

Las leyes orgánicas constitucionales en el régimen presidencial. Lo que el debate constituyente está olvidando

SERGIO VERDUGO R.¹

Profesor de Derecho Constitucional

FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Máster en Derecho, Universidad de California, Berkeley.

Magíster en Derecho Público, P. Universidad Católica de Chile.

Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad del Desarrollo.

Profesor e investigador

FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

RESUMEN: Se denuncia un problema en la propuesta de los libros *El Otro Modelo* y *La Constitución Tramposa*, en orden a eliminar las leyes orgánicas constitucionales, ya que los mismos no consideran los efectos que tendría dicha reforma en nuestro régimen de gobierno. Atendido el fuerte presidencialismo que nuestra Constitución actual establece, este ensayo sugiere que una eventual reforma al sistema de quórums legislativos debería hacerse cargo del desproporcionado incremento de los poderes legislativos del Presidente de la República.

Introducción

En este ensayo formularé una crítica a la manera en que el debate constituyente actual está enfrentando el problema de las leyes orgánicas constitucionales ("loc" o "locs"), especialmente en el libro *La Constitución Tramposa*, de Fernando Atria², y en *El Otro Modelo*, de varios autores³. Argumentaré que la propuesta relativa a la eliminación de las locs no considera los efectos que dicha reforma traería en nuestro régimen presidencial. Si se quiere avanzar en una modificación que altere los quórums legislativos que nuestro constituyente actual dispone, deberían revisarse también las facultades legislativas del Presidente de la República, ya que de lo contrario se exacerbaría aun más un presidencialismo que ha sido criticado por los fuertes poderes que le entrega al Jefe de Estado. En

¹ Agradezco la colaboración de Jennifer Quintana, ayudante de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo.

² ATRIA (2013). También, ver ATRIA (2014).

³ ATRIA et al. (2013).

consecuencia, si se decide eliminar las locs sin revisar otras reglas institucionales relacionadas, se iría en la dirección contraria a lo que una parte importante de la literatura recomienda: atenuar nuestro *cesarismo* presidencial⁴.

Es necesario señalar que los argumentos que presentaré en este ensayo no obstan a las razones que he invocado en otros trabajos para defender la regla de supermayoría en ciertos contextos⁵. La posición que esgrimiré en este trabajo es independiente de dichas razones, aunque podría adicionarse a ellas si se consideran sus alcances. Como el problema del régimen político podría ser superado si los críticos de las locs sofisticaran sus argumentos (cuestión que no han hecho, al menos en *La Constitución Tramposa* y en *El Otro Modelo*), las razones que entregaré aquí no permiten descartar completamente las críticas a la regla supermayoritaria. No obstante, la importancia de este problema debería llamar la atención de quienes intervienen en este debate. En consecuencia, el objetivo de este ensayo no es defender la regla de supermayoría ni contestar sus críticas (cuestión que he hecho en otro lado⁶), sino promover la idea de que, cualquiera sea la posición que se tenga en esta discusión, ella debe (al menos) hacerse cargo del problema del *cesarismo* presidencial e incorporarla en la propuesta institucional que se formule. Si no se acepta esta idea, propuestas como las de *La Constitución Tramposa* y de *El Otro Modelo* debilitarían nuestra democracia al desequilibrar la manera en que nuestra Carta Fundamental articula los poderes legislativos, produciendo un resultado que, como mostraré más adelante, es contrario incluso a lo que los propios autores de dicha propuesta quieren para nuestro sistema político.

Este ensayo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar (I), resumiré brevemente el debate sobre las locs. En seguida (II), daré a conocer la propuesta de *La Constitución Tramposa* y de *El Otro Modelo* en relación a las locs, explicando la manera en que dicha idea de reforma (no) considera cuestiones institucionales importantes que se relacionan. Luego (III), describiré algunos aspectos relevantes de nuestro sistema presidencial, identificando el espacio y la función que las locs tienen dentro de dicho sistema. Finalmente (IV) concluiré llamando la atención respecto del problema inadvertido que trae la propuesta institucional de dichos autores.

⁴ La expresión *cesarismo* presidencial la tomé de una de las primeras (y tal vez más importante) críticas a la Constitución de 1980: la del denominado *Grupo de los 24*, quienes bautizaron así el régimen presidencialista original de 1980. GRUPO DE LOS 24 (1981) pp. 3-4. Esta expresión ha sido utilizada por varios autores, como ocurre con las críticas tempranas a la Constitución de 1980. Ver, por ejemplo, CUMPLIDO (1984) p. 59. Este autor utiliza la expresión *cesarismo legal*, que atribuye a G. Burdeau.

⁵ Ver una defensa general en VERDUGO (2009) y una explicación de las justificaciones especiales en VERDUGO (2012). Ver una respuesta a estas ideas en BUSCH Y QUEZADA (2013) y en JIMÉNEZ et al. (2013).

⁶ Además de los textos citados en la nota anterior, también he escrito contestando algunas de las críticas que se han formulado. Ver VERDUGO (2014), contestando a JIMÉNEZ et al. (2013).

I. El debate sobre las leyes orgánicas constitucionales

Como ya advertí en la introducción, en el contexto del debate constituyente que actualmente se observa en nuestro país se ha planteado la idea de eliminar las locs por parte de dirigentes políticos⁷ y, también, de algunos académicos⁸. En general, los partidarios de esta idea sostienen que ellas le entregan un derecho a veto a la minoría parlamentaria para bloquear reformas institucionales de importancia, favoreciendo el statu quo diseñado bajo el régimen original de la Constitución de 1980 y vulnerando la igualdad política entre sus defensores y quienes promueven cambios políticos de importancia⁹. Por el otro lado, se argumenta (entre otras razones) que las locs sirven propósitos legítimos para darle estabilidad al sistema político, limitando el poder de las mayorías y evitando que las mismas puedan condicionar las reglas de la política en desmedro de los derechos de las minorías¹⁰.

Yo mismo he participado de esta discusión, argumentando que existen fines especiales que justifican la defensa de la regla de quórum supermayoritario que favorecen un debate de naturaleza casuística¹¹. Así, por ejemplo, he sostenido que la regla de supermayoría es útil para fortalecer la imparcialidad del sistema electoral y la autonomía de los órganos de control del poder, entre otros. En mi argumento sostengo además que el debate sobre las locs es esencialmente *instrumental*, ya que las justificaciones de las mismas responden a valores que, eventualmente, podrían ser satisfechos por otros arreglos institucionales con relativa eficacia¹². Las locs, entonces, no son un fin en sí mismo, sino un *instrumento* para satisfacer determinados fines que se ha estimado valioso proteger, como ocurre con la autonomía del Banco Central y la neutralidad de las reglas

⁷ Representativo de un sector importante del espectro político, resulta el *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, Chile de Todos* [Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014]. Disponible en <http://michellebachelet.cl/programa/>: pp. 30-35. La idea precisa se plantea brevemente en la página 34 del programa, la que no ofrece mayores explicaciones.

