

## HABLEMOS DE RÉGIMEN DE GOBIERNO

# ¿Es Chile un país hiperpresidencialista?<sup>1</sup>

Dentro de los cuestionamientos recientes a nuestra institucionalidad, que finalmente desembocaron en la discusión sobre una nueva Constitución, se ha hablado también de transformar o reformar la figura del Presidente, sobre todo, en consideración al rol que cumple hoy en día el Congreso. Así, uno de sus mayores detrimentos en la discusión social, parecerían ser las facultades –a ojos de algunos, excesivas– con que cuenta esta autoridad. **Así, hay quienes postulan que en nuestro país existiría más bien un sistema de gobierno que debería caracterizarse como hiperpresidencialista.**

A raíz de lo anterior, el objeto de esta minuta será abordar la discusión sobre el régimen de gobierno actual, por medio de entregar ciertas luces sobre algunos de los aspectos más relevantes a la hora de calificar y evaluar esta parte de nuestro diseño institucional. Para esto, adelantamos que propondremos un análisis cualitativo, más que cuantitativo como suele ocurrir, de las nombradas atribuciones. **Lo anterior, por que sostenemos que la evaluación del funcionamiento del régimen de gobierno, más que la simple caracterización bajo un paradigma u otro; tiene que ver con la relación entre éste y los demás poderes, en particular, el Poder Legislativo.** En todo caso, con lo anterior a la vista, vemos que las dimensiones de la institucionalidad formal e informal<sup>2</sup>, ambas dimensiones relevantes para este análisis, son diversas y extensas. Así las cosas, el análisis aquí presentado no tiene la intención de ser completamente exhaustivo, en cambio, nos concentraremos en aquellas atribuciones que han sido especialmente cuestionadas.

---

<sup>1</sup> Esta minuta forma parte de una tríada en la cual se tratará el tema de presidencialismo y régimen de gobierno en Chile. Revisa más en <http://www.ideapais.cl/constitucion-solidaria>

<sup>2</sup> Una interesante y muy trabajada tesis sobre esto en la doctrina nacional se puede ver en Soto, Sebastián: “Costumbres y prácticas legislativas en el Derecho Constitucional”. En Iván Obando (editor), Estudios constitucionales y parlamentarios en Homenaje al Profesor Jorge Tapia Valdés (Ediciones RIL).

## **I. Primero lo primero, ¿cómo definimos un sistema de gobierno?**

Para hablar de gobierno, debemos primero hablar del Estado. Este se ha entendido como una entelequia político-jurídica que se personifica en tres funciones principales: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y se materializa en distintos órganos que ejercen tales funciones, los cuales delimitan su actuar en virtud del, tradicionalmente conocido, principio de la separación de poderes<sup>3</sup>. Por otro lado, el gobierno ha sido definido como “la dirección suprema y control de la administración estatal, así como la conducción de la política global del Estado” (Kammler, 1971, p. 183). Ahora bien, en un primer momento de la literatura, se habló de que las tres funciones, o al menos dos de ellas, no podían recaer en una misma persona, ya que entonces no habría libertad en la creación y aplicación de las leyes (Montesquieu, 1906)<sup>4</sup>. Sin embargo, **hoy en día esta separación no es tan claramente delimitada<sup>5</sup>, sino que más bien erige en torno a dos máximas o principios; evitar la concentración del poder y el sistema de pesos y contrapesos, en virtud del cual se establecen mecanismos y atribuciones entre los distintos poderes que permitan un control recíproco, limitándose entre sí dentro de su propia esfera de acción, previniendo abusos de poder por parte de alguno de ellos**, principios que se delimitan ya en *El Federalista* (Madison, 1788). De esta manera, los distintos poderes del Estado pueden contrapesar o intervenir, de ser necesario, en el actuar de los demás, manteniendo un debido equilibrio.

