

## **REVOCACIÓN PRESIDENCIAL**

### **Abriendo el debate**

*Lucas González Acuña, Investigador de Sociedad Chile*

#### **INTRODUCCIÓN**

El hiperpresidencialismo que caracteriza a nuestro sistema político se sustenta en diversos mecanismos, dentro de los cuales encontramos, por ejemplo, el exceso de facultades legislativas dadas por la iniciativa exclusiva en materia de ley o el manejo de la agenda legislativa mediante urgencias. Sin embargo, evitando entrar en el debate dado por el binomio presidencialismo-parlamentarismo, consideramos que el mecanismo central en la excesiva concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo en Chile está dado por la inamovilidad política del presidente.

Nuestra Constitución actual consagra la “acusación constitucional” como mecanismo para remover al Presidente de la República (entre otras autoridades). Sin embargo, no se trata en realidad de un asunto de confianza política, sino de una sanción jurídica por incurrir en determinadas causales específicamente determinadas en la Constitución, como son: comprometer gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringir abiertamente la Constitución o las leyes.

Ganar una elección presidencial no puede ser un cheque en blanco para gobernar 4 años de manera arbitraria, sin limitaciones político-democráticas más allá de la Constitución y la Ley. En este sentido, al no consagrarse algún mecanismo de confianza política, nuestra Constitución no permite canalizar los grandes conflictos político-sociales de manera institucional, por lo que históricamente éstos han encontrado como camino el quiebre institucional, con graves consecuencias para el país.

La existencia de algún mecanismo de este tipo podría haber evitado, por ejemplo, el Golpe de Estado de 1973 (y la posterior Dictadura) al ofrecer una salida institucional a la grave crisis política, económica y social de ese momento. Incluso podría haber canalizado institucionalmente el conflicto social post octubre del 2019, derivando en el cese en el cargo del Presidente de la República o bien reafirmando su respaldo político y relegitimando su gobierno frente al conflicto social.

El núcleo de este principio se basa en la idea de que el mandato del Presidente de la República de Chile debe poder ser puesto a prueba a través de una consulta de confianza política. Sin intención de definir a priori el mecanismo más idóneo, este documento busca abrir el debate mediante una revisión de las diversas alternativas existentes en otros países, contemplando casos como el *impeachment*, la cuestión de confianza, las mociones de censura, el referéndum revocatorio y otros precedentes considerados relevantes.

## MECANISMOS SEGÚN SISTEMA

### 1. Presidencialismo:

Si bien los sistemas de gobierno de corte presidencialista –con un Poder Ejecutivo fuerte– se caracterizan, a diferencia de los modelos parlamentarios, por poseer mandatos fijos para el Presidente sin mayores posibilidades de interrupción del mismo, existen diferentes mecanismos constitucionales que ofrecen instancias de confirmación o retiro de la confianza política que sustenta a un jefe de estado determinado. Aquellos mecanismos oscilan desde un carácter más jurídico (el famoso *impeachment* o la acusación constitucional) a uno más político (como los referéndums), existiendo al menos tres modelos dignos de mención:

1. ***Impeachment* / Acusación Constitucional:** Originario del sistema parlamentario británico – y existiendo todavía como un antiguo y poco utilizado poder del parlamento<sup>1</sup>–, es un mecanismo común a los sistemas presidencialistas, pero la fundamentación de tal proceso varía según la Constitución en sí. El caso más emblemático se encuentra, por supuesto, en los Estados Unidos, donde la figura legal del *impeachment*<sup>2</sup> ha sido implementada para acusar – sin éxito – a cuatro presidentes<sup>3</sup>, fracasando cada intento por el alto quorum (2/3) requerido en el Senado o, en el caso de Richard Nixon, por su renuncia al cargo.