⁸ Entre muchos otros autores que serán debidamente citados más adelante, ver por ejemplo lo planteado en el conocido libro *El Otro Modelo*, de ATRIA et al. (2013) p. 77, pp. 90-94. Cabe hacer presente que estas críticas no son nuevas entre nosotros. En efecto, ellas ya estaban presentes en el trabajo del denominado Grupo de los 24: "No es aventurado suponer que todas las materias reservadas a "leyes orgánicas constitucionales" y a "leyes de quórum calificado", serán reguladas por la Junta de Gobierno en los próximos nueve años, y ella también dictará todas las "leyes interpretativas de la Constitución" que crea conveniente. En tales circunstancias, cuando el Congreso empiece a funcionar, le será prácticamente imposible, por los altos quórum que requeriría, modificar lo que la Junta haya prescrito sobre esas materias para implementar la autocracia". GRUPO DE LOS 24 (1981) p. 6. En un sentido similar, aunque descriptivo, John Londregan sugiere que para la Junta era más fácil dictar locs que modificar la Constitución. LONDREGAN (2000) p. 64

⁹ Varios autores han sostenido este argumento, aunque con diversas variaciones. Con matices entre ellos, ver los trabajos de MUÑOZ (2006), ZAPATA (2008) pp. 402-403, SUÁREZ (2009), SIERRA (2011), FUENTES (2012) pp. 39-41, ATRIA (2013) pp. 46-51, ATRIA (2014) pp. 20-26, BUSCH Y QUEZADA (2013), JIMÉNEZ et al. (2013).

¹⁰ Ver un resumen de los argumentos de esta posición en mi trabajo VERDUGO (2009).

¹¹ VERDUGO (2012). Ver una respuesta en JIMÉNEZ et al. (2013), y una réplica en VERDUGO (2014).

¹² He desarrollado este punto con mayor profundidad en VERDUGO (2014).

que organizan el proceso legislativo. El problema de la agenda de reformas políticas es que al proponer la eliminación de las locs, no da cuenta de la forma en que estos fines podrían seguir protegiéndose. Por eso, es que he señalado que el debate ha sido pobre e incompleto, al menos si se le considera con la pretensión de promover una reforma institucional.

La discusión sobre las locs admite varias aristas. En efecto, el problema de las supermayorías legislativas (o la defensa y crítica de la regla de mayoría) ha sido debatido desde la perspectiva de la igualdad política¹³ y de la justicia¹⁴, y también bajo la visión de la historia¹⁵ y de la ciencia política¹⁶. Desde la perspectiva de la literatura constitucionalista, ella suele asociarse a las razones por las cuales es válido limitar el poder de las mayorías y a la validez intrínseca o instrumental de la regla de mayoría¹⁷. Algunas de estas ideas han sido debatidas en el Derecho Comparado, existiendo incluso sistemas políticos que han adoptado algún tipo de forma supermayoritaria a nivel legislativo¹⁸. Los autores nacionales que escriben sobre estos puntos suelen utilizar parte de esta literatura, vinculándola al *pecado de origen* de las locs, al ser creadas por el constituyente de 1980, lo que ha impedido separar la discusión política acerca de la legitimidad de origen de esta institución, respecto de la evaluación de las virtudes y defectos de arreglos institucionales específicos¹⁹.

Resulta lamentable esta visión, ya que ella impide evaluar las instituciones vigentes en su mérito. En el contexto de un debate acerca de reformas institucionales que el país necesita, es razonable evaluar las normas políticas que nos rigen para determinar si es recomendable o no modificarlas. Así, por ejemplo, y como ha dicho el profesor Patricio Zapata, deben valorarse las contribuciones que la

¹³ Por ejemplo, SADURSKI (2008) pp. 41-91.

¹⁴ El propio Rawls dedica un capítulo de su *Teoría de la Justicia* a tratar el punto. RAWLS (1971) pp. 356-363.

¹⁵ Tal vez la obra más completa es el libro de SCHWARTZBERG (2014), quien en la primera parte de su libro explora el nacimiento de la supermayoría en la historia. Interesante resulta su análisis, en especial, de episodios como la selección del Papa.

¹⁶ Ver algunos ejemplos en DAHL (1989) pp. 135-152, RICKER (1982) y la segunda parte del libro de SCHWARTZBERG (2014).

¹⁷ Así, por ejemplo, Hans Kelsen defiende las supermayorías en ciertos contextos: KELSEN (2002) pp. 63-68. Lo mismo ocurre con BÖCKENFORDE (2000) 92-95 y con ELSTER (1993). Sin perjuicio de que estos dos últimos autores se refieren a los quórum de reforma constitucional, muchas de las razones que invocan son aplicables a las reglas de quórum a nivel legislativo. Aceptar la rigidez constitucional y no la legislativa, cuando las razones son equivalentes, responde a un formalismo que debe ser rechazado, como ya lo expliqué en VERDUGO (2014). No profundizaré aquí esta idea.

¹⁸ Varios Estados dentro de los EE.UU., por ejemplo, tienen reglas supermayoritarias para cuestiones tributarias, lo que también ha sido debatido a nivel federal. También, en materia de tratados internacionales, ellos deben ser aprobados por una regla de quórum especial por parte del Senado. Algunos países que tienen reglas de supermayoría interesantes de analizar son Bélgica y Austria. Cada país responde a realidades distintas y tienen matices diversos, razón por la cual lo que justifica una institución allá, no debiera automáticamente suponer una receta adecuada acá. La referencia al Derecho Comparado es útil para precisar que: (i) no toda regla supermayoritaria es contraria a la democracia (si entendemos que esos países son democracias que respetamos) y (ii) existen contextos donde es razonable discutir la misma.

¹⁹ Tal vez el ejemplo más representativo de lo anterior, es el trabajo de JIMÉNEZ et al. (2013).

Constitución de 1980 ha hecho²⁰, así como también las instituciones anteriores que ella ha reconocido. Por lo mismo, las propuestas de cambio constitucional deben también ser evaluadas de acuerdo a los efectos institucionales que ellas producen. La crítica que realizaré en este trabajo se dirige justamente en contra de una propuesta que no ha reparado las consecuencias negativas que genera, como explicaré en la siguiente sección.

II. La propuesta de eliminar las leyes orgánicas constitucionales

La propuesta que me interesa examinar parece haber sido suscrita por varios autores y reiterada en diversas ocasiones. Como ya lo señalé en la introducción, probablemente la que ha tenido mayor impacto es aquella contenida en el libro *El Otro Modelo* (de 5 autores)²¹ y la de Fernando Atria (quien también forma parte del grupo de autores que escribieron *El Otro Modelo*)²². Aunque las razones que utilizan otros autores críticos de las locs son similares a las de *El Otro Modelo* y a las de Atria²³, estas dos últimas tienen la ventaja de ofrecer un propósito explícito y concreto: la elaboración de una agenda específica de reformas políticas y constitucionales. Por ello, la evaluación de estos trabajos permite examinar las consecuencias institucionales que los mismos producirán en su integridad. Por consiguiente, la crítica que formulo en este ensayo no es necesariamente aplicable a lo que señalen otros autores.

Comencemos por lo planteado en *El Otro Modelo*. Este libro ofrece una agenda ambiciosa de reformas que se relacionan con la manera de ver el rol del Estado, el régimen de lo público, programas sociales y modificaciones constitucionales amplias. Dentro de su agenda de reformas políticas, *El Otro Modelo* señala que las instituciones de la Constitución de 1980 no fueron diseñadas para fortalecer la *representación*, lo que sería parte de la causa de la supuesta crisis de *representación* que hoy vivimos, razón por la cual hay que reformar varias de dichas instituciones²⁴. Dentro de las instituciones "con veto", *El Otro Modelo* identifica al sistema electoral binominal y a las locs, las que harían "irrelevantes" las elecciones parlamentarias²⁵. También, *El Otro Modelo* constata un "notorio desbalance" entre el Presidente de la República y el Congreso en materia legislativa, al punto que señala que el poder del Congreso es "un poder menor, y en el extremo inútil"²⁶.

