁴ Ibid., p. 82.

⁴⁵ Ibid., p. 83.

⁴⁶ Ibid., p. 105.

⁴⁷ Ibid., p. 107.

políticos, concurso que se pagaba con cuotas de dicho poder”, constituyéndose finalmente en “un árbitro entre los integrantes de una coalición”, lo que se reflejaba en una serie de prácticas, como el famoso “cuoteo” (cita de columna de Fernando Silva Vargas, “Diagnósticos equivocados”, publicada en *El Mercurio*, 1990⁴⁸). De ahí que, a pesar de lo señalado por Kelsen y del carácter marcadamente presidencialista que pudimos constatar comparando sus instituciones con la constitución previa, para muchos el régimen de gobierno consagrado seguía teniendo un ejecutivo débil, con poca capacidad para cumplir su programa.

1.4. Las reformas de 1943-1971

1.4.1. Contexto histórico

La primera gran reforma a la Constitución de 1925 se introdujo en 1943. En ella se consagró la iniciativa legislativa exclusiva del presidente para: i) alterar la división política o administrativa del país; ii) crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; y iii) conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. Al Congreso sólo le correspondería, a partir de este momento, aceptar, rechazar o disminuir la propuesta presidencial. Esto, sumado a la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, da cuenta de la creciente supremacía presidencial durante este período.

A pesar de lo anterior, seguía imponiéndose la sensación generalizada de una supuesta debilidad presidencial. Así, no es de extrañar que Carlos Ibáñez, durante su gobierno constitucional (1952-1958), creara una comisión consultiva para reforzar la figura presidencial en la constitución. Ninguna propuesta vio la luz -ni siquiera como proyecto- pero se discutieron varias medidas, como ampliar las inhabilidades parlamentarias, permitir la reelección del presidente, crear un Consejo Económico-Social (al parecer, una suerte de Consejo de Estado, con énfasis en temas laborales y sociales) y el fortalecimiento de las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente, entre otras⁴⁹. Asimismo, al final de su gobierno intentó derogar las consejerías parlamentarias, sin éxito⁵⁰.

Jorge Alessandri (1958-1964), en tanto, sí llegó a una propuesta de reforma constitucional (aunque finalmente esta no prosperó). En la propuesta se incluían diversas materias que fortalecían al ejecutivo y debilitaban al legislativo, como la delegación parlamentaria al presidente⁵¹, la ampliación de las inhabilidades parlamentarias, incluyendo la prohibición de que parlamentarios participaren en conflictos sociales, lo que fue recogido finalmente por la Constitución de 1980⁵², y la facultad para convocar a un plebiscito cuando existiera una pugna entre el presidente y el congreso⁵³.

⁴⁸ Ibid., p. 109.

⁴⁹ Ibid., pp. 127-129.

⁵⁰ Ibid., p. 130.

⁵¹ Ibid., p. 152.

⁵² Ibid., p. 153.

⁵³ Ibid., p. 154.

Fue, sin embargo, el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) el único que pudo lograr el anhelado reforzamiento del poder ejecutivo mediante las reformas de 1970, que veremos con detalle en los puntos siguientes. Su proyecto original era muy ambicioso. Entre otras cosas, buscaba:

- i) agilizar la formación de las leyes;
- ii) institucionalizar los decretos con fuerza de ley;
- iii) permitir al presidente convocar al plebiscito; y
- iv) permitir una "verdadera planificación de la política económica-social"⁵⁴.

Para Frei, "la lucha no estaba centrada tanto en la defensa de las prerrogativas del Presidente de la República como en la idea de que debía aceptarse por las Cámaras el hecho de que el Presidente era elegido *junto con un programa*, por lo que debía garantizarse la ejecución completa de éste"⁵⁵. Si bien no consiguió todos los puntos planteados, la reforma de 1970 es considerada como uno de los grandes hitos en el camino hacia un presidencialismo reforzado⁵⁶.

Finalmente, Salvador Allende (1970-1973) también hizo propuestas en la línea presidencialista, ninguna de las cuales alcanzó a ser discutida, debido al golpe de Estado de 1973⁵⁷. Como veremos al final de este apartado, algunos autores han planteado la tesis de que una de las causas -si no la principal- del quiebre democrático en Chile fue el enfrentamiento entre el presidente y la mayoría parlamentaria, problema para el cual nuestro sistema presidencial no tenía una solución.

1.4.2. Poder ejecutivo

No hay modificaciones relevantes respecto de la elección o la duración del cargo de presidente.

Ahora bien, en cuanto a las atribuciones presidenciales hay un cambio sustantivo. Primero, en 1943, como ya vimos, se introdujeron tres áreas acotadas de iniciativa exclusiva presidencial. Sin embargo, en 1970 esta lista fue ampliada considerablemente, desequilibrando aún más la balanza de poder en favor del ejecutivo. Así, al final de este periodo las áreas de iniciativa exclusiva presidencial eran las siguientes:

- i) ley de presupuestos (1925)
- ii) alteración de la división política o administrativa del país (1943);
- iii) supresión, reducción o condonación de impuestos o contribuciones de cualquier clase (1970);
- iv) creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados (1943);
- v) fijación o modificación de las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada (1943);
- vi) fijación de sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado (1970);

⁵⁴ Ibid., p. 177.

⁵⁵ Ibid., p. 191. El énfasis es mío.

⁵⁶ También en esta reforma se creó el Tribunal Constitucional, órgano pensado principalmente para dirimir los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo.

⁵⁷ Veremos algunos detalles de esta propuesta en el punto 2.1.

vii) establecimiento o modificación de los regímenes previsionales o de seguridad social (1970);

viii) concesión o aumento de pensiones u otros beneficios pecuniarios (1970), y

ix) condonación de las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia (1970).

Por otra parte, se constitucionaliza una práctica muy utilizada durante el periodo, que consistía en el uso de delegaciones del congreso para que el presidente se encargara de ciertas materias legislativas. Así, la reforma de 1970 reconoce la facultad del presidente de legislar por decreto, pero sólo en caso de delegación expresa por parte del Congreso, y por un periodo máximo de un año. Se trata de la figura que, hasta el día de hoy, se denomina *decreto con fuerza de ley* (art. 44, N° 15).

No hubo modificaciones respecto de los estados de excepción ni sobre la responsabilidad de los ministros.

1.4.3. Poder legislativo

Respecto de la estructura del congreso no hubo en este periodo modificaciones relevantes. La proporcionalidad establecida en la constitución llevó a que se configurara una Cámara de Diputados compuesta por 150 miembros. Respecto del Senado, en 1967 se ampliaron las agrupaciones provinciales de nueve a diez, por lo que el Senado pasó a estar integrado por 50 miembros. No hubo cambios en el calendario legislativo ni en los quóruns para sesionar.

En cuanto a la función legislativa, no hubo adiciones a las prerrogativas del Congreso; al contrario, la reforma de 1970 redujo su campo de acción. Además del señalamiento de nuevas materias de iniciativa exclusiva presidencial, se incorporó una norma que eliminó una práctica habitual del periodo, las llamadas *leyes misceláneas*. Se trataba de leyes de una materia en particular a las que los parlamentarios iban incorporando -vía indicaciones- normas relacionadas con otras materias. Así, una ley sobre delitos contra la salud podía terminar incluyendo un aumento general de la cuantía de los delitos y del valor de las multas, o una ley sobre empleos públicos podía incluir montepíos a personas particulares, etc. Esto, que era -por cierto- una defectuosa técnica legislativa, era entendido por los actores políticos de la época como una suerte de compensación por el escaso poder de influencia que la Constitución de 1925 les daba a los parlamentarios⁵⁸. La reforma constitucional consistió en prohibir las indicaciones que no estuvieran relacionadas con las ideas matrices o fundamentos del proyecto (norma que se mantiene hasta el día de hoy).

Finalmente, respecto de la función de control no hubo modificaciones.

Como adelantamos, el régimen de gobierno de Chile durante la vigencia de la Constitución de 1925 nos enfrenta a una paradoja. Luego de la debacle del pseudo parlamentarismo que marcó la última etapa de vigencia de la Constitución de 1833, se estableció un régimen presidencial reforzado que, hacia 1970, entregaba al presidente una gran cantidad de atribuciones y reducía considerablemente el campo de acción del

⁵⁸ Véase: SOTO, Sebastián. "Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional", Revista Hemiciclo, N° 1, 2009, pp. 54-56.

congreso. Sin embargo, era un lugar común de la época despotricar contra la debilidad del gobierno, que era bloqueado u opacado por los partidos políticos. La gran pregunta es qué puede explicar esta contradicción entre fuertes atribuciones formales y debilidad gubernamental en la práctica. Se han avanzado muchas hipótesis, pero vale la pena detenerse en una en particular, porque concitó gran atención en los círculos académicos durante el periodo de reconstrucción de nuestro sistema democrático. Se trata de la tesis de Arturo Valenzuela, para quien la principal causa de la crisis de 1973 fue, precisamente, el sistema presidencial.