Ahora bien, según la magnitud en la cual se vinculen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se pueden distinguir distintos tipos de gobierno. En un espectro amplio, la doctrina distingue, con más o menos características en común, el presidencialismo, el parlamentarismo y el semi presidencialismo. El primero de éstos consiste en aquel tipo de gobierno en el cual el poder ejecutivo es ejercido por un Presidente que desarrolla las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Además, contempla una separación de poderes más rígida que en el parlamentarismo. Un ejemplo de lo anterior, además de nuestro país, sería Estados Unidos. Por otro lado, los parlamentarismos deben su nombre a su principio fundador; que el Parlamento es soberano (Sartori, 1999, p. 116). Lo anterior implica que hay una separación mucho menor, y, por ende, menos evidente, entre el Ejecutivo y el Congreso; siendo este último quien designa, apoya y en última instancia, inclusive destituye al Presidente. Dos ejemplos de lo anterior, sin embargo diferentes en su forma, son el Reino Unido y Alemania. Finalmente, el semipresidencialismo sería un régimen más bien *sui generis* que se caracteriza por ser una mixtura

<sup>3</sup> Principio que, dicho sea de paso, sigue siendo un asunto debatido hasta el día de hoy.

<sup>4</sup> Por supuesto, cabe decir que Montesquieu no es necesariamente el primero en esbozar este principio, pero sí es a quien más se lo asocia.

<sup>5</sup> Ver al respecto Soto, Sebastián “La nueva y la vieja separación de poderes en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo” en Estudios Constitucionales, Año 16, N°2, 2018 p. 449-480.

entre el presidencialismo y parlamentarismo, donde se tiene un Presidente electo popularmente (Jefe de Estado) y un Jefe de Gobierno elegido por el Legislativo. Un ejemplo de esto sería el régimen francés. Por supuesto, **todo lo anteriormente dicho tiene significativas diferencias entre un país u otro, ya que las experiencias se han ido moldeando de manera diferente**<sup>6</sup>, así es posible reconocer formas «puras», como les llama Sartori, y otras, no tanto. Ahora bien, para efectos del documento, nos centraremos únicamente en el sistema presidencial.

Históricamente, el régimen de Chile se ha catalogado como presidencialista. **Sin embargo, hay quienes señalan que la cantidad y magnitud de las atribuciones que la Constitución le reconocería al Presidente de la República serían excesivas, y que, por lo tanto, se configuraría más bien un neopresidencialismo, o llamado comúnmente «hiperpresidencialismo»**<sup>78</sup>. Ahora bien, el hiperpresidencialismo consiste en un sistema de gobierno desequilibrado, en el cual los poderes del Presidente superan con creces los de los demás órganos de Estado, o las facultades de control de estos últimos respecto del Presidente son limitadas. **Al respecto, adelantamos que consideramos que el análisis de las atribuciones se ha enfocado de una manera cuantitativa más que cualitativa, por ende, derivando en una conclusión equivocada. En otras palabras, creemos que las atribuciones que conforman este (nuestro) régimen, no son realmente tan concentradas en el mandatario como parecieran.**

Así las cosas, en esta minuta revisaremos los principales argumentos que han sostenido la idea de que Chile tiene un régimen hiperpresidencial, y expondremos sus principales tensiones y contradicciones a la luz de la discusión constitucional. En particular, la caracterización de nuestro régimen como hiperpresidencialista se ha generado a partir de una consideración negativa de la gama de facultades y atribuciones que tiene el Presidente de la República en nuestro ordenamiento, especialmente a partir de su rol como colegislador<sup>9</sup>, pero también relacionado a su injerencia en nombramientos en otros poderes del Estado.

---

6 Sobre la importancia que toma la creación de una identidad propia, esto es, la idiosincrasia de un país en torno a la aplicación del régimen a la hora de evaluar un posible cambio en el régimen de gobierno ver la minuta “Presidencialismo en Chile” aquí

7 También ha sido llamado “presidencialismo reforzado”.

8 Ver Diálogos Constitucionales, Cuestión IV “Régimen Político”. Se sostiene esta postura por José Francisco García en la relación, y es apoyada por Sergio Verdugo en el diálogo. El profesor Pablo Ruiz-Tagle también sostiene esta postura en su libro “La República en Chile”.

9 En nuestra institucionalidad el Presidente de la República concurre a la formación de las leyes de diferentes maneras, tanto por medio de su potestad de iniciar la tramitación de determinadas materias, como, por ejemplo, por su capacidad de sancionar, esto es, dar su aprobación, a las leyes en su etapa final.