No es, por cierto, un mecanismo extraño para América Latina, continente en el cuál al menos seis presidentes latinoamericanos fueron exitosamente removidos según el mecanismo vigente en las últimas tres décadas<sup>4</sup>, a lo que se suman múltiples renuncias adicionales previas a la finalización de una acusación entonces vigente. Existen dos modelos particulares que sirven como ejemplos más “extremos” de los diversos requisitos jurídicos para la remoción de un Presidente:

- **Brasil:** A diferencia de otros países vecinos, el *impeachment* brasileño contempla un proceso más extenso y judicializado, requiriendo además múltiples votaciones de ambas cámaras del Congreso para la remoción del cargo. En las últimas décadas, tanto Dilma Rousseff como Fernando Collor de Mello se vieron enfrentados a dicho mecanismo, con la subsecuente destitución de Rousseff y la renuncia de Collor.

---

<sup>1</sup> Técnicamente, el parlamento británico está todavía facultado para juzgar a autoridades políticas por crímenes de diferente índole. Dicho poder no ha sido invocado desde 1820, pero fue considerado como una alternativa por parte de los opositores a la prorrogación del parlamento por parte de Boris Johnson en 2019.

<sup>2</sup> Sustentada por causales como la “traición”, la “corrupción” u “otros altos crímenes o delitos”, no existiendo consenso pleno respecto al preciso significado y alcance de estos últimos.

<sup>3</sup> Andrew Johnson (1867-8); Richard Nixon (1973-4); Bill Clinton (1998-9); Donald Trump (2018-9).

<sup>4</sup> Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993); Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997); Alberto Fujimori (Perú, 2000); Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005), Fernando Lugo (Paraguay, 2012) y Dilma Rousseff (Brasil, 2015-2016). Existen, sin embargo, otros casos controversiales respecto a la legalidad del proceso.

- **Ecuador:** Ecuador posee la particularidad de contemplar una causal estrictamente política para la remoción del Presidente, contemplando el Art. 130 la causal de remoción por “grave crisis política y conmoción interna”, en cuyo caso no solo se produce la vacancia presidencial, sino también la disolución del Congreso para llevar a cabo elecciones generales. Dicho mecanismo constitucional no ha sido empleado hasta la fecha, pese a especulación en ese sentido durante 2019.
2. **Cuestión de Confianza:** Empleando un mecanismo originado en el sistema parlamentario – y aplicable a diferentes casos de sistemas semi-presidencialistas – se encuentra la cuestión de confianza, aplicada en forma emblemática por Perú desde 1979. Regulada por los Artículos 134 y 135 de la Constitución, obliga al Presidente del Consejo de Ministros (el “premier”) a buscar la confianza del Congreso al formar su gabinete, y faculta al Ejecutivo a buscar el respaldo a una política determinada del gobierno.

Crucialmente, empodera al Presidente a decretar la disolución del Congreso de ser negadas dos cuestiones de confianza en un mismo mandato, tras lo cual se producen nuevas elecciones parlamentarias. Recientemente, el Presidente Martín Vizcarra disolvió el parlamento en 2019 al considerar negada una cuestión de confianza<sup>5</sup>, llevando a nuevas elecciones el 2020.

3. **Referéndum Revocatorio:** También conocido como el *recall*, contempla la remoción de una autoridad mediante un referéndum, siendo este invocado en base a requisitos como un determinado número de firmas de los ciudadanos. Si bien es un mecanismo utilizado en países occidentales (presidencialistas o parlamentaristas) como Suiza, Estados Unidos o Canadá<sup>6</sup>, tiene un carácter estrictamente local o regional, y no considera a autoridades federales como el Presidente o Primer Ministro.

Sin embargo, ha alcanzado cierta popularidad en América Latina durante las últimas décadas, existiendo en al menos cinco países: Argentina, Panamá, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Si bien Argentina solo lo permite para autoridades locales y Panamá lo limita a los diputados, los otros tres países permiten la remoción del Presidente de la República mediante referéndum, con requisitos variados que oscilan entre un 15 y un 25% de firmas del padrón y porcentajes mínimos de participación. En los últimos años, tanto Evo Morales como Hugo Chávez reconfirmaron sus mandatos presidenciales luego de ser sometidos a referéndums revocatorios, en 2008 y 2004 (con el 67 y el 59% de los votos).