Así, Valenzuela da cuenta de la volatilidad de los gabinetes ministeriales a lo largo de nuestra historia: "Entre 1946 y 1958 los gabinetes presidenciales en Chile duraron una media de seis meses, menos tiempo que la mitad de los gabinetes de la Cuarta República Francesa"⁵⁹. Esto se debía a la dificultad de los sucesivos gobiernos para conformar mayorías parlamentarias y los incentivos que los parlamentarios tenían para ser poco disciplinados⁶⁰. A juicio del autor, los partidos tenían poco interés en apoyar activamente al presidente. En realidad, "salían más beneficiados por la percepción del fracaso del presidente que por su éxito. Dado que un presidente no podía ser reelegido, carecía de la autoridad política que se deriva de la posibilidad de ganar de nuevo unas elecciones". "Los plazos fijos tanto para el presidente como para el congreso contribuían a crear una atmósfera de parálisis y una sensación de crisis permanente que afectaba a todo el panorama político del país"⁶¹.

Ahora bien, el mismo autor rescata del periodo la capacidad de los partidos de formar coaliciones -si bien de corta duración- que podían responder a las demandas de "fuerzas

⁵⁹ VALENZUELA, Arturo. "La política de partidos y la crisis del presidencialismo en Chile", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 2. El caso de Latinoamérica*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 58.

⁶⁰ Nos referimos a la disciplina del partido con la línea política del gobierno, ya que también se ha argumentado que la condición de éxito del presidencialismo es precisamente la indisciplina *al interior* de los partidos: "Un presidente sin una clara mayoría, en una situación multipartido, con partidos ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar, y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el congreso. Es la posibilidad de convencer a legisladores individuales, de producir un cisma dentro de los partidos, de distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas, lo que permite a un presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin una mayoría" (LINZ, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 79). En el mismo sentido se pronuncia Sartori: "la idea de que los sistemas presidenciales son sistemas «fuertes» se basa en el peor orden estructural posible (un poder dividido sin defensa ante «gobiernos divididos») y falla al no darse cuenta de que el sistema americano [estadounidense] funciona *a pesar* de su constitución - difícilmente *gracias* a su constitución-. En tanto sea capaz de funcionar, precisa, para no bloquearse, tres factores: flexibilidad ideológica, o mejor, pragmática, partidos débiles y sin disciplina y una política centrada en el ámbito local" (SARTORI, Giovanni. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (compiladores). *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparadas*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 173). El problema del sistema chileno habría sido que los partidos de los extremos eran más ideologizados y, por ende, más reacios al compromiso.

⁶¹ VALENZUELA, Arturo. Op. Cit., p. 59.

políticas muy competitivas y movilizadas”⁶². El rol del congreso aquí habría sido fundamental, sobre todo en cuestiones tales como la definición del presupuesto y la legislación sobre reajustes salariales, “quizás la medida política pública más crucial en una economía inflacionaria”⁶³. Esto habría sentado las bases para el logro de “acuerdos multilaterales” y para la “integración de objetivos políticos divergentes en políticas públicas comunes”⁶⁴. Por eso el autor considera que las reformas constitucionales del gobierno de Frei Montalva fueron, a la larga, negativas. Y es que, si bien tenían objetivos razonables, como eliminar instituciones jurídicamente defectuosas, en el caso de las leyes misceláneas, o evitar la aprobación de leyes que no fueran fiscalmente responsables (para lo cual se ampliaron las materias de iniciativa exclusiva presidencial), las reformas terminaron concentrando más poder en el presidente y menos en el congreso, disminuyendo el espacio de negociación⁶⁵.

En definitiva, para Valenzuela: “La historia de Chile antes de la crisis de 1973 (...) demuestra que un incremento en el poder presidencial no hace más que agudizar los enfrentamientos ejecutivo-legislativo. De hecho, cuanto más fuerte es el poder del presidente en tanto que actor constitucional independiente, mayor es la falta de incentivos para estructurar apoyos entre partidos y grupos celosos de su autonomía y de sus perspectivas electorales. Puede decirse que en Chile se ha dado una correlación inversa entre el poder de la presidencia y el éxito del gobierno presidencial. Cuanto más fuerte ha sido el presidente, más débil ha sido el sistema presidencial”⁶⁶.

Cabe señalar que existen otros autores, como Dieter Nohlen, que han criticado duramente esta tesis, indicando que el sistema presidencial chileno sí entregaba vías de salida a la crisis de 1973⁶⁷. Sin embargo, se trata de una propuesta digna de ser analizada, sobre todo a la luz de un rasgo de nuestra historia constitucional que parece ser una constante: la pugna entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

1.5. La Constitución de 1980 (situación actual)

El texto sometido a plebiscito en 1980 (contenido en el decreto-ley N° 3.464) difiere en varios aspectos con el texto constitucional actual. Esto se debe a que fue modificado en múltiples oportunidades, destacando especialmente las reformas de 1989 y de 2005. Los puntos más importantes de esta evolución institucional serán apuntados en la parte introductoria de este apartado, que analiza el origen y los fundamentos de la actual

⁶² Ibid., p. 65.

⁶³ Ibid., p. 69.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid., p. 74.

⁶⁶ Ibid., p. 84.

⁶⁷ Básicamente, Nohlen plantea una serie de hipótesis alternativas a la planteada por Valenzuela, asociadas a otros elementos del régimen político chileno de ese período y que también podrían figurar plausiblemente como causas directas del quiebre democrático, como la inexistencia del balotaje o de la reelección presidencial. Véase: NOHLEN, Dieter. *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2007, p. 145.

carta fundamental. El análisis concreto del régimen de gobierno, en tanto, se referirá exclusivamente a la situación normativa vigente al día de hoy.

1.5.1. Origen y fundamentos

La crisis política de 1973 enfrentó a un gobierno que promovía un programa transformador con una mayoría parlamentaria de oposición, reacia a aceptar los cambios propuestos. Hubo críticas cruzadas de violación a la constitución y de vulneraciones al régimen de gobierno. Esto se dio en el marco de la Guerra Fría, donde el país representaba tan sólo un escenario más dentro de la vasta pugna ideológica entre las dos grandes potencias mundiales. Finalmente, con apoyo de Estados Unidos, se perpetró un golpe de Estado que depuso al presidente Salvador Allende e inauguró diecisiete años de dictadura cívico-militar.

El decreto-ley N° 1 de la Junta Militar en su numeral 3 señaló que ella respetaría “la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone”. Con estas palabras se estaba indicando que la junta no se sujetaría a la Constitución de 1925. Muy pronto, de hecho, se inició el trabajo para redactar una nueva constitución⁶⁸.

Así, el 24 de septiembre de 1973, la junta militar creó la “Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile” (CENC), más conocida como Comisión Ortúzar, llamada así por su presidente, Enrique Ortúzar. Estaba compuesta por nueve abogados y profesores de derecho constitucional, a los que se encomendó la tarea de redactar la propuesta constitucional del régimen. Funcionó hasta el año 1978, cuando concluyó su anteproyecto. Este anteproyecto fue luego revisado y modificado por el Consejo de Estado, un órgano asesor de Augusto Pinochet⁶⁹. Finalmente, la propia junta militar se encargó de la redacción final de la propuesta y la sometió a plebiscito⁷⁰. El texto fue aprobado el 11 de septiembre de 1980 (entre diversos cuestionamientos de validez, en particular por la falta de registros electorales⁷¹).

La constitución original de 1980 le otorgaba, en sus artículos transitorios, amplias atribuciones ejecutivas, legislativas y *constituyentes* a la junta militar, por un periodo de ocho años (en consecuencia, durante dicho periodo no funcionó ningún organismo de elección popular). Así, la disposición décimo octava, literal a) y la disposición vigésimo primera, literal d), definieron un mecanismo *sui generis* de reforma constitucional: la junta militar tenía la facultad para reformar cuando quisiera la constitución, pero debía someter dicha reforma a un plebiscito. El carácter autoritario

⁶⁸ Hasta el día de hoy sigue vigente el debate sobre i) si la junta militar se comprendía a sí misma como soberana, y ii) cuál era la *verdadera* naturaleza del régimen iniciado en 1973 (independientemente de su autocomprensión): ¿dictadura soberana o tiranía? Véase: ATRIA, Fernando. “Sobre la soberanía y lo político”, Derecho y Humanidades, N° 12, 2006.

⁶⁹ No confundir con el Consejo de Estado de la Constitución de 1833, que era un órgano asesor del Presidente de la República compuesto por representantes de los diversos órganos superiores del Estado, y tenía atribuciones acotadas, definidas por la propia carta fundamental.