²⁰ ZAPATA (2014) pp. 112-113.

²¹ ATRIA et al. (2013).

²² Fernando Atria ha tratado el punto en diversas ocasiones. Para efectos de este ensayo, sólo utilizaré sus obras más profundas y recientes en la materia: ATRIA (2013) y ATRIA (2014).

²³ Ver, por ejemplo, a SIERRA (2011), BUSCH y QUEZADA (2013), y JIMÉNEZ et al. (2013).

²⁴ ATRIA et al. (2013) pp. 76-79.

²⁵ ATRIA et al. (2013) p. 77.

²⁶ ATRIA et al. (2013) p. 77-78.

Parecería consistente, entonces, con el diagnóstico de *El Otro Modelo*, que se modifiquen estas tres cuestiones (presidencialismo, sistema binominal y locs), y si así fuera los autores de esta tesis podrían eludir la crítica que realizo en este ensayo. Sin embargo, lamentablemente, ello no es así, ya que los autores no examinan la conexión existente entre las locs y el régimen presidencial, razón por la cual más adelante proponen eliminar una (las locs) y postergar la revisión de la otra (la atenuación del presidencialismo). En efecto, *El Otro Modelo* distingue dos niveles diferentes de reforma²⁷: en primer lugar, la eliminación de los quórum especiales y la modificación del sistema electoral binominal (también incluyen algunos poderes del Tribunal Constitucional)²⁸; y, en segundo lugar, vendría un momento futuro con una nueva propuesta de reformas, donde se incluye al régimen político y a otras que mencionan²⁹.

Lo anterior revela que *El Otro Modelo* es incapaz de ver el problema del presidencialismo desde una perspectiva más amplia, donde este se relaciona con lo que denomina como *trampas* (probablemente siguiendo el lenguaje popularizado por Fernando Atria en *La Constitución Tramposa*). Esta es una mirada parcial que conduce a una contradicción: pide que se atenúe el presidencialismo (postergando esta reforma) y llama a eliminar las locs, con lo que fortalece el poder del Jefe de Estado, por lo menos hasta que se realice la reforma del régimen de gobierno. La experiencia de nuestra democracia desde 1980 hasta el día de hoy es que los Presidentes de la República no se inclinan por promover cambios políticos que reduzcan sus poderes. No existen los incentivos para que los Jefes de Estado disminuyan sus atribuciones, lo que puede observarse fácilmente en las reformas políticas importantes que ha habido en democracia. La reforma constitucional de 2005 proporcionó una oportunidad importante para revisar esto, pero lamentablemente quienes negociaron la reforma no llegaron a un acuerdo sustancial en dichos puntos, sin perjuicio de que hubo algunas modificaciones menores³⁰,

²⁷ ATRIA et al. (2013) pp. 91-92.

²⁸ ATRIA et al. (2013) pp. 92-95.

²⁹ ATRIA et al. (2013) pp. 96-99.

³⁰ La única reforma en esta oportunidad, relativa a los poderes del Presidente de la República, fue la disminución del período presidencial, la reducción de la edad para postular al cargo (de 40 a 35 años) y la simultaneidad de la elección del Presidente de la República con la elección de los parlamentarios. Estas modificaciones, aunque importantes, no afectan mayormente los poderes legislativos del Jefe de Estado. Sin perjuicio de eso, podría pensarse que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias podría producir una probabilidad alta de que el Jefe de Estado saliera electo con mayoría en el Congreso, cuestión que en todo caso no es tan evidente atendida la existencia de una segunda vuelta en la elección presidencial. El Presidente Piñera fue un Presidente que tuvo minoría en el Congreso; y la Presidenta Bachelet tiene, por el contrario, una mayoría a lo menos teórica. Otra modificación importante el año 2005, tiene que ver con la eliminación de la facultad para designar dos senadores. Esta reforma, muy importante, se realizó en un contexto más amplio que consistía en eliminar los denominados *enclaves autoritarios*. Por otro lado, cabe recordar lo sostenido por Humberto Nogueira: para él, el poder del Presidente de la República puede crecer si éste es elegido de manera simultánea con los parlamentarios, como ocurre con los regímenes parlamentarios. Por eso, normalmente, los sistemas presidenciales regulan un "mandato fijo y delimitado, que no depende de las mayorías parlamentarias". NOGUEIRA (1993) p. 204.

e incluso un fortalecimiento del poder del Presidente de la República en ciertas áreas³¹. Por ello es que plantear una reforma de primer orden (eliminar las locs y el binominal) y una de segundo orden (modificar el régimen presidencial) en tiempos políticos distintos es un error. Dicho error podría explicarse con distintos motivos alternativos: una posibilidad (i) es que los autores no hayan observado el vínculo entre las locs y el régimen presidencial. Otra posibilidad (ii) es que los autores sean demasiado optimistas respecto de la generosidad del Presidente de la República en renunciar a sus poderes legislativos. Una última posibilidad (iii) es que se esté diseñando un sistema para que una facción política mayoritaria capture el proceso legislativo sin contrapeso, bajo el auxilio de los poderes exacerbados del Presidente de la República. La primera (i) es académicamente reprochable, la segunda (ii) es de una ingenuidad inaceptable, y la tercera (iii) puede obedecer a una motivación política de poder que es contradictoria con la agenda de reformas “de segundo nivel” propuesta por *El Otro Modelo*.

Este problema también se encuentra presente en el trabajo del profesor Fernando Atria. En su libro *La Constitución Tramposa* el autor dedica varias páginas a explicar las razones por las cuales las locs debieran ser eliminadas³². Para Atria, las locs son un *cerrojo* que funciona de manera coordinada con otras *trampas* (sistema binominal y control preventivo del Tribunal Constitucional), que estarían protegidas por una suerte de *metacerrojo* (los quórum de reforma constitucional)³³. Como la eliminación de estos elementos permitiría que la mayoría hiciera las reformas que estime pertinentes sin temer por eventuales *trampas* que la minoría política pueda utilizar, Atria sostiene que en este momento podría afirmarse que estamos en presencia de una *nueva constitución*, “incluso si el resto del texto no fuera modificado”³⁴. Ello no significa que para Atria el resto de las demandas de cambio sean irrelevantes, sino que ellas son de “segundo orden”³⁵. De esta forma, la corrección del presidencialismo exagerado tendría lugar en un momento político posterior y no simultáneo al de la eliminación de las locs³⁶.

Como puede advertirse, tanto *El Otro Modelo* como *La Constitución Tramposa* cometen el mismo error: proponen eliminar las locs sin revisar de manera

³¹ En efecto, con la reforma de 2005 el Presidente de la República puede nombrar a 3 ministros del Tribunal Constitucional y se incrementaron sus atribuciones en materia internacional. Si bien alguien podría alegar que su manejo de la agenda legislativa se vio reducido debido a que se eliminó su facultad para convocar a legislatura extraordinaria, lo cierto es que ella fue sustituida por la facultad para solicitar que se cite a sesión a cualquiera de las cámaras. Además, la reforma de 2005 terminó con la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y del General Director de Carabineros, lo que fue celebrado como la eliminación de uno de los enclaves autoritarios. Esta modificación, ampliamente compartida en la literatura, entregó más poder al Presidente de la República.

³² ATRIA (2013) pp. 46-54.

³³ ATRIA (2013) p. 54.

³⁴ ATRIA (2013) p. 55.

³⁵ ATRIA (2013) p. 55.