## II. Los asuntos predominantes en la discusión

A continuación, nos centraremos en revisar aquellos elementos del régimen actual que han sido objeto de críticas, tanto en el debate público como en la doctrina, y que han sido utilizados para sostener que el régimen chileno es hiperpresidencialista: **urgencias legislativas, veto presidencial e iniciativa y elección de cargos judiciales**. Cabe señalar que, por su importancia, se tratarán las materias de atribuciones de iniciativa exclusiva en determinadas materias de ley y otras relacionadas a su rol de colegislador, en otros documentos<sup>10</sup>.

### 1º URGENCIAS LEGISLATIVAS

Los proyectos de ley no tienen plazos dentro de los cuales deben ser necesariamente despachados, sino que dependen de los obstáculos y tiempos de discusión que presenten durante las distintas etapas de su tramitación. Sin embargo, el Presidente de la República puede “hacer presente la **urgencia** en el despacho de un proyecto, en uno o todos sus trámites” (Constitución Política de la República, 1980). Así, puede modificar el orden en tabla del día y enviar **señales de preferencia política** del gobierno sobre ciertos temas y proyectos de ley. La Cámara respectiva debiese, de acuerdo al texto legal, despachar el proyecto dentro de un plazo que dependerá del tipo de urgencia de que se trate. Existen tres tipos:

- **Simple urgencia:** el proyecto debe ser despachado por la respectiva Cámara en un plazo de 30 días.
- **Suma urgencia:** el proyecto debe ser despachado por la respectiva Cámara en un plazo de 15 días.
- **Discusión inmediata:** el proyecto debe ser despachado por la respectiva Cámara en un plazo de 6 días.

**Se critica que esta atribución del Presidente de la República es excesiva, en cuanto le permite manejar la agenda legislativa siendo que su cargo formaría parte del Poder Ejecutivo y no del Legislativo** (Aninat, 2006). Sin embargo, en la práctica no tiene este resultado. Ni en la Constitución de la República ni en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional o los respectivos reglamentos de la Cámaras es posible encontrar alguna norma que sancione de manera alguna a las Cámaras si no cumplen con los plazos debidos. Por lo tanto, la obligatoriedad que poseen las urgencias es aparente y no se condice con la realidad en muchos casos. Al final del día, es más bien una señal política que una exigencia. Si se observa, por ejemplo, la historia de la Ley N° 21.160 sobre la imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra menores, esta ingresó como moción parlamentaria el año 2010. En su tramitación fue objeto de 24 urgencias legislativas (22 de suma urgencia y 2 de discusión

---

<sup>10</sup> Ver más en: [www.ideapais.cl/constitucion-solidaria](http://www.ideapais.cl/constitucion-solidaria)

inmediata). La mayoría de estas caducaron, o se retiraron para volverlas a presentar ese mismo día, sin que se avanzara en la tramitación.<sup>11</sup>

En conclusión, las urgencias legislativas dependen de la capacidad del gobierno de turno de convencer a las Cámaras de su tramitación, ya que no existe sanción o repercusión alguna si no se cumplen, salvo tal vez, el escrutinio público. **Por lo anterior, postulamos que es un error calificarlo como un mecanismo presidencial excesivo, ya que, en la práctica, “la urgencia tiene la función de definir las prioridades del Ejecutivo, más que indicar el tiempo en que desea que los proyectos sean despachados por el Congreso”** (Huneeus, 2018, p. 359).

## 2º VETO PRESIDENCIAL<sup>12</sup>

En el proceso de formación de una ley, el Presidente de la República posee otra facultad legislativa: el veto. Al aprobarse un proyecto de ley por ambas Cámaras, este se envía al Presidente para que también dé su visto bueno, o formule las observaciones que estime convenientes. Si en 30 días no se manifiesta respecto a este punto, el proyecto se entiende sancionado<sup>13</sup>, esto es, aprobado por el Presidente; y debe ser promulgado y publicado<sup>14</sup>. Sin embargo lo anterior, el Presidente de la República tiene, en este momento, la atribución de **vetar** el proyecto y devolverlo a la Cámara de origen para su discusión. Este veto puede ser de tres tipos (LyD, 2016):

- Aditivo: agrega** un artículo o capítulo.
- Supresivo: elimina** una parte del proyecto de ley.
- Sustitutivo: reemplaza** una frase o artículo del proyecto de ley.