⁷⁰ Para más detalles del proceso, véase: NOGUEIRA ALCALA, Humberto. “La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005”, Estudios constitucionales, vol. 6, N° 2, 2008.

⁷¹ Así lo denunció, por ejemplo, Eduardo Frei Montalva en su “Discurso con motivo del plebiscito de 1980”. Véase: *Obras escogidas (1931-1982)*, Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, Santiago, 1993, p. 597.

del texto se denota explícitamente en el artículo 8 primitivo, que declaraba la ilicitud de cualquier grupo que propagara "doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases"⁷². En cuanto al régimen de gobierno, el art. 32, N° 5 le otorgaba al presidente la facultad de disolver la cámara de diputados por una vez en su mandato, pero -en la misma línea de la Constitución de 1925- no consideraba mecanismos concretos para que la cámara pudiera fiscalizar al gobierno.

Como es sabido, el 5 de octubre de 1988 el régimen perdió el plebiscito que buscaba ratificarlo por ocho años adicionales, con lo cual se vio obligado a negociar con la oposición un paquete de reformas constitucionales. Estas reformas eliminaron, entre otras cosas, las disposiciones analizadas en el párrafo anterior, así como otras disposiciones que eran consideradas autoritarias por la oposición. Siguiendo el mecanismo establecido en las disposiciones transitorias, en 1989 se plebiscitó esta reforma, la que fue aprobada por una amplia mayoría. Ese año también se realizaron elecciones presidenciales y parlamentarias, siendo elegido presidente el candidato de la oposición, Patricio Aylwin (de la Democracia Cristiana).

El 11 de marzo de 1990, Aylwin asumió la presidencia del país, iniciándose un periodo que se ha denominado generalmente como *transición a la democracia*. A partir de esta fecha se han realizado múltiples reformas a la Constitución (más de treinta). El régimen de gobierno, sin embargo, se ha mantenido más o menos estable. Así, la Constitución de 1980 se caracteriza por tomar los elementos básicos de la carta fundamental anterior -en su versión reformada de 1970- pero reforzando aún más las atribuciones del presidente. Así, como veremos, se ampliaron las áreas de iniciativa exclusiva presidencial, se estableció un catálogo restringido de materias de ley -ampliándose, por consiguiente, las materias propias de reglamento-, se incorporaron diversas inhabilidades para el ejercicio del cargo de parlamentario, se ampliaron los estados de excepción constitucional, etc. Además, hay otras normas constitucionales que no son parte del sistema de gobierno en sentido estricto, pero producen grandes efectos sobre él, como el establecimiento de múltiples materias de quórum supramayoritario, la ampliación de las atribuciones del Tribunal Constitucional y la incorporación de un sistema electoral binominal.

Pero también se incorporaron algunas normas que resultaban ajenas a nuestra tradición constitucional, calificadas por diversos actores políticos de la época como "enclaves autoritarios", propios de la *democracia protegida*, que preconizaban los redactores de la constitución⁷³. Los principales enclaves eran: i) el Consejo de

⁷² "Esta norma punitiva constitucional es reforzada por la supresión de todo pluralismo político prescrito por la disposición décima transitoria que prohibía toda actividad político partidista" (ZÚÑIGA, Francisco. "Derechos humanos y jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1981-1989: el pluralismo político e ideológico en Chile", *Ius et Praxis*, vol.9, N° 1, 2003, p. 262.

⁷³ Se trata de una definición que da el propio Augusto Pinochet en su *Discurso de Chacarillas* (1977): "advertimos nítidamente que nuestro deber es dar forma a una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social, características que se comprenden mejor cuando el individuo se despoja de su egolatría, ambición y egoísmo" (citado en: FERREIRA, Mauricio y GUTIÉRREZ, Nicolás. "Consideraciones políticas y sociales del proyecto neoliberal en Chile: 1978-1990". *Sociedad Hoy*, N° 8-9, 2005, p. 34). Se han identificado muchas características de esta propuesta de régimen político, pero un elemento que destacan casi todos los autores es el rol tutelar de las fuerzas armadas sobre los órganos representativos, negándose el principio liberal de su prescindencia política y convirtiéndolas "en

Seguridad Nacional (COSENA), que les otorgaba a las fuerzas armadas un rol "protector" de la nueva institucionalidad, y que podía incluso autoconvocarse; ii) la inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y de orden; y iii) los senadores designados y vitalicios⁷⁴.

El año 2005 se aprobó una reforma constitucional que removió dichos enclaves⁷⁵, introduciendo de paso múltiples modificaciones menores a otros artículos de la constitución. Respecto del régimen de gobierno, los cambios más relevantes fueron:

a) el fortalecimiento del control parlamentario sobre el gobierno, mediante la constitucionalización de las comisiones investigadoras y las interpelaciones parlamentarias;

b) la eliminación de la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria -que venía desde la Constitución de 1833-; y

c) la morigeración de los estados de excepción.

En cuanto a las materias que, como ya vimos, no son parte del régimen de gobierno, pero lo afectan considerablemente, se hicieron los siguientes cambios:

a) se modificó la forma de designación de los miembros del Tribunal Constitucional (eliminando ciertos vestigios autoritarios, como los miembros designados por el COSENA), pero al mismo tiempo se fortalecieron sus competencias, pasando a ocuparse -además del control preventivo de constitucionalidad- de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que antes de la reforma le correspondía a la Corte Suprema; y

b) se eliminó del texto constitucional el sistema electoral binominal, aunque seguía siendo parte de una ley orgánica constitucional, con un quórum especial de 3/5⁷⁶. Finalmente, esta última norma fue modificada el año 2014, estableciéndose -de conformidad a la tradición electoral chilena- un sistema de representación proporcional.

Teniendo claridad sobre esta evolución institucional, podemos pasar a una revisión del sistema de gobierno de la constitución vigente.

un actor político permanente". Véase: VERGARA, Jorge. "La "democracia protegida" en Chile", Revista de Sociología, Nº 21, 2007, p. 48.

⁷⁴ El artículo 45 disponía que, además de los senadores elegidos por votación directa existirían:

a) *senadores vitalicios*: ex Presidentes de la República que hubieran desempeñado el cargo por seis años continuos; y

b) *senadores designados (llamados también senadores institucionales)*: se trata de un total de 9 senadores elegidos por el presidente, el COSENA y la Corte Suprema y que duraban 8 años en sus cargos, al igual que el resto de los senadores. Se trataba específicamente de los siguientes:

i) dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta;

ii) un ex contralor general de la república, elegido también por la Corte Suprema;

iii) un ex comandante en jefe del ejército, de la armada, de la fuerza aérea y de carabineros, designados por el COSENA;

iv) un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, designado por el presidente; y

v) un ex ministro de Estado, también designado por el presidente.

⁷⁵ En cuanto al COSENA, este se mantuvo, pero se le redujeron las atribuciones y se eliminó su facultad de autoconvocatoria, pasando a ser, simplemente, un órgano asesor del presidente. En cuanto a la inamovilidad de los jefes de las fuerzas armadas, ella aún se mantiene en el texto, pero se incorporó una norma que permite al presidente removerlos por *decreto fundado* e informando previamente al Congreso.

⁷⁶ Véase infra: 1.5.3, b)

1.5.2. Poder Ejecutivo

a) Presidente de la República

Un primer cambio respecto de la tradición constitucional chilena consiste en la eliminación de la elección del presidente por el congreso en caso de que ningún candidato cuente con la mayoría absoluta de los votos. En cambio, se estableció la figura del *balotaje* o segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Con esto se buscó reforzar la elección directa del presidente y evitar la llegada al poder de un presidente minoritario. Con todo, se ha señalado que el balotaje no implica necesariamente que el ganador cuente con una mayoría parlamentaria. Así, Valenzuela considera que la coalición estructurada en torno a la segunda vuelta sería “una coalición temporal de conveniencia”⁷⁷. Otros países latinoamericanos han probado con el establecimiento de una mayoría calificada en primera vuelta (por ejemplo, con un umbral de 45% de los votos o 40% con una diferencia de más de 10% con el segundo candidato más votado, como en Argentina). Sin embargo, esto no siempre ha evitado la dispersión de candidatos y fuerzas políticas, lo que queda demostrado por la segunda vuelta entre Macri y Scioli en las elecciones presidenciales de 2015⁷⁸.

b) Atribuciones del presidente en materia legislativa

En este punto se mantuvo el espíritu de la Constitución de 1925 reformada en 1970, pero reforzándose las atribuciones presidenciales. Así, en cuanto a las materias de iniciativa exclusiva del presidente, se *agregaron* a las establecidas en 1970, las siguientes:

- i) en general, las normas relativas a la administración financiera o presupuestaria del Estado (es decir, se amplía la norma que ya le otorgaba iniciativa exclusiva al presidente respecto de la ley de presupuestos);
- ii) las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;
- iii) las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;
- iv) la contratación de empréstitos o celebración de cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado; y
- v) el establecimiento de las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva, así como determinar los casos en que no se podrá negociar.