³⁶ Estas ideas también han sido formuladas con cierto desarrollo en ATRIA (2014).

simultánea el régimen presidencial. El resultado de ello, como explicaré en la sección siguiente, es el fortalecimiento de un presidencialismo demasiado exacerbado. La explicación que ellos ofrecen, en el sentido de que la reforma del régimen de gobierno es de "segundo orden", no corrige el problema, ya que se produciría un sistema institucional desequilibrado que no daría las garantías de ser corregido, atendido que los Presidentes de la República tienen pocos incentivos para promover la reducción de sus facultades propias. En otras palabras, una reforma de corto plazo hace poco viable una modificación de largo plazo, por lo que (si se cree en una agenda de reformas políticas de ese estilo) ellas debieran ser introducidas de manera simultánea y no de forma separada en el tiempo.

III. El régimen presidencialista reforzado y las facultades legislativas del Presidente de la República

Como ya se señaló, resulta curioso (por no decir contradictorio) que tanto *El Otro Modelo* como *La Constitución Tramposa* sean contrarios al *cesarismo* presidencial y, al mismo tiempo, posterguen conscientemente su discusión. Podría compartirse el diagnóstico que ellos realizan respecto de que el sistema presidencial es "exagerado"³⁷ y que hay una necesidad de atenuarlo y "equilibrar mejor las cosas entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional"³⁸, pero no necesariamente su receta institucional. Es que entre ambas existe, como expliqué en la sección precedente, una contradicción.

En esta sección describiré algunos elementos importantes de nuestro presidencialismo, para explicar el lugar que las locs han tenido dentro del mismo. Se trata, como se verá, de una función valiosa que hace más *democrático* nuestro sistema político al restringir los poderes de una autoridad que aparece como predominante y desequilibradamente influyente: el Presidente de la República. Por *democrático*, me refiero a que las locs (entre otros arreglos institucionales relevantes) han impedido que un actor especialmente poderoso capture para sí y monopolice la legislatura desconociendo la separación de funciones, favoreciendo algunos valores como la alternancia en el poder y el pluralismo político.

Como se verá a continuación, tanto la literatura constitucional, como la literatura politológica, concuerdan en que nuestro sistema presidencial es demasiado exacerbado³⁹, si bien existen pocos estudios empíricos y estadísticos que

³⁷ ATRIA (2013) p. 55.

³⁸ ATRIA et al. (2013) p. 96.

³⁹ Por ejemplo, ver GRUPO DE LOS 24 (1981), CUMPLIDO (1984), CEA (1987), CUMPLIDO y NOGUEIRA (1990) NOGUEIRA (1993). Claudio Fuentes ha agregado que "en términos comparados, la Constitución de 1980 es la más presidencialista de las Constituciones nacionales y quizás de América Latina". FUENTES (2009) p. 2. Lautaro Ríos ha dicho que "muchas veces el Presidente de la República se convierte no en un colegislador –que es lo normal– sino en un legislador paralelo". RÍOS (2013) p. 172.

demuestren de forma funcional la manera en que han actuado el Presidente de la República y el Congreso en su calidad de colegisladores⁴⁰. Cabe hacer presente, antes de profundizar en estas ideas, que el debate sobre la conveniencia del sistema presidencial por sobre otros regímenes de gobierno (como el parlamentarismo o alguna forma híbrida de semipresidencialismo), no me interesa para efectos de este trabajo⁴¹. Si bien se trata de una discusión que debe ser examinada en profundidad, el propósito de esta sección es explicar las razones por las cuales nuestro presidencialismo es demasiado exagerado, y no plantear ni discutir alternativas a él. Por ello, asumo como supuesto previo que el sistema presidencial será mantenido, como parecen sugerir, al menos en el corto plazo, *La Constitución Tramposa y El Otro Modelo*⁴².

Veamos primero lo que ha manifestado la literatura constitucional. Un documento importante es el elaborado por El *Grupo de los 24*, el que denominó al sistema de la Constitución de 1980 como *cesarismo presidencial*⁴³. Aunque algunas cosas han cambiado desde la crítica que este grupo formuló al texto original (hoy, la duración del mandato presidencial es de 4 y no 8 años, y ya no existe la facultad para disolver el Congreso⁴⁴, entre otras⁴⁵), varias críticas permanecen vigentes, en especial las relacionadas con los poderes legislativos del Presidente de la República⁴⁶, ya que ellas están diseñadas para producir una suerte de *jibarización*⁴⁷ del Congreso Nacional, cuestión que parece coherente con el contexto en que fue redactada la Constitución de 1980⁴⁸. No obstante, en su documento el *Grupo de los 24* entendió que las locs fortalecerían el predominio del Presidente de la República por sobre el Congreso⁴⁹. La razón entregada por el *Grupo de los 24* decía relación con la idea de que ellas serían

⁴⁰ Por ejemplo, ver algunos datos estadísticos interesantes en LONDREGAN (2000), TORO (2007), ALEMÁN y NAVIA (2009), TORO et al. (2010).

⁴¹ Sobre esta discusión existe bastante literatura. A modo ejemplar, ver la obra colectiva editada por Oscar Godoy: (1992): *Cambio de régimen político* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).

⁴² Después de todo, y como dicen algunos autores, el presidencialismo es uno de los puntos "más legitimados de nuestro sistema político". ANINAT y NAVIA (2005) p. 12.

⁴³ GRUPO DE LOS 24 (1981).

⁴⁴ Se dice que la Constitución de 1980 habría promovido un "presidencialismo autoritario", que se ejemplifica en la crítica de la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso (inexplicable en un sistema presidencial). Ver, entre otros, a NOGUEIRA (1984).

⁴⁵ Para Viera-Gallo, la lista de cambios se extiende con la reforma de 2005, que incluye, entre otras, un fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. A esa lista se agregan algunas modificaciones realizadas a la loc del Congreso, como ocurre con la ampliación de los plazos de las urgencias decretadas por el Presidente de la República. Ver VIERA-GALLO (2014) p. 93.

⁴⁶ Ello no significa que no hayan existido importantes reformas que han reducido los poderes del Presidente de la República. De esta forma, por ejemplo, se eliminó la facultad del Presidente de la República para insistir, que le permitía imponer al Congreso cumpliendo con una mayoría en una cámara y un tercio en la otra. Ver ARRIAGADA (1989) p. 78.

⁴⁷ Esta expresión también está tomada del GRUPO DE LOS 24 (1981) p. 4.

⁴⁸ El diseño fuertemente presidencialista de la Constitución de 1980 se explica, para Bernardino Bravo, en que ella fue redactada en un contexto de "decadencia del Parlamento" y de "agotamiento del espíritu parlamentario". BRAVO (1985) pp. 175-177.

⁴⁹ GRUPO DE LOS 24 (1981) p. 6.

dictadas por la Junta de Gobierno antes de que el Congreso entrara en vigor. De esta forma, las leyes quedarían protegidas de la mayoría parlamentaria gracias al poder de veto de la minoría. Como puede observarse, la crítica del *Grupo de los 24* tiene más que ver con el origen no consensuado y autoritario de las locs, que con la supermayoría en sí misma. Si las locs fueran diseñadas en democracia (como de hecho ha ocurrido con algunas de ellas), entonces la crítica del *Grupo de los 24* no tendría asidero, ya que ellas no operarían para restringir al Congreso. De hecho, hoy las locs deben entenderse no como un menoscabo a los poderes de los parlamentarios, sino que como una manera en que ellos pueden contener el enorme poder legislativo del Presidente de la República. Así, las locs no son una causa del predominio legislativo del Jefe de Estado, sino que una contención al mismo.