Las observaciones realizadas por el Presidente deben “tener relación directa con las ideas fundamentales del proyecto, a menos que hubiesen sido consideradas en el mensaje respectivo” (BCN, 2020, p. 182-183). Si se aprueban estas observaciones por ambas Cámaras, el proyecto avanza a la etapa de promulgación. No obstante, si se rechazan todas o algunas de las observaciones mencionadas, existen dos opciones posibles. Primero, pueden insistir, lo que se traduce en que dos tercios de los miembros presentes reafirmen su aprobación, obligando al Ejecutivo a promulgar el

---

11 Otros casos como este, se pueden observar también en la tramitación de las leyes N° 21.220 sobre trabajo a distancia, N° 21.212 sobre materias de tipificación del femicidio y de otros delitos contra las mujeres, N° 21.174 sobre financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional, entre otras.

12 Es importante señalar que el Constituyente no denomina veto a la institución que consagra, sino que define la facultad de “formular observaciones”.

13 Una de las etapas en el proceso de formación de la ley.

14 Por regla general, es la publicación de una ley la que determina su entrada en vigencia, a no ser que la misma ley establezca una fecha distinta para ello.

proyecto como ley. La segunda es que, de no reunirse el quórum indicado, los puntos sobre los cuales se hicieron las observaciones no serán ley.

Ahora bien, este control por parte del Ejecutivo es considerado de los más poderosos por algunos autores. Así, por ejemplo, Londregan (Aninat, 2011) expresaba que el veto parcial en Chile le otorgaba al Presidente un poder de negociación considerable en sus relaciones con el Congreso (Soto, 2015). Aninat, Navia y Vial (2011) comparten este análisis, expresando que, junto con las urgencias, el veto configura uno de los mayores poderes de control presidencial en Latinoamérica en el Poder Legislativo.

**Sin embargo, en la práctica no ha sido tan extremo como se menciona, sino que su uso ha ido minimizándose (sin desaparecer), dejando, en la mayoría de los casos, sus características más opresivas de lado.** Sebastián Soto (2015) sostiene que, en la tramitación de un proyecto de ley, el gobierno debe mantener un apoyo del Congreso para poder llevar a cabo su agenda legislativa. Por lo tanto, el uso del veto, al tener un gran peso al negociar, no puede ser utilizado a la ligera. Si las Cámaras se sienten constantemente amenazadas con que sus proyectos sean vetados, se verán menos propensas a aprobarlos en un principio, generando un clima poco idóneo para la concreción de un programa de gobierno. Es por esto que, en la práctica, su uso es muy escaso. **Según estadísticas entregadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) entre 1990 y 2013 solo un 14% de los vetos fueron rechazados, lo cual demuestra que, en su mayoría, hubo acuerdo con el Presidente respecto a las observaciones realizadas. Este mecanismo es considerado de ultima ratio, por lo que funciona como un contrapeso excepcional.**

La atribución del veto ha ido configurándose en la práctica legislativa más como un mecanismo de negociación y cooperación que uno de imposición e intromisión. A través de su uso informal ha demostrado tener menos poder del que aparenta en la norma. Por lo tanto, es difícil sostener la configuración de un hiperpresidencialismo en base a atribuciones que en la práctica no son utilizadas como medios de concentración de poder.