⁷⁷ VALENZUELA, Arturo. Op. Cit., p. 64.

⁷⁸ “No se aprecian efectos diferentes en los incentivos que generan un sistema de segunda vuelta con un umbral más bajo para ganar la primera vuelta. Es decir, los países que tienen un umbral diferente a la mayoría absoluta como Argentina y Costa Rica, tienen una gran cantidad de candidatos a primera vuelta al igual que la experiencia chilena en las últimas elecciones” (ESCUADERO, María Cristina y GAMBOA Ricardo. *Análisis institucional comparado de las relaciones Ejecutivo-Legislativo: estudio en el marco del proceso constituyente chileno*, Instituto de Asuntos Públicos y de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2017, p. 25).

También se mantuvieron la calificación de la urgencia de los proyectos de ley y las normas de veto. Estas herramientas le permiten -en principio- al presidente controlar la agenda legislativa. Decimos “en principio”, porque es necesario separar las atribuciones formales de la presidencia de su capacidad real de utilizarlas.

Alan Bronfman sostiene que existen tres dimensiones que configuran la agenda legislativa: materia, plazos y procedimiento⁷⁹: “El primer elemento determinante para el acceso de un proyecto de ley a trámite legislativo y luego para el progreso en su tramitación, es la materia de la iniciativa legal”⁸⁰. Es decir, aquí cobra importancia la enorme cantidad de ámbitos donde el presidente tiene *iniciativa exclusiva*.

“El segundo elemento determinante para el debate, votación y aprobación de un mensaje o moción es la existencia o inexistencia de un plazo para la tramitación del proyecto de ley”⁸¹. En este punto cobran relevancia las *urgencias*.

“El tercer elemento determinante para el debate, votación y aprobación de un mensaje o moción es la regulación del procedimiento disponible para su trámite en cada Cámara legislativa. La discusión y aprobación de un proyecto de ley puede someterse a distintos procedimientos previstos por la regulación interna”⁸². Aquí habría que distinguir: por un lado, el procedimiento formal es bastante estándar, aunque difiere entre Cámara y Senado. Por otro lado, la forma en que se configura un debate depende mucho de quién esté a cargo de la respectiva comisión, del conglomerado político que esté a cargo de la mesa, etc.

Lo importante, para el autor, es que estas tres dimensiones son “interdependientes, lo que las convierte en objeto de una discusión y negociación política, por lo común, integrada o fusionada. Tanto es así que es probable que el uso no consensuado de una prerrogativa en una de las dimensiones (por ejemplo, la declaración de discusión inmediata por parte del Presidente en la dimensión plazo) afecte de modo negativo el progreso de la iniciativa en la dimensión procedimiento”⁸³.

Para Bronfman, si bien desde el punto de vista formal el predominio del Ejecutivo es absoluto, en la práctica existen diversas estrategias que los parlamentarios utilizan para *negociar* la agenda. En el caso particular de los plazos (es decir, la urgencia), el autor considera que imponen -en la práctica- una limitación sumamente débil, entre otras razones porque no existe una sanción jurídica para su incumplimiento⁸⁴. Lo mismo puede decirse respecto de los procedimientos, donde la influencia del presidente es limitada⁸⁵. Al final, el ejecutivo requiere del consenso del parlamento para poder hacer avanzar los proyectos de ley, sobre todo cuando estos entrañan cierta complejidad.

Lo mismo se podría argumentar respecto del veto que, siendo una atribución importante, se usa de forma moderada para evitar un eventual conflicto con el congreso.

Respecto de la delegación legislativa, la carta fundamental reitera la regulación de los decretos con fuerza de ley de la Constitución de 1925.

⁷⁹ BRONFMAN, Alan. “Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno”, Revista Chilena de Derecho, vol. 43, N° 2, 2016, p. 380.

⁸⁰ Ibid., p. 381.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid., p. 388.

⁸⁵ Ibid., p. 390.

Finalmente, se amplía, en principio, la potestad reglamentaria. Así, se distinguen dos potestades: la potestad reglamentaria de ejecución (existente en todas las constituciones anteriores) y la potestad reglamentaria autónoma (en caso de que sea necesario regular una materia que no sea propia de ley). Como veremos en el siguiente apartado, esta ampliación del campo de acción del ejecutivo se encuentra vinculada con una importante modificación en las materias de ley.

c) Otras atribuciones presidenciales

Bajo la Constitución de 1980 se amplía el catálogo de estados de excepción (art. 39 y ss), pero al mismo tiempo se incorporan nuevas regulaciones con el objeto de limitar las posibles arbitrariedades de la autoridad⁸⁶:

i) *Estado de asamblea*, en caso de guerra exterior. Se requiere acuerdo del Congreso.

ii) *Estado de sitio*, en caso de guerra interna o grave conmoción interior. Se requiere acuerdo del Congreso.

iii) *Estado de catástrofe*, en caso de calamidad pública. Es una atribución presidencial, pero el Congreso puede dejar sin efecto la declaración transcurridos 180 días desde ésta.

iv) *Estado de emergencia*, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación. Es una atribución presidencial, dura sólo 15 días y se puede prorrogar una vez. Se requiere autorización del Congreso para una segunda prórroga.

d) Responsabilidad política del gobierno

En este punto no hay modificaciones importantes; así, se reitera la norma de 1925 que excluye de manera explícita la responsabilidad política de los ministros de Estado.

1.5.3. Poder Legislativo

a) Estructura del Congreso

En este punto no hay cambios sustanciales con el régimen anterior. Es decir, se mantiene la estructura bicameral simétrica, la votación directa de diputados y senadores, la duración en sus cargos y la proporción aproximada de tres diputados por cada senador. Sin embargo, como ya analizamos, la configuración original del texto constitucional disponía la existencia de senadores designados y vitalicios, que pugnaban con la tradición constitucional chilena.

En cuanto a la cantidad de parlamentarios, también se ha producido una modificación. Mientras en el último congreso bajo la vigencia de la Constitución de 1925 la Cámara contaba con 150 diputados⁸⁷ y 50 senadores (número vinculado con las diez

⁸⁶ Estas limitaciones son, en su gran mayoría, producto de la reforma constitucional de 2005.

⁸⁷ De acuerdo con la Constitución debía elegirse un diputado por cada treinta mil habitantes. Sin embargo, las leyes electorales no fueron evolucionando según el aumento de la población, lo cual

agrupaciones provinciales existentes), la Constitución de 1980 dispuso en su texto original un número fijo de 120 diputados y 26 senadores (dos por región), más los senadores designados y vitalicios. Con la reforma de 1989 se ampliaron las circunscripciones senatoriales a 19, con lo que se conformó un Senado de 38 miembros (sin contar designados y vitalicios). Finalmente, fue la reforma de 2014 que reemplazó el sistema electoral binominal por uno proporcional la que implicó también la modificación del número de diputados y senadores. Así, se dispuso que la Cámara estaría compuesta por 155 miembros y el Senado por 50⁸⁸. Como se podrá apreciar, esto eleva la representatividad del Congreso, pero se encuentra lejos de la norma de la Constitución de 1925 (incluso del número real de diputados, que era más bajo que lo dispuesto por la norma).

Un punto que no estaba considerado en las constituciones anteriores, dice relación con ciertas prohibiciones en el ejercicio del cargo de parlamentario, que en la práctica redefinen la *función representativa* de estos. Así, la Constitución de 1980 establece, entre las causales de cesación de este cargo: i) ejercitar cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales; y ii) actuar o intervenir en actividades estudiantiles, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento (art. 60). Se trata de actividades que pueden tener un componente político, por lo que muchas veces -bajo la vigencia de las constituciones anteriores- los parlamentarios buscaban ejercer un rol mediador. Por otra parte, también se establece la incompatibilidad entre los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales y los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos (art. 23). Así, la actividad parlamentaria y otras actividades de connotación política empezaron a correr por cuerdas separadas.

En cuanto al calendario legislativo, tras la reforma de 2005, no se distingue entre tipos de legislaturas, por lo que se sesiona durante todo el año, excepto durante el receso legislativo del mes de febrero⁸⁹.

Finalmente, respecto del quórum para sesionar (1/3 en ambas cámaras), la Constitución de 1980 establece un requisito más elevado que la Constitución de 1925, volviendo a una configuración más parecida a la establecida entre 1833 y 1874.

b) Función legislativa

Como se adelantó, la función legislativa fue alterada por dos razones: primero, la ampliación de materias de iniciativa exclusiva del presidente y, segundo, por la modificación del catálogo de materias de ley.