Los constitucionalistas, en general, han seguido de cerca la idea del *Grupo de los 24* del *cesarismo* presidencial. Así, por ejemplo, Nogueira señala que los presidencialismos latinoamericanos le introdujeron modificaciones al modelo norteamericano "debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del Presidente de la República, quien se convierte en el centro de gravedad del régimen presidencialista latinoamericano"⁵⁰, cuyo poder se acrecienta cuando el Estado es centralizado (como ocurre en Chile)⁵¹. En general, en Latinoamérica, el Presidente de la República goza de facultades legislativas que no existen en el modelo norteamericano, como la posibilidad de introducir vetos parciales, la iniciativa (exclusiva en ciertos casos), las urgencias, la delegación de facultades legislativas y la intervención de los ministros de Estado en el debate parlamentario⁵². Frente a estos enormes poderes, existen algunos contrapesos al Presidente, relacionados con un mandato de duración limitada sin reelección y la acusación constitucional⁵³. Se trata de contrapesos débiles debido a (i) la alta probabilidad de que el Presidente de la República tenga mayoría parlamentaria gracias a la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, y a (ii) que la acusación constitucional contra el Jefe de Estado no ha sido un instrumento idóneo de control, probablemente debido a la dificultad que implica su alto quórum y a las consecuencias extremas que produce⁵⁴.

Como ha señalado Francisco Cumplido, lo anterior tiene consecuencias en la separación de funciones, produciendo un desequilibrio entre el Presidente y

⁵⁰ NOGUEIRA (1993) p. 201.

⁵¹ NOGUEIRA (1993) p. 202.

⁵² NOGUEIRA (1993) pp. 207-215.

⁵³ NOGUEIRA (1993) pp. 215-218.

⁵⁴ Desde que retornamos a la democracia que no se ha utilizado este instrumento ni siquiera en momentos importantes de crisis política y desprestigio del Ejecutivo. Un ejemplo interesante es la actitud de la oposición parlamentaria con los escándalos de corrupción del ex Presidente Lagos, donde se prefirió colaborar con el Ejecutivo en la superación de la crisis mediante un acuerdo que finalizó en una agenda de reformas modernizadoras.

el Congreso⁵⁵. Ello implica que la Constitución de 1980 “reduce el control de éste [el Congreso] sobre el Ejecutivo, estableciendo una clara hegemonía del Jefe de Estado”⁵⁶. Dicho desequilibrio ha sido reconocido de forma temprana por varios constitucionalistas que sostuvieron esta idea durante la década de los ´80 (como José Luis Cea⁵⁷), e incluso antes de la Constitución de 1980 (como Jorge Tapia⁵⁸). Tapia señala que gracias a la reforma que sufrió la Carta de 1925 en 1970 (y que mantuvo el constituyente de 1980) el “(...) presidente de la República fue convertido en el gran legislador. Sin su voluntad no podría discutir ni un solo proyecto de ley relativo a ninguna materia importante en el orden económico, social y político (...) la contraparte ineludible de este logro fue el debilitamiento casi absoluto del Congreso Nacional y con él, el de los partidos políticos”⁵⁹. Gracias a la “aventura de Frei”, el Presidente de la República “quedó convertido en un César por gracia de una reforma constitucional democráticamente aprobada”⁶⁰. En esta misma línea, Lautaro Ríos da cuenta que en el “hiperpresidencialismo se produce una progresiva desvalorización del Congreso que llega a ser un delegante de sus funciones propias en el Ejecutivo o una caja de resonancia que se limita a ratificar las decisiones de éste”⁶¹. Hoy, estas ideas no parecen haber cambiado, como da cuenta el diagnóstico de *El Otro Modelo* ya citado, y algunos constitucionalistas que recientemente han promovido cambios para debilitar los poderes del Jefe de Estado⁶² o para fortalecer el Congreso⁶³.

La literatura politológica no ha sido muy diferente de la constitucional. En efecto, y como veremos a continuación, ella también ha reconocido un fuerte predominio del Presidente de la República en materia legislativa. Así, por ejemplo, John Londregan dice que el sistema legislativo de la Constitución de 1980 y de la loc del Congreso, le da al Presidente de la República un poder cercano a una iniciativa legislativa monopólica de facto⁶⁴. Alemán y Navia, por su parte, han estudiado el éxito que tienen los instrumentos de que dispone el Jefe de Estado en materia legislativa⁶⁵. El matiz que la literatura politológica suele advertir (a diferencia de la literatura constitucionalista), es que el constituyente de 1980

⁵⁵ CUMPLIDO Y NOGUEIRA (1990) p. 257.

⁵⁶ CUMPLIDO Y NOGUEIRA (1990) p. 258.

⁵⁷ CEA (1987) p. 35.

⁵⁸ TAPIA (1979) p. 197.

⁵⁹ TAPIA (1979) p. 198.

⁶⁰ TAPIA (1979) p. 199.

⁶¹ RÍOS (2013) p. 172.

⁶² Por ejemplo, Francisco Zúñiga ha planteado recientemente que hay que superar la “tendencia autoritaria que ha tenido nuestro régimen de gobierno desde el siglo XIX”, para luego proponer alternativamente la moderación del régimen presidencial, o derechamente su sustitución. ZÚÑIGA (2014) p. 35.

⁶³ Un buen ejemplo de propuestas de este tipo puede verse en el reciente ensayo de José Antonio VIERA-GALLO (2014).

⁶⁴ LONDREGAN (2000) p. 66.

⁶⁵ ALEMÁN y NAVIA (2009).

también diseñó un sistema de controles al Ejecutivo que matizó su fuerte poder legislativo. Siguiendo el mismo trabajo de Londregan, se advierte que el Senado tuvo un poder de bloqueo importante gracias a los senadores designados, el binominal y las locs, aunque la habilidad del Ejecutivo de dominar la agenda legislativa impedía que el Senado pudiera tener su propia agenda⁶⁶.

Siguiendo una visión similar, Claudio Fuentes describe a nuestro régimen político establecido por la Constitución de 1980 como un "Presidencialismo fiscalizado", ya que junto con fortalecer al Ejecutivo y reducir el poder del Congreso⁶⁷, el constituyente estableció una serie de instrumentos de control del Gobierno, dando poder de veto a algunos órganos como la Contraloría y el Tribunal Constitucional⁶⁸. Aunque Fuentes no las menciona de forma explícita, a esta lista de controles debiera sumarse la creación de supermayorías legislativas, que le entregan un poder de veto a la minoría parlamentaria. Como el diseño del Ejecutivo por parte del constituyente de 1980 no le atribuía sólo funciones relacionadas con la *Administración*, sino que también le entregó grandes funciones legislativas, los controles que operan respecto de los poderes del Presidente de la República no pueden ser sólo administrativos o financieros (como los de la Contraloría)⁶⁹, sino también legislativos. En otras palabras, como el Presidente es el *gran legislador*, los vetos presentes al interior del proceso legislativo son, al mismo tiempo, una contención al mismo. De este modo, las minorías parlamentarias se convierten en actores con veto respecto de los Jefes de Estado que cuenten con mayorías simples. En este mismo sentido, Cristóbal Aninat ha señalado lo siguiente:

"Una variable clave en el poder del Congreso frente al Presidente de la República es la existencia de quórum especiales (...) la existencia de quórum especiales exige al gobierno alcanzar acuerdos más amplios para la aprobación de proyectos de ley en materias afectas a dichos quórum. Al empoderar al Congreso frente al Ejecutivo, esta circunstancia constituye una instancia adicional de cooperación entre ambos poderes del Estado"⁷⁰.