### **3º ELECCIÓN DE CARGOS JUDICIALES**

Se ha mencionado que, al igual que en las atribuciones ya analizadas, el Presidente de la República posee demasiado poder respecto a la elección de jueces y magistrados del Poder Judicial (García, 2015, p. 331). **Sin embargo, es necesario analizar el funcionamiento del sistema de nombramiento para observar que existen muchos contrapesos, tanto por parte del Poder Legislativo como del Poder Judicial mismo, para este tipo de elección.**

El Presidente no elige libremente a los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, sino que elige de una quina o terna respectivamente. Estas son propuestas por la Corte Suprema con acuerdo del Senado<sup>15</sup>. Es decir, son los tres poderes del Estado quienes concurren y participan en el nombramiento de los jueces. A raíz de esto, Mario Casarino (2006) sostenía que, en Chile, desde hace mucho tiempo, se adoptó un sistema mixto y no uno ejecutivo para elegir a los jueces, quienes, además, deben cumplir con requisitos de nacionalidad, edad y antigüedad. A partir de lo mencionado, es posible sostener que el Presidente de la República no posee tanto poder como se ha sostenido por parte de la doctrina respecto al nombramiento de altos cargos judiciales, sino que la misma legislación consagra un sistema en el que participan los tres poderes para así disminuir la influencia que podría tener cada uno.

### **III. Conclusión**

En suma, es posible apreciar que, las distintas atribuciones que aparentemente le dan una gran concentración de poder al Presidente de la República no son en realidad ni tan fuertes, ni tan invasivas. Existen distintos factores que influyen en su uso y que, por lo tanto, disminuyen su capacidad de intervenir en los demás poderes. **La realidad práctica y legal de las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y Judicial permite defender en gran medida el éxito del sistema de pesos y contrapesos en nuestra institucionalidad, lo cual trae como consecuencia un equilibrio entre poderes, en oposición al hiperpresidencialismo.**

**Así, sostenemos que la clave a la hora de abordar esta discusión es hacer un examen exhaustivo y no limitarse a *cuántas*, sino que a preguntarse *cómo* son las atribuciones que permiten analizar el régimen.** Sin embargo lo anterior, Chile es presidencialista, lo que responde a una historia y concepción cultural de la autoridad y que, por supuesto, puede ser revisada. En ese sentido, creemos que la búsqueda de reformas no debe ir encaminada a determinar cómo quitarle poder al Presidente de la República, sino más bien, debieran encaminarse a cómo podemos mejorar la coordinación entre los distintos poderes del Estado.

---

<sup>15</sup> En simple, la propuesta es hecha por la Corte Suprema, el Presidente elige y el Senado debe ratificar esta elección.

## IV. Bibliografía

- ANINAT, Cristóbal (2006): "Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?", *Política. Revista de Ciencia Política*, Vol. 47: pp. 128-148.
- ANINAT, Cristóbal et. al (2011): "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile" en *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (Banco Interamericano de Desarrollo): pp. 161-206.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Formación Cívica: [https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle\\_guia?h=10221.3/45763](https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45763) (Revisado el 7/04/2020).
- CASARINO, Mario (2016): *Manual de Derecho Procesal. Derecho Procesal Civil* (Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA (1980).
- FUCHSLOCHER, Guillermo (2013): "Neopresidencialismo y Democracia", *Cuaderno de Bitácora de Librepensamiento*.
- GARCÍA, José Francisco (2015): "Cuestión IV: Régimen Político", en *Diálogos Constitucionales* (Centro de Estudios Públicos): pp. 319-456.
- HUNEEUS, Carlos (2005): "El Congreso en el presidencialismo: el caso de Chile", *Revista SAAP*, Vol. 2, N° 2: pp. 345-391.
- KAMMLER, Jorg (1971): "Funciones de Gobierno" en *Introducción a la Ciencia Política* por ABENDROTL, Wolfgang y LENK, Rurt (edit., Anagrama, Barcelona).
- LIBERTAD Y DESARROLLO (2016): *¿Qué es y cómo opera el veto presidencial en Chile?* (9/05/2016).
- MADISON, James y HAMILTON, Alexander (1788): "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments", *The Federalist*, N° 51.
- MONTESQUIEU (1906): *El Espíritu de las Leyes*, trad. Siro García del Mazo (Tomo I, Librería General de Victoriano Suárez, Barcelona).

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2014): *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*.

SARTORI, Giovanni (1999): *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni (Fondo de Cultura Económica, México).

SIERRA, Lucas (2015): *Diálogos Constitucionales* (Centro de Estudios Públicos, Santiago).

SOTO, Sebastián (2015): "El veto presidencial y el Tribunal Constitucional", *Anuario de Derecho Público UDP*, N° 1: pp. 201-221.