Mientras la Constitución de 1925 establecía un *dominio legal mínimo* (con la fórmula "Sólo en virtud de una ley se puede"), la actual constitución establece un *dominio legal máximo* ("Sólo son materias de ley"). De ahí que algunos académicos

generó una clara diferencia entre lo expresado por la norma y la proporcionalidad real de los diputados (siguiendo la norma de 1925 se habría generado un total de, aproximadamente, 300 diputados).

⁸⁸ El actual Senado se encuentra en una etapa de transición, por lo que, en la actualidad, está compuesto por sólo 43 senadores.

⁸⁹ El receso de febrero es una práctica parlamentaria, ya que no se encuentra consagrada ni en la Constitución, ni en la LOC del Congreso, ni en los reglamentos de la Cámara o del Senado.

hayan argumentado que se establecería indirectamente a la potestad reglamentaria del presidente como la *norma de clausura* del sistema (o, simplificando, que existiría una supremacía reglamentaria y no legal). Sin embargo, dos cuestiones formales nos deberían llevar a problematizar esta idea. Primero, el numeral 20 del art. 63, que establece las materias de ley, tiene un carácter bastante abierto: "Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico". Es decir, sería finalmente el propio legislador el que podría definir cuál es su ámbito de actuación. Segundo, el Tribunal Constitucional tiene la atribución de revisar la constitucionalidad de los decretos supremos cuando se refieran a temas que son de *reserva legal* (art. 93, N° 16). Así, esta potestad -siendo, con todo, mayor que bajo la Constitución de 1925- está mucho más restringida que lo que podría suponerse a primera vista⁹⁰.

En definitiva, a pesar de que se reduce la primacía legal que caracterizaba a la Constitución de 1925, en ningún caso se establece un predominio claro para el presidente en esta materia, siendo -finalmente- la iniciativa exclusiva lo que le asegura, generalmente, el dominio de la agenda legislativa.

Finalmente, debemos referirnos a los quórum para aprobar las leyes. Tanto la Constitución de 1833 como la de 1925 reservaban las súper mayorías para las reformas constitucionales, pero no establecían distinciones en caso de otras leyes. En cambio, la Constitución de 1980 establece un complejo sistema de quórum supramayoritarios. Así, podemos vislumbrar cuatro tipos de leyes según su quórum:

- i) *reforma constitucional*: algunas materias requieren 2/3 de diputados y senadores en ejercicio, mientras que otras requieren 3/5;
- ii) *ley orgánica constitucional* (LOC): 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio;
- iii) *ley de quórum calificado*: mayoría absoluta;
- iv) *ley ordinaria*: mayoría simple.

Con esta clasificación, se impone una modificación respecto de la tradición constitucional chilena, constitucionalizándose materias que antiguamente eran propias del dominio legal⁹¹.

c) Función de control

Si bien formalmente la fiscalización ha ido aumentando a lo largo de nuestra evolución institucional, hemos visto que la interpelación -originada como una práctica parlamentaria- fue usada por varios decenios como un mecanismo no sólo de control, sino también de censura de los ministros, cuestión que determinó el agotamiento del sistema parlamentario y su posterior reemplazo por un sistema de gobierno muy restringido en el ámbito de la fiscalización. En este punto, la reforma de 2005 amplió el ámbito de actuación del Congreso. Así, se establece explícitamente la función de fiscalizar los actos del gobierno, a través de tres mecanismos:

⁹⁰ Para detalles, véase: VIERA, Christian. "El proceso legislativo en el Congreso Nacional", en: BASSA, Jaime; FERRADA, Juan Carlos; y VIERA, Christian (editores). *La Constitución chilena. Una revisión crítica de su práctica política*, LOM, Santiago, 2015.

⁹¹ MELÉNDEZ, Felipe. "La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado", *Revista Republicana*, N° 26, 2019, p. 29.

- a) Adopción de acuerdos o realización de observaciones por escrito al Presidente de la República (quien debe dar respuesta fundada a través del ministro respectivo);
- b) Interpelación a ministros; y
- c) Creación de comisiones especiales investigadoras.

Finalmente, respecto de las acusaciones constitucionales al presidente y/o a sus ministros se han mantenido casi inalteradas las normas de la Constitución de 1925.

2. Propuestas de modificación del sistema de gobierno

Como hemos podido comprobar, desde el punto de vista de las normas constitucionales, nuestro régimen de gobierno muestra una evolución hacia un estilo cada vez más presidencialista. Así, el presidencialismo reforzado de 1925, que llevó a Kelsen a hablar del presidente chileno como de un casi dictador, se vio aún más reforzado en 1943 y, especialmente, en 1970. Luego, la Constitución de 1980 añadió nuevas prerrogativas presidenciales, pero además introdujo otro tipo de contrapesos a la acción legislativa, que complejizan el régimen "simple" que había caracterizado al país en las constituciones anteriores. Así, se introducen los quórumos supramayoritarios y se fortalece el Tribunal Constitucional, erigiéndose no sólo en un árbitro de los poderes del Estado, sino además en un actor institucional por derecho propio⁹². Podríamos comprenderlo incluso como un "jugador con veto", en los términos de Tsebelis. Es decir, como "un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es necesario para tomar una decisión colectiva"⁹³.

Por otra parte, la reforma de 2005 introduce normas que le reconocen a los parlamentarios una mayor capacidad de *control político*. Ya analizamos los mecanismos de la Cámara, pero también hay que notar la progresiva incidencia del Senado en los nombramientos de diversas autoridades⁹⁴.

Sin embargo, lo crucial para un análisis equilibrado de nuestro régimen de gobierno, sería incorporar también aquellas *prácticas* que intentan restaurar el desequilibrio producido por las normas. Así, Juan Carlos Ferrada destaca cómo los parlamentarios "contrapesan" esta falta de poder, exigiéndole al Presidente ciertos nombramientos de "directivos superiores del aparato territorial, particularmente los intendentes,

⁹² Ibid., p. 25.

⁹³ TSEBELIS, George. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, N° 3, 1995, p. 293. Estos jugadores pueden ser institucionales o partisanos; los primeros son órganos formales, como el Senado, mientras que los segundos son actores políticos, como los partidos políticos (p. 302). Si bien el análisis de Tsebelis se remite a las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, indica que podría ampliarse también a los tribunales de justicia - como la Corte Suprema de Estados Unidos- y a los quórumos supramayoritarios, que alteran el equilibrio entre los jugadores tanto institucionales como partisanos (p. 307).

⁹⁴ Así, por ejemplo, el Senado participa en el nombramiento del contralor general de la república, del fiscal nacional, de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema, etc.

gobernadores y secretarios regionales ministeriales”⁹⁵, a pesar de tratarse de cargos de su exclusiva confianza. “Así, el senador o diputado de la misma coalición de Gobierno controla el aparato público desconcentrado de la administración central, interfiriendo en la designación de las autoridades regionales y provinciales y logrando con ello incidir en la asignación de los recursos públicos del territorio que representa”⁹⁶.

Por otra parte, los partidos políticos siempre han tenido influencia en el nombramiento de los ministros de Estado. Se trata del famoso *cuoteo político*. Según Peter Siavelis, quien tiene una percepción positiva de esta práctica, el cuoteo “fue diseñado como una institución informal con el fin de asegurar una amplia y completa representación de todos los partidos constituyentes de la coalición. Sin esta representación y voz, los partidos habrían tenido pocos incentivos para permanecer leales a la coalición, ésta probablemente se habría quebrado y Chile no sería hoy el caso «modelo» de transición democrática exitosa que es”⁹⁷. Ahora bien, como el propio autor consigna, el cuoteo pasó de ser percibido como una necesidad, durante los gobiernos de Aylwin y Frei, a ser percibido como algo negativo⁹⁸, lo que obligó a los diversos presidentes posteriores a “maquillarlo” o bien tratar (infructuosamente) de eliminarlo. Al mismo tiempo, los presidentes buscaron formas de eludir esta representación “proporcional” de los partidos dentro del gabinete, creando un cuerpo de consejeros de confianza con la misión de “supervisar a los ministros para asegurarse de que los ministerios seguían las instrucciones del presidente”⁹⁹. Se trata del llamado “segundo piso”.

En el fondo, lo que subyace a estas decisiones es la búsqueda de una fórmula para gobernar de manera eficiente. Ya sabemos que el sistema presidencial mantiene al gobierno y al parlamento en cuerdas separadas, pero un gobierno eficiente requiere de mayorías parlamentarias sólidas, que permitan la implementación de su *programa*, tal como planteaba el presidente Frei Montalva en su propuesta original de reforma constitucional.