Si bien el Presidente de la República controla la agenda legislativa, el Congreso se protege frente a él gracias (entre otros motivos) a la existencia de quórum

⁶⁶ LONDREGAN (2000) pp. 82-83.

⁶⁷ Ver un resumen del fortalecimiento de los poderes de la Constitución de 1980 respecto de la Carta de 1925, en FUENTES (2012) p. 30. Estas mismas ideas también fueron desarrolladas en un trabajo anterior del autor. Ver FUENTES (2009).

⁶⁸ FUENTES (2012) p. 31.

⁶⁹ Hay que hacer presente que a la lista de los actores con veto, Fuentes agrega también algunos provenientes de instituciones militares, como el Consejo de Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas. No las incluyo en este análisis porque, en general, estos vetos fueron eliminados por la reforma constitucional de 2005. En todo caso, ver FUENTES (2012) pp. 32-34.

⁷⁰ ANINAT (2006) p. 140.

calificados superiores a la mayoría simple⁷¹. Si estas contenciones se eliminan, el Jefe de Estado con una mayoría simple disciplinada, podría operar sin mayores contrapesos⁷².

Sin perjuicio de lo anterior (muchas veces inadvertido en la literatura política y constitucional), las locs han sido caracterizadas como parte de una estrategia política del régimen militar para producir un inmovilismo que permitiera perpetuar las políticas adoptadas durante los '80. El mismo Fuentes, por ejemplo, utiliza la expresión "inmovilismo institucional" para caracterizar el principal efecto de las locs⁷³, las que son un mecanismo que inhibe las eventuales reformas⁷⁴.

Este efecto ha sido criticado en la literatura. Sin embargo, debe reconocerse que esta consecuencia no era generada únicamente debido a la existencia de las locs. El "inmovilismo" fue producto de un efecto acumulado de varios arreglos institucionales, tales como la existencia de senadores designados, el sistema binominal y la forma de designación de los jueces del Tribunal Constitucional. Estos arreglos institucionales han sido en su mayoría eliminados o modificados. En efecto, los senadores designados fueron derogados por el constituyente de 2005, se eliminó la influencia del Consejo de Seguridad Nacional en la designación de jueces del Tribunal Constitucional, el quórum de las locs fue reducido de 3/5 a 4/7 en la reforma de 1989, y actualmente se discute la reforma del sistema binominal, que en todo caso ya no produce los "empates" parlamentarios que sus adversarios acusaban⁷⁵. Como puede apreciarse, los arreglos institucionales que, en conjunto, producían el efecto acumulado de "inmovilismo" son sustancialmente diferentes hoy⁷⁶.

En realidad, hay que precisar que la expresión "inmovilismo" parece haber sido planteada en términos demasiado absolutos. Lo que produjeron estas institucio-

⁷¹ ANINAT (2006) p. 145.

⁷² Un interesante estudio acerca del comportamiento político de los bloques parlamentarios da cuenta que durante el Gobierno del Presidente Lagos los partidos oficialistas actuaron con unidad, posibilitando la aprobación de muchos proyectos de ley del Ejecutivo, gracias también a los acuerdos con la oposición, en especial con Renovación Nacional. Ver TORO (2007).

⁷³ Agrega que ellas serían una suerte de "camisa de hierro". FUENTES (2012) p. 39. El autor también desarrolla estas ideas en FUENTES (2009) pp. 16-17.

⁷⁴ FUENTES (2012) p. 41.

⁷⁵ Los resultados de las elecciones parlamentarias de 2013 dieron un claro predominio a las fuerzas de la Nueva Mayoría por sobre las de la Alianza.

⁷⁶ De haberse mantenido estos arreglos institucionales, probablemente las reformas futuras habrían sido menos factibles. Por ejemplo, comentando la reforma al Senado en 1989, Fuentes ha dicho que: "Si la Constitución hubiese mantenido el mismo número de senadores (26 electos y 9 designados), se hubiese hecho prácticamente imposible posibilitar reformas constitucionales. Bajo la nueva estructura del Congreso (38 electos y 9 designados) se amplió la posibilidad de buscar acuerdos con la oposición para generar reformas. Al mismo tiempo, al reducir los umbrales y eliminar la disposición que obligaba a revisar la reforma por una segunda legislatura, eventuales reformas se hicieron más probables". FUENTES (2009) p. 23.

nes de “bloqueo” fue promover una política que ha sido denominada comúnmente como “democracia de los acuerdos”, la que operó por la vía de reducir las potestades legislativas del Presidente de la República frente a sus enormes poderes. Carlos Huneeus ha sostenido que en esta época de nuestra política los consensos favorecían al Congreso⁷⁷, lo que permitía equilibrar al mismo frente al predominio del Ejecutivo. Aunque Huneeus es crítico de las locs⁷⁸, no puede desconocerse que estas instituciones, diseñadas para la transición pacífica a la democracia, sirvieron para pavimentar un camino no violento a la restauración democrática de nuestro sistema político. Los consensos políticos generados durante este importante período de nuestra historia, fueron producto de esta moderación del presidencialismo, que no debe ser menospreciada hoy. En efecto, desde hace muchos años que parte de la literatura politológica se pregunta la razón por la cual en nuestro país se ha dado lugar a una paradoja: la existencia de Presidentes muy poderosos que utilizan sus atribuciones de forma moderada, buscando acuerdos y la cooperación de las fuerzas de oposición presentes en el Congreso⁷⁹. Así, por ejemplo, y aunque no tratan el problema de las locs, Toro, Acevedo y Matamala han dado cuenta de que pese a la existencia de un presidencialismo fuerte, las políticas legislativas se han conducido en general a través de la negociación y la coordinación con los partidos con representación parlamentaria, con lo que se ha eludido el conflicto de poderes⁸⁰, uno de los principales vicios del presidencialismo⁸¹. Ello ha llamado profundamente la atención de la literatura comparada, como da cuenta Detlef Nolte: “el sistema político chileno constituye una paradoja: funciona a pesar que entremezcla rasgos que, según la literatura científica, deberían crear inestabilidad”⁸².

La moderación de Jefes de Estado sumamente poderosos es una rareza en Latinoamérica, donde los Ejecutivos fuertes en general no han temido utilizar sus poderes para capturar las instituciones⁸³. En Chile, en cambio, la existencia de un sistema de controles a las mayorías ha producido una política diferente⁸⁴. Parece

⁷⁷ HUNEEUS (2009) p. 259. En parte, ello se debe a que la Constitución fortalece a las minorías parlamentarias a través de diversos arreglos institucionales. Entre ellos, Huneeus menciona los quórum de reforma constitucional y las leyes que requieren de mayorías especiales. HUNEEUS (2009) p. 258.

⁷⁸ En otro trabajo, Huneeus dice que las locs tuvieron por objeto “asegurar la continuidad del orden institucional impuesto por un régimen militar. Lo que se establece es una tiranía de la minoría, no su defensa”. HUNEEUS (2012) p. 39.

⁷⁹ La descripción de esta paradoja se suele atribuir a Peter SIAVELIS (2002) pp. 79-111. Siavelis, en general, explica esta paradoja debido a la existencia de algunos comportamientos institucionales relacionados con el consenso y la democracia de los acuerdos.

⁸⁰ TORO et al. (2010).

⁸¹ Sobre el problema del conflicto de poderes que normalmente trae el presidencialismo, una de las obras más citadas es la de Juan LINZ (1994).

⁸² NOLTE (2003) p. 43.