Karl Loewenstein sostenía que el principio que rige al sistema presidencial es el de “interdependencia por coordinación”¹⁰⁰. Esto significa que los poderes del Estado son independientes entre sí, pero existen puntos de conexión tanto a nivel constitucional como extraconstitucional que obligan a las partes a negociar y a buscar el consenso. El cuoteo, la negociación de los parlamentarios en los nombramientos, etc., son mecanismos informales o extraconstitucionales que buscan generar lazos de lealtad entre el gobierno y los parlamentarios o entre el gobierno y los partidos políticos. El

⁹⁵ FERRADA, Juan Carlos. “El Presidente de la República en la Constitución de 1980”, en: BASSA, Jaime; FERRADA, Juan Carlos; y VIERA, Christian (editores). *La Constitución chilena. Una revisión crítica su práctica política*, LOM, Santiago, 2015, p. 204.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ SIAVELIS, Peter. “El poder ejecutivo y la presidencia en Chile: organización formal e informal”, en: LANZARO, Jorge (editor). *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 142.

⁹⁸ Ibid., p. 143.

⁹⁹ Ibid., p. 152.

¹⁰⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pp. 131-133.

problema del régimen presidencial actual sería la ausencia de instituciones que permitan asegurar o forzar dicha vinculación.

De ahí que en los últimos años se hayan planteado diversas propuestas para modificar el sistema de gobierno, ya sea atenuando el presidencialismo -generando mayores contrapesos parlamentarios-, ya sea modificando el sistema de forma integral. A continuación, repasaremos las propuestas que nos parecen más interesantes.

2.1. Propuestas de atenuación o modificación del presidencialismo

Para Sebastián Soto, la solución del problema planteado no pasa por un cambio de régimen, sino por un fortalecimiento del Congreso dentro del sistema presidencial actual. Así, el autor propone el reforzamiento de las asesorías parlamentarias, con el objeto de mejorar la información de los parlamentarios¹⁰¹ y “la creación de la iniciativa exclusiva parlamentaria, esto es, que todas aquellas materias que no fueran de iniciativa exclusiva de Presidencia, sean de iniciativa exclusiva de los parlamentarios, de forma que siempre el Presidente requerirá para sus proyectos e indicaciones el apoyo formal de uno o más parlamentarios”, lo que generaría, a su juicio, “un mecanismo de cooperación formal”¹⁰². Es decir, se trataría de añadir un “punto de conexión” para lograr la *coordinación* de la que hablaba Karl Loewenstein.

Por otro lado, Patricio Zapata considera que el gran problema actual no es un problema del sistema de gobierno sino un problema de *régimen político*, lo que para él quiere decir “la forma en que se relacionan el pueblo y el ejercicio del poder político soberano”. Para el autor, “el corazón de nuestro problema constitucional estriba en el déficit democrático de la Constitución”. Así: “No es lo mismo la democracia entendida como elitismo competitivo que democracia concebida como pluralismo, o la democracia vivida como autogobierno efectivamente deliberativo. Es en este terreno, en el terreno de las democracias, donde se sitúa el nudo de nuestro problema constitucional”¹⁰³.

Más allá de la coordinación gubernativa, para Zapata el problema constitucional radica en recuperar “la dignidad de la legislación”: “devolverle a la ley su función expresiva de la voluntad del pueblo” y “restituir a la discusión de la ley la condición de momento privilegiado para la deliberación cívica”¹⁰⁴. Para ello hace varias propuestas menores, pero que van en la línea de fortalecer el Congreso Nacional. Así, por ejemplo, propone aumentar el número de diputados y disminuir el número de senadores, fortalecer la Biblioteca del Congreso Nacional, crear una oficina de asesoría parlamentaria

¹⁰¹ SOTO, Sebastián. “Otras propuestas sobre régimen político”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 170.

¹⁰² Ibid., p. 171.

¹⁰³ ZAPATA, Patricio. “Propuesta inicial sobre régimen político”, en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 154.

¹⁰⁴ Ibid., p. 156.

profesional, trasladar el Congreso a Santiago, aumentar el presupuesto del Congreso, etc.¹⁰⁵

Pero su principal propuesta consiste en una modificación del sistema de quórum (en particular, la supresión de las leyes orgánicas constitucionales). Asimismo, plantea que el propio congreso debería definir sus ritmos legislativos (urgencias). En cuanto a las atribuciones del ejecutivo, busca restringir la iniciativa presidencial a proyectos que generen mayor gasto público¹⁰⁶ y eliminar los vetos presidenciales parciales¹⁰⁷. Finalmente, propone limitar la posibilidad de control preventivo facultativo ante el Tribunal Constitucional¹⁰⁸.

Justamente el proyecto de nueva constitución de Michelle Bachelet, presentado ante el Congreso el año 2018 poco antes del término de su mandato, contiene una serie de cambios en esta línea. Así, se bajan los quórum, se reducen las materias de iniciativa exclusiva, se moderan las atribuciones del Tribunal Constitucional, etc. Si bien no altera el régimen de gobierno, la propuesta formaliza el concepto de gabinete y crea la figura de un ministro coordinador denominado "jefe de gabinete". Con todo, a diferencia del sistema argentino, donde esta figura existe y tiene responsabilidad política, en la propuesta de Bachelet esta responsabilidad no se contempla. Se podría argumentar que, en la línea de lo planteado por Zapata, el proyecto se enfoca en los problemas del actual régimen político, es decir, de su déficit democrático. Para enfrentar esto, se propone el fortalecimiento de la participación ciudadana, es decir, el involucramiento de la ciudadanía en el proceso legislativo. Esto se materializaría principalmente a través de la *iniciativa popular de ley*.

Esta última visión supone que lo problemático del sistema de gobierno chileno no es tanto el predominio del poder ejecutivo, sino la falta de integración de los actores sociales y de la ciudadanía en los distintos gobiernos. Como nota curiosa, dicha idea subyace también a la propuesta constitucional que hizo Salvador Allende durante su gobierno (1970-1973), propuesta que, si bien nunca fue presentada oficialmente, fue publicada veinte años después, revistiendo particular interés para efectos de este análisis. Dicha propuesta planteaba una reforma integral del Estado, que consideraba profundas modificaciones económicas y una reestructuración de la distribución territorial del Estado¹⁰⁹. Ahora bien, centrándonos exclusivamente en el régimen de gobierno, el

¹⁰⁵ Ibid., pp. 158-159.

¹⁰⁶ Ibid., p. 159.

¹⁰⁷ Ibid., p. 160.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Véase: ALLENDE, Salvador. *Un estado democrático y soberano: mi propuesta a los chilenos*, Edición del Centro de Estudios Políticos Simón Bolívar y de la Fundación Presidente Allende, Santiago, 1993. Cabe señalar que, al igual que en la Constitución de 1980 -y que en el gobierno de Frei Montalva- se proponía un Estado unitario, pero regionalizado. La gran diferencia con estos modelos consiste en la construcción de un sistema de organización y participación territorial que iba "de abajo hacia arriba", desde el cabildo vecinal hasta la región (y con una participación más fuerte de las provincias). También se consideraba la definición de presupuestos regionales, provinciales y comunales, lo que hasta el día de hoy es una pretensión de quienes abogan por un sistema verdaderamente descentralizado.

proyecto resucitaba la vieja idea de combinar la representación parlamentaria con una representación funcional u orgánica, traducida en la existencia de dos cámaras: la cámara de diputados y la cámara de los trabajadores. El procedimiento legislativo tendría su inicio en la cámara de los trabajadores; las leyes podían tener su origen en los órganos legislativo y ejecutivo y también por *iniciativa popular*. La iniciativa popular requería la firma de a lo menos cinco mil ciudadanos o el patrocinio de la *Central Única de Trabajadores* (CUT). Es decir, el proyecto combinaba dos ideas recurrentes del periodo: la incorporación de mecanismos de democracia directa y la representación orgánica, es decir, la participación política de las personas en función de su rol social, en este caso, según su rol de trabajadores y productores¹¹⁰. Respecto de las atribuciones del poder ejecutivo, se mantenía la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en todas las materias que la Constitución de 1925 señalaba y se le otorgaba al presidente la atribución de disolver el Congreso Nacional por una sola vez dentro de su período presidencial, procediéndose a una nueva elección¹¹¹.

En general, la propuesta allendista apuntaba a una configuración cada vez más colegiada de las decisiones de los órganos administrativos, en particular en el caso de los organismos de control, que debían ser dirigidos por un consejo integrado por el o los jefes de servicio, representantes del gobierno, de los trabajadores y de los funcionarios del servicio¹¹². El ideal de una autoridad colegiada se aplicaba incluso para la presidencia, que -en la propuesta- debía tomar sus decisiones a través del *consejo de ministros*. Sin embargo, no se establecía ningún paso hacia una diferenciación entre las funciones del jefe de Estado y el jefe de gobierno, como ocurriría en un régimen semipresidencial (es decir, el gabinete no era responsable políticamente ante el parlamento)¹¹³.