⁸³ Ver un interesante trabajo sobre el caso venezolano en PENFOLD (2010). Sobre una descripción del constitucionalismo latinoamericano, que relativiza la separación de poderes y establece un Ejecutivo fuerte, ver el trabajo de Javier COUSO.

⁸⁴ Huneeus llega a decir que en Chile existe un presidencialismo “semi-soberano”, donde los Presidentes con mayoría no pueden llevar adelante todas las reformas institucionales que desean. HUNEEUS (2012).

ser que la solución para que los problemas del presidencialismo no afecten la estabilidad política de los países, radica en un sistema de frenos y contrapesos que contengan el abuso del Ejecutivo⁸⁵. Las locs han colaborado en este sentido, ya que cuando los Presidentes desean modificar aspectos regulados en ellas, deben buscar acuerdos con al menos una parte de la oposición parlamentaria, lo que ha traído algunos beneficios en la mantención de los poderes de algunos órganos de control (como la Contraloría) y en la estabilidad de algunas instituciones cuya autonomía es altamente apreciada (como el Banco Central y las municipalidades)⁸⁶. Por esta misma razón, incluso algunos Ejecutivos de la Concertación han promovido la existencia de nuevas locs, como ocurre con la loc del Ministerio Público (art. 84, introducido el año 1997), de las primarias (art. 19, N° 15) y de los estatutos del Archipiélago Juan Fernández e Isla de Pascua (art. 126 bis, introducido el año 2007). Hoy, las locs no deben ser vistas únicamente como una estrategia institucional del constituyente original de 1980 por perpetuar la obra del régimen imperante en esa época, sino también como un arreglo institucional que hoy opera de forma diferente. Al reducirse el efecto acumulado del bloqueo debido a la eliminación de otros arreglos institucionales que operaban en conjunto, el límite al poder de las mayorías que implican las locs, sirve fines independientes relacionados con las justificaciones especiales de las instituciones que regulan⁸⁷. Lo que probablemente guardan en común, es que sin ellas un Presidente con mayoría simple podría reformar reglas políticas elementales para acceder al poder, mantenerse en él, y perjudicar a los adversarios políticos. Así, sin las locs, un Presidente con mayoría simple podría reformar instituciones diversas para beneficiar a la facción política que representa, afectando la imparcialidad y neutralidad de las reglas del juego democrático. Ello ocurre, por ejemplo, con la organización de los distritos y la fórmula en materia electoral, con las reglas de proceso legislativo y con algunas instituciones que tienen la capacidad para entorpecer el poder del Jefe de Estado, como ocurre con las autonomías locales y los órganos de control. Todos ellos podrían verse amenazados por Presidentes de la República que tienen incentivos para incrementar el poder de su facción política en perjuicio de las minorías, lo que podría terminar afectando la capacidad de estas últimas para garantizar algunos valores elementales para la democracia, como la alternancia en el poder, el control del Gobierno y el pluralismo político.

Aunque Huneus plantea esto como una crítica, ello es justamente una característica que impide a nuestro Jefe de Estado monopolizar el poder político.

⁸⁵ Melo llega a esta conclusión luego de examinar los presidencialismos latinoamericanos. Frente a su diagnóstico relativo a que los modelos presidenciales no fracasaron como originalmente se predijo, este autor entrega como explicación la existencia de un sistema de controles que asegure gobernabilidad. El ejemplo que le parece más claro al autor es justamente Chile, el que contrasta con casos de abusos de poder, frecuentes en Argentina, por ejemplo. MELO (2009).

⁸⁶ El propio Nolte sostiene que los poderes del Presidente de la República son restringidos "por falta de poderes de decreto propios del Presidente, es decir, no delegados por el Legislativo, pero también por el hecho que muchas leyes necesitan un quórum especial de apoyo parlamentario que dificulta un cambio del statu quo desde la perspectiva del presidente. NOLTE (2003) p. 50.

⁸⁷ Esta materia la traté con mayor profundidad en VERDUGO (2014).

Las consideraciones anteriores sugieren las siguientes lecciones:

1. Cuando se persigue modificar las locs, al mismo tiempo se está removiendo un mecanismo de contención de los enormes poderes legislativos de Presidente de la República, lo que elimina una de las razones por las cuales hemos tenido Jefes de Estado moderados.
2. Lo anterior no es una razón para oponerse a la reforma a las locs, sino sólo para advertir que un cambio como ese puede provocar consecuencias indeseadas, incrementando todavía más nuestro fuerte presidencialismo y volviendo más irrelevante a nuestro Congreso.
3. En consecuencia, una propuesta de reforma a las locs debe hacerse cargo de los efectos concretos que ella genera en el equilibrio de poderes existentes en nuestro sistema legislativo. Por ello, es que sugiero que si se desea seguir adelante con estas reformas, a lo menos deben moderarse los poderes del Presidente de la República e incrementar los instrumentos de control político por parte de las minorías en el Congreso.
4. En cualquier caso, mi recomendación es que cuando se rediseñe el sistema de quórums legislativos, debe evaluarse de forma casuística el impacto que ello genera respecto de las instituciones que están protegidas por dichas supermayorías. En este análisis no puede quedar ausente la consideración por la extensión normativa que desarrolla la Constitución, la existencia de rigidez constitucional de dichas normas, la disposición de controles externos y la diversa representación política existente en las distintas cámaras.

IV. Conclusión

1. Varios autores cuestionan los beneficios de las locs y proponen su eliminación. En estas críticas y propuestas no ha existido un análisis simultáneo y relacionado con el régimen presidencial.
2. Lo anterior ha llevado a proponer una contradicción: se pretende reducir los poderes del Presidente de la República como una reforma de segundo orden, en circunstancias que las reformas de corto plazo que se proponen (eliminación de las locs, del poder de control preventivo del Tribunal Constitucional, de los quórums de reforma constitucional y del sistema electoral binominal) tienden a incrementar el fuerte presidencialismo que existe en nuestro país. Si se considera que en la historia reciente de las reformas a la Carta de 1980 los Jefes de Estado no han promovido una moderación de sus facultades (especialmente

en sus atribuciones legislativas), y que ellos tienen pocos incentivos para reducir sus poderes, entonces una propuesta temporalmente dividida de reformas (de primer y de segundo orden) trae el riesgo de que las de segundo orden no sean políticamente factibles. Si ello es así, entonces la existencia de un fortalecimiento del *cesarismo presidencial* es inminente.

3. Cuando se negocian reformas políticas relevantes para la contención del poder político del Ejecutivo (como ocurre con las locs), debe considerarse que ellas tienen un impacto en el equilibrio de poderes de los actores políticos involucrados. Por lo anterior, dichas reformas deben ir acompañadas de la modificación de arreglos institucionales que impidan la producción de consecuencias indeseadas por parte de quienes participan de la negociación.
4. Las locs han servido diversos fines que se relacionan con la materia específica que ellas regulan (protección de autonomías locales, imparcialidad de los órganos de control, neutralidad de las reglas que distribuyen los poderes políticos, entre otros), y son esos fines los que hay que tener en cuenta cuando se persigue realizar una reforma profunda a nuestro sistema legislativo. Junto con ello, no puede dejar de observarse que las locs han servido de contención a un Presidente de la República excepcionalmente poderoso, y que sin ellas éste podría amenazar valores importantes de nuestra democracia, como la alternancia en el poder y la separación de funciones. Cuando se propone modificar las locs, no pueden dejar de considerarse todas estas razones.

Bibliografía

1. Artículos y libros

Alemán, Eduardo – Navia, Patricio (2009): "Institutions and the Legislative Success of Strong Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15: 401-419.