Con todo, la idea de un sistema presidencial parlamentarizado ha sido expresada recientemente por Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán, entendiéndolo tal sistema como un "régimen presidencial que incorpora una relación de cooperación permanente con el Congreso, en el cuál éste otorga la mayoría parlamentaria al Presidente(a) y se incorpora al trabajo de Gobierno"¹¹⁴. Para conseguir aquello las principales medidas propuestas son:

¹¹⁰ La propuesta se diferencia de otros proyectos, como los defendidos por diversos grupos conservadores -por ejemplo, el Partido Agrario Laborista- en las décadas de 1930, 1940 y 1950, por el hecho de destacar el papel de los trabajadores y no el de los empresarios o de otros grupos sociales.

¹¹¹ Ibid., pp. 17-19. Es decir, se trataría de una propuesta que, más que atenuar el presidencialismo, buscaba fortalecerlo, pero incorporando elementos propios de los sistemas parlamentarios. Es lo que, en términos de Humberto Nogueira, sería un "presidencialismo parlamentarizado" (NOGUEIRA, Humberto. Op. Cit., p. 35).

¹¹² Ibid., p. 20.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ EYZAGUIRRE, Nicolás; FIGUEROA, Pamela; y JORDÁN, Tomás. "El necesario cambio del régimen político hacia un presidencialismo parlamentarizado", Documento de Trabajo, FLACSO, p. 13.

i) Volver a la elección del presidente por el congreso cuando ningún candidato obtenga la mayoría absoluta. Se trataría, eso sí, del congreso electo y no del congreso en funciones¹¹⁵.

ii) La facultad del presidente de disolver el congreso por una sola vez durante los primeros dos años de su mandato y llamar a nuevas elecciones parlamentarias¹¹⁶.

iii) La facultad del nuevo congreso de censurar al presidente y convocar a nuevas elecciones presidenciales¹¹⁷. Es decir, si el presidente no logra obtener una mayoría parlamentaria luego de disuelto el congreso y realizadas las nuevas elecciones, entonces el nuevo congreso podrá censurar al presidente y convocar a nuevas elecciones presidenciales. Esta sería la gran diferencia con la propuesta que ya veíamos en el proyecto allendista y en otras configuraciones presidenciales *parlamentarizadas*.

iv) Congreso unicameral de 210 miembros elegidos por diversos sistemas electorales (150 por representación proporcional con listas cerradas y 60 por sistema mayoritario, con cuotas de género y de pueblos originarios)¹¹⁸.

2.2. Propuestas de cambio de régimen

2.2.1. Sistema parlamentario

Ya desde los últimos años de la dictadura, se empezó a plantear por diversos autores la opción parlamentaria. Cabe destacar, en este sentido, la propuesta de Arturo Valenzuela, cuyo análisis crítico del sistema de gobierno presidencialista chileno ya hemos visto. Si bien este autor no especifica en su propuesta las reglas que deberían configurar este sistema, cabe destacar su principal argumento para defenderlo: “un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política chilena. Los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, privilegiando las opciones de centro y coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear un gobierno son altos, ya que la ingobernabilidad lleva a elecciones y al peligro que partidos y parlamentarios pierdan sus escaños. Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido”¹¹⁹. Por otra parte, en un documento más reciente, aboga por un parlamentarismo de gabinete, con voto de censura constructivo, como en Alemania y España¹²⁰.

Otro autor de la misma línea es Oscar Godoy, quien en su momento abogó por el paso a un sistema parlamentario, donde se le otorgaría al presidente un rol

¹¹⁵ Ibid., pp. 15-16.

¹¹⁶ Ibid., p. 17.

¹¹⁷ Ibid., p. 19.

¹¹⁸ Ibid., p. 20 y ss.

¹¹⁹ VALENZUELA, Arturo. “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 7, N° 2, 1985, pp. 137-138.

¹²⁰ VALENZUELA, Arturo. “Crisis de representación y reforma política en Chile”, Documento presentado en el *Seminario sobre reforma a los partidos*, CEP-CIEPLAN, 2011, p. 21.

moderador en el sistema político, como representante de la nación, situándose por sobre el gobierno mismo y las contiendas partidistas¹²¹.

Sin embargo, con posterioridad las voces favorables a este régimen han disminuido, en parte debido a la estabilidad de la que gozó el sistema presidencial entre 1990 y 2010. Así, la posición más común entre quienes apuestan por un cambio de régimen consiste en la propuesta de un sistema semipresidencial, como veremos a continuación.

2.2.2. Sistema semipresidencial

Para Gastón Gómez, la introducción en Chile de una forma mixta de gobierno no implica debilitar al presidente ante el congreso, "sino fortalecer la función o poder ejecutivo (y, en este sentido, adelgazar al Presidente para fortalecer el ejecutivo), dándole al Congreso responsabilidad institucional en el gobierno y en las políticas públicas del Estado, haciéndolo copartícipe de sus éxitos y fracasos". Así, el congreso adquiriría "una función institucional y de responsabilidad, ya no sólo para bloquear al Presidente"¹²².

Para generar este sistema cooperativo, el autor propone que el presidente siga siendo elegido por el pueblo en votación directa, "lo que le daría un rol clave en la mantención de los equilibrios y un poder frente al jefe de gobierno, ya que éste último sería elegido por el Congreso o la Cámara política (a proposición del Presidente y podría destituirlo) y no directamente por el electorado"¹²³. Es importante en este equilibrio que el jefe de gobierno sea propuesto por el jefe de Estado al Congreso y aprobado por mayoría, debiendo ser uno de sus miembros. Esto último permitiría el control de la ciudadanía sobre él y la coalición, al menos a través de elecciones, lo que a juicio de Gómez "no se podría lograr si fuera elegido por el Presidente sin apego a las mayorías, resultando una proyección de la autoridad presidencial". Por otra parte, el presidente "debiera tener la facultad de disolver la Cámara política o el Congreso, sólo una vez en su período, y así convocar a la ciudadanía a arbitrar cuando ello sea imposible de lograr desde la Presidencia"¹²⁴. En contrapartida, los mecanismos de control del parlamento sobre el gobierno "debieran ser los clásicos del gobierno parlamentario, y viceversa: censura, confianza constructiva estilo español o alemán, y disolución (validada por el jefe de Estado)"¹²⁵.

En cuanto a la distribución de tareas y responsabilidades entre ambos ejecutivos, para Gómez el jefe de Estado "debe conducir las relaciones internacionales (en el más amplio sentido de la palabra), dirigir y ser el jefe superior de las fuerzas armadas y la

¹²¹ GODOY, Óscar. Óscar Godoy Arcaya, "El Régimen Parlamentario: Una opción política para Chile", en: GODOY, Oscar (editor). *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, p. 38. Citado por: RUIZ-TAGLE, Pablo. "Informe final. Viabilidad política para instaurar el sistema de gobierno parlamentario o semipresidencial en Chile", Proyecto BCN-Innova, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 42.

¹²² GÓMEZ, Gastón. "Propuesta inicial sobre régimen político", en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 141.

¹²³ Ibid., p. 146.

¹²⁴ Ibid., p. 147.

¹²⁵ Ibid.

defensa (aunque no administrativamente), tener la facultad de indultar, la división política y administrativa del Estado, encabezar todas las cuestiones protocolares y simbólicas del Estado, dictar los estados de excepción constitucional, poner en marcha los plebiscitos y el impulso de reforma constitucional, donde la iniciativa debiera ser exclusiva¹²⁶. Por otra parte, en cuanto a la relación entre el gobierno y el Congreso, el autor considera que "deben evitarse todas las fórmulas que transitan hacia parlamentos asambleístas o bajo el control férreo de los partidos (como en Italia) y procurar modalidades con fortalezas del jefe de gobierno (como en Alemania, España o Inglaterra)"¹²⁷. En el fondo, se trata de una propuesta de sistema semipresidencial con predominio del gobierno (o de premier), que se separa tanto de un sistema centrado en el presidente (como sería, por ejemplo, el caso de Rusia) como de un sistema más tendiente al predominio de la asamblea parlamentaria.