Aninat, Cristóbal (2006): Balance de poderes legislativos en Chile: ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?, en *Política* (Universidad de Chile): pp. 127-148.

Aninat, Cristóbal, y Navia, Patricio (2005): *Reformas políticas: los avances y lo que falta*, en boletín seminario Expansiva, [Fecha de consulta. 15 de mayo de 2014]. Disponible en: http://politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/324/Documento_completo.pdf.

Arriagada, Genaro (1992): "Después de los presidencialismos... ¿Qué?", en *Cambio de régimen político*, en Oscar Godoy (editor), (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile): pp. 57-101.

Atria, Fernando – Larraín, Guillermo – Benavente, José Miguel – Couso, Javier – Joignant, Alfredo (2013): *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo político* (Santiago, Debate).

Atria, Fernando (2013): *La Constitución Tramposa* (Santiago, LOM Ediciones).

Atria, Fernando (2014): "La Constitución tramposa y la responsabilidad del jurista", en Zúñiga, Francisco (coordinador), *Nueva Constitución y Momento Constitucional* (Santiago, Legal Publishing – Thomson Reuters, 2014), pp. 15-49.

Böckenforde, Ernst W. (2000): "Democracia como Principio Constitucional", en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia* (Madrid, Trotta).

Bravo, Bernardino (1985): *De Portales a Pinochet. Gobierno y régimen de gobierno en Chile*, (Santiago, Editorial jurídica de Chile – Editorial Andrés Bello).

Busch, Tania – Quezada, Flavio (2013): "Regla de mayoría e instituciones contramayoritarias. Una perspectiva para la discusión sobre un cambio constitucional en Chile", en *Revista de Derecho Público* (Universidad de Chile), 78 (2013), pp. 139-156.

Cea, José Luis (1987): "Rasgos de la Experiencia Democrática y Constitucional de Chile", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 14, pp. 25-35.

Couso, Javier: *Las Democracias Radicales y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Disponible en: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA13_Couso_CV_Sp_20130420.pdf (Fecha de consulta: 26 de mayo de 2014).

Cumplido, Francisco (1984): *¿Estado de Derecho en Chile?* (Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos).

Cumplido, Francisco, y Nogueira, Humberto (1990): *Teoría de la Constitución* (Santiago, Cuadernos Universitarios Universidad Nacional Andrés Bello) 315 pp.

Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics* (Yale University Press).

Elster, Jon, *Régimen de mayorías y derechos individuales*, en *De los derechos humanos, las conferencias de Oxford Amnesty* (1993) pp. 165-199.

Fuentes, Claudio (2009): *Mirando el pasado, definiendo el futuro: Diseño Constitucional en Chile 1980 – 2005*, presentado en el 28° Congreso del Latin American Studies Association, LASA, Río de Janeiro Constitucional [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2014]. Disponible en: <http://www.icsa.cl/wp-content/uploads/2009/11/LASA-Fuentes-2009.pdf>.

Fuentes, Claudio (2012): *El Pacto* (Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales).

Huneeus, Carlos (2012): "El presidencialismo semi-soberano", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21 (online) [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2014]. Disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v21nspe/v21nspea02.pdf>.

Huneeus, Carlos (2009): "La Democracia Presidencial en Chile", en *Making Presidentialism Work* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

Jiménez, Guillermo – Marshall, Pablo – Muñoz, Fernando (2013): "La debilidad de las súper-mayorías", en *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), Vol. 41: pp. 359-393.

- Kelsen, Hans (2002): *Esencia y Valor de la Democracia* (Granada, Editorial Comares).
- Linz, Juan (1994): "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?", en Linz y Valenzuela (editors) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (Baltimore: John Hopkins University Press).
- Londregan, John B. (2000): *Legislative Institutions and Ideology in Chile* (Cambridge University Press).
- Melo, Marcus (2009): "Strong Presidents, Robust Democracies? Separation of Powers and Rule of Law in Latin America", *Brazilian Political Science Review*, Vol. 3 (2): pp. 30-59.
- Muñoz, Fernando (2006): "Leyes orgánico-constitucionales: insatisfactoria rigidización de la democracia", en *Anuario de Derecho Constitucional Iberoamericano*, pp. 115-129.
- Nogueira Alcalá, Humberto (1993): *Regímenes políticos contemporáneos*, (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- Nogueira Alcalá, Humberto (1984): "Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El art. 32 n 5 de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 11: pp. 317-323.
- Nolte, Detlef (2003): "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", en *Revista Ciencia Política*, Vol. 23, N°2: pp. 43-67.
- Penfold, Michael (2010): "La democracia Subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30 N°1: pp. 21-40.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice* (Cambridge MA, London, The Belknap Press of Harvard University Press).
- Ricker, William H. (1982): *Liberalism Against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (Waveland Press).
- Ríos, Lautaro (2013): "El Presidencialismo en la República de Chile", en *Revista de Derecho Público*, Vol. 79: pp. 145-175.
- Risse, Mathias (2004): "Arguing for Majority Rule", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 12, N° 1: pp. 41-64.
- Sadurski, Wojciech (2008): *Equality and Legitimacy* (New York, Oxford University Press).
- Schwartzberg, Melissa (2014): *Counting the Many* (Nueva York, EE.UU., Cambridge University Press).
- Siavelis, Peter (2002): "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive Legislative Relations in Chile", en Mogenstern – Nacif (editores): *Legislative Politics in Latin America* (Cambridge University Press) pp. 79-111.
- Sierra, Lucas - Mac-Clure, Lucas (2011): *Frente a las mayorías: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).

Suárez, Christian (2009): "La constitución celda o "straightjacket constitution" y la dogmática constitucional", en *Revista Universum*, Vol. 1, N° 24: pp. 248-271.

Tapia, Jorge (1979): "Democracia Versus Racionalización Política", en Gil y Chávez (coordinadores) *Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina* (México, Universidad Nacional Autónoma de México), pp. 179-207.

Toro, Sergio (2007): "Conducta Legislativa ante las Iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, N° 1: pp. 23-41.

Toro, Sergio – Acevedo, Carolina – Matamala, Kimberling (2010): "Quebrando Paradigmas en Contextos Presidencialistas: un Examen sobre la Capacidad Legislativa en Chile", *RIEL - Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, Vol. 1, n. 1: pp. 102-110.

Verdugo, Sergio (2009): "Regla de mayoría y democracia: el caso de las leyes orgánicas constitucionales", en *Actualidad Jurídica*, Vol. 20.

Verdugo, Sergio (2012): "Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales", en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. 39: pp 395-434.

Verdugo, Sergio (2014): "Las debilidades de la crítica a las súper-mayorías", en prensa.

Viera-Gallo, José Antonio (2014): "Fortalecer el Parlamento", *Revista de Derecho Público*, edición especial (marzo de 2014): pp. 91-96.

Zapata, Patricio (2008): *Justicia Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

Zapata, Patricio (2014): "La Nueva Constitución y el Bien Común", en Zúñiga, Francisco (coordinador), *Nueva Constitución y Momento Constitucional* (Santiago, Legal Publishing – Thomson Reuters), pp. 81-115.

Zúñiga, Francisco (2014): "Nueva Constitución para Chile. Las 'bases' y las nuevas ideas político-constitucionales", en *Revista de Derecho Público*, edición especial (marzo 2014): pp. 27-42.

2. Otros

Grupo de los 24 (1981): *Las Críticas del Grupo de los 24* (APSI).

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, *Chile de Todos* [Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014]. Disponible en <http://michellebachelet.cl/programa/>.