Miriam Henríquez coincide, a grandes rasgos, con este planteamiento, pero además promueve una serie de modificaciones más específicas al sistema de gobierno:

i) radicar la atribución de elegir el gobierno en la Cámara de Diputados y no en el Senado (cosa que Gómez plantea como un posible debate);

ii) establecer un mandato presidencial de cuatro años, pero con reelección¹²⁸. Asimismo, combina esta propuesta con la introducción de un Estado regional, donde el Senado pasaría a representar territorialmente a las regiones. Se desprende de la propuesta, además, que debería eliminarse la incompatibilidad entre parlamentarios y cargos ministeriales¹²⁹;

iii) fortalecer la función legislativa. Para ello, se debiera radicar la función legislativa en el congreso y en el jefe de gobierno. "Este último debiera contar con atribuciones para intervenir en la formación de la ley más acotadas que las que actualmente ejerce el Presidente de la República como colegislador. Las limitaciones corresponderían fundamentalmente a reducir las materias de iniciativa presidencial, circunscribir las oportunidades para decidir las urgencias y constreñir el alcance del veto sólo al veto total"¹³⁰. Con respecto a la relación ley-reglamento autónomo, en tanto, la autora plantea que, si el objetivo es fortalecer el rol del congreso y reducir las atribuciones del presidente, "el modelo a seguirse debiera ser del dominio mínimo legal, erigiéndose así la ley como norma de clausura del ordenamiento jurídico"¹³¹;

iv) rebajar los quórum de aprobación de leyes: "El Congreso Nacional debiera aprobar las leyes por mayoría simple, suprimiendo las leyes de quórum supramayoritario, salvo excepciones tales como las normas que establecen las bases del sistema electoral que serían aprobadas por mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio"¹³².

Finalmente, otro autor que ha presentado una propuesta bastante detallada de cambio de régimen es Humberto Nogueira. El sistema semipresidencial, a su juicio,

¹²⁶ Ibid., p. 148.

¹²⁷ Ibid., p. 149.

¹²⁸ HENRÍQUEZ, Miriam. "Otras propuestas sobre régimen político", en: SIERRA, Lucas (editor). *Propuestas constitucionales: la academia y el cambio constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2016, p. 163.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid., p. 164.

¹³¹ Ibid., p. 166.

¹³² Ibid.

“presenta la ventaja institucional de la flexibilidad”¹³³. Así, en casos en que el presidente no sea el líder de la mayoría parlamentaria o la coalición gubernamental haya hecho crisis, es posible que el régimen funcione “con un gobierno que sea expresión de la mayoría parlamentaria y de la voluntad ciudadana, retrotrayéndose el Presidente de la República a la tarea de arbitraje y regulador del juego político, asumiendo el Primer Ministro la tarea plena de conducción del gobierno interior dentro de los causes del estado constitucional democrático”. Esta flexibilidad posibilitaría “la superación dentro del régimen institucional democrático de las hipótesis de conflicto institucional insuperables dentro del presidencialismo”¹³⁴.

En la obra citada, el autor incluso procede a proponer un articulado alternativo al de la actual Constitución. Aquí hay muchas ideas interesantes, pero cabe destacar las siguientes:

i) el autor establece *como regla que el presidente nombre como primer ministro al líder del partido mayoritario*, en caso de que se configure una mayoría absoluta¹³⁵. Esto plantea una diferencia sutil con la propuesta de Gómez: en ella, el presidente tenía libertad para elegir a un representante de otro partido, pero el nombramiento debía ser aprobado luego por la mayoría parlamentaria;

ii) le otorga al presidente la atribución de *disolver la Cámara de Diputados*, convocando inmediatamente a elecciones¹³⁶. Aquí coincide con la propuesta de Gómez;

iii) establece la necesidad de *aceptación del programa de gobierno* del primer ministro por parte del parlamento¹³⁷. Esta es una idea que, como ya vimos, planteó en su momento el presidente Frei Montalva, pero dentro del sistema presidencial; y

iv) establece la *moción de desconfianza constructiva*, es decir, obliga al parlamento que quiera censurar a un primer ministro a que tenga un candidato alternativo, como en España y en Alemania¹³⁸. Aquí también coincide con la propuesta de Gómez.

Conclusiones

En la primera parte de este trabajo hicimos un repaso general de la historia constitucional chilena, centrándonos específicamente en el régimen de gobierno. A partir de esta revisión se advierten varios elementos de continuidad en nuestra tradición constitucional. Así, por ejemplo, si atendemos a las reglas formales del sistema, se ha respetado un sistema presidencial estricto en cuanto a la falta de responsabilidad política de los ministros de Estado y del presidente, aunque sabemos que la práctica

¹³³ NOGUEIRA, Humberto. Op. Cit., p. 353.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid., p. 361.

¹³⁶ Ibid., p. 363.

¹³⁷ Ibid., p. 371.

¹³⁸ Ibid., p. 394. Otro autor que promueve un sistema semipresidencial es Ignacio Rivadeneira, quien también defiende un modelo “a la francesa”, es decir, con predominio formal del primer ministro y con voto de censura constructivo, a la manera de Alemania y España. Véase: RIVADENEIRA, Ignacio. Derecho y humanidades, N° 13, 2008, p. 242. Ojo que al decir que seguiría el modelo francés, nos referimos a sus características *formales*, porque es sabido que - en la práctica- este régimen descansa en un fuerte predominio del presidente.

parlamentaria entre 1891 y 1925 llevó a la utilización de la interpelación como un mecanismo de censura ministerial, configurándose -en los hechos- un régimen pseudo parlamentario o semipresidencial (según cómo se considere).

La Constitución de 1925 surgió como respuesta frente al -pretendido- fracaso de dicho modelo. Así, los constituyentes, temerosos de repetir el mismo esquema, terminaron cercenando prácticamente todas las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, que debió buscar otras fórmulas para ejercer su rol de control. Finalmente, la Constitución de 1980, tras la reforma de 2005, recuperó la interpelación e incorporó nuevas atribuciones -como la creación de comisiones investigadoras-, reforzando el rol de control, pero excluyendo explícitamente la responsabilidad política de los ministros.

Otros rasgos estructurales del régimen de gobierno en Chile son la inexistencia de un vicepresidente, el congreso bicameral y la función colegisladora del Presidente de la República. Este debiera ser un punto central de cualquier análisis, por cuanto es un rasgo común a nuestra historia constitucional y, al mismo tiempo, es un elemento de ruptura frente al modelo presidencial estadounidense, que consagra una separación rígida entre los poderes del Estado. Por otra parte, es evidente que existe un fuerte contraste entre las atribuciones legislativas del Presidente en la Constitución de 1833 y las atribuciones que le otorga la Constitución de 1980. Aquí los hitos que cortan con nuestra tradición institucional previa son las reformas de 1943 y 1970, que -en conjunto- establecieron un profuso catálogo de materias de iniciativa exclusiva presidencial. La Constitución de 1980 no sólo mantuvo, sino que amplió este catálogo. A partir de aquello, en la actualidad la agenda legislativa es -generalmente- dominada por el poder ejecutivo.

Si en esta evolución incorporamos también otras atribuciones presidenciales, como el uso de los estados de excepción y las medidas extraordinarias, llegamos a un balance paradójico. Mientras la Constitución de 1833 permitía que el Presidente actuara, bajo ciertas circunstancias, como un cuasi dictador, sobre todo en cuanto a sus poderes extraordinarios, también establecía una separación estricta entre poderes del Estado. Además, existían ciertas normas que permitían suponer la intención del constituyente de entregarle amplias atribuciones al Congreso para controlar la acción del gobierno, lo que redundó en la configuración de la llamada "república parlamentaria". En cambio, tanto la Constitución de 1925 como la Constitución de 1980, si bien morigeraron el aspecto cuasi dictatorial, regulando progresivamente los estados de excepción y limitando las medidas extraordinarias, han aumentado las atribuciones presidenciales en el ámbito legislativo.

Por otra parte, la Constitución de 1980 ha supuesto un giro adicional dentro de este panorama. Así, se han constitucionalizado diversas áreas que antiguamente eran parte del dominio legal, elevando su quórum de aprobación. Esto, sumado al rol del Tribunal Constitucional, también ha influido sobre el régimen de gobierno, incorporando nuevos "jugadores con derecho a veto", según la fórmula de Tsebelis que ya revisamos.

Como corolario de este balance, diversas voces críticas han planteado la necesidad de un cambio de régimen de gobierno. Estas propuestas van desde intentos por reequilibrar el sistema fortaleciendo las atribuciones del Congreso, sobre todo en materia legislativa -en palabras de Zapata, recuperando la "dignidad de la ley"-, hasta iniciativas que buscan cambiar completamente el régimen. Dentro de estas últimas, sin embargo, la opción predominante pareciera ser el régimen semipresidencial, sobre todo en su versión de supremacía gubernamental (no encontramos, en cambio, propuestas de un semipresidencialismo con supremacía del presidente o de la asamblea). Probablemente esta predilección esté vinculada con el propósito de que el presidente se convierta en una figura por sobre los vaivenes de la política cotidiana e incluso en un símbolo de unidad del país.

Finalmente, es claro que en un eventual escenario de debate constituyente todas estas opciones serán ponderadas nuevamente en su mérito. El objetivo de este trabajo ha sido simplemente dar cuenta de las opciones que se encuentran *actualmente* sobre la mesa, considerando los principios a los que debe responder -y las complejidades que debe enfrentar- cualquier sistema de gobierno que se establezca.