---

<sup>5</sup> Con una subsecuente crisis política en torno a la legalidad de la disolución, considerando Vizcarra que la denegación de la confianza había ocurrido *de facto*. Posteriormente el Tribunal Constitucional del Perú consideró el acto como constitucional.

<sup>6</sup> Quizás el caso más célebre es el del estado de California en 2003, siendo el gobernador Gray Davis removido por los votantes y reemplazado – en una elección simultánea – por el republicano Arnold Schwarzenegger.

### 3. Parlamentarismo:

A diferencia del presidencialismo, los mecanismos de confianza política dentro de los sistemas parlamentarios se concentran en la construcción o confirmación de mayorías parlamentarias en favor o en contra del jefe de gobierno. Por lo mismo, tienen la particularidad de ser más veloces que sus contrapartes presidencialistas, pero de un carácter potencialmente más indirecto. El mecanismo principal a ser abordado corresponde a la moción de censura u voto de confianza (*vote of confidence*), presente de forma general en los sistemas parlamentarios. Éste se fundamenta en la existencia de una mayoría parlamentaria en favor o en contra de la permanencia del gobierno y puede tener un carácter *positivo* o *negativo* en atención a los requisitos que demanda.

1. **Positivo:** Es decir que no considera suficiente la existencia de una mayoría en contra del gobierno, sino que requiere la existencia de una mayoría en favor de un gobierno alternativo (y, por lo tanto, no conduce a elecciones anticipadas). En la práctica, conlleva a la presentación de un candidato alternativo a presidir el gobierno, el cual reemplaza al jefe de gobierno anterior en caso de un voto afirmativo. Escenificado de forma más visible en España en 2018 (siendo Mariano Rajoy reemplazado por Pedro Sánchez), es un mecanismo contemplado por otros países occidentales como Israel y Alemania.
2. **Negativo:** El mecanismo más común, y predominante (pero no exclusivo) en los sistemas parlamentarios del modelo Westminster<sup>7</sup>, presenta como requisito la existencia de una mayoría parlamentaria en contra del gobierno, a menudo en torno al mecanismo específico de un voto de no confianza solicitado por el Líder de la Oposición. De ser exitoso, tiende a conducir a nuevas elecciones parlamentarias (aunque nuevos mecanismos legales, como la “*Fixed Terms Parliament Act*” (2011) del Reino Unido, contemplan ventanas temporales para la conformación de gobiernos alternativos).

#### UTILIDAD EN SITUACIONES DE CRISIS INSTITUCIONAL

El excesivo fortalecimiento de la autoridad presidencial derivado —entre otras cosas— de la inexistencia de mecanismos políticos para su remoción, puede resultar de enorme gravedad a la hora de enfrentar conflictos políticos y sociales de tal magnitud que derivan en sustantivas crisis de legitimidad institucional.

En Chile han existido instancias institucionales, pero también propuestas informales o extraoficiales, relacionadas con la aplicación de mecanismos de confianza política. Por una parte, en el contexto del régimen “parlamentario” de 1891-1925, se facultaba al parlamento a negar la confianza al gabinete<sup>8</sup>. Mas adelante, al producirse un conflicto entre el Presidente Frei Montalva y el Senado en 1967, el presidente propuso una fallida reforma constitucional que habría permitido llamar a

---

<sup>7</sup> Forma de gobierno derivado del modelo de gobierno del Reino Unido.

<sup>8</sup> Poder que fue utilizado en repetidas y constantes oportunidades.

elecciones anticipadas. El ejemplo más relevante data de 1973, cuando las elecciones parlamentarias de dicho año fueron informalmente interpretadas como un referéndum en torno al gobierno de Salvador Allende, llegando al punto de manifestarse como objetivo explícito de la campaña de la Confederación de la Democracia (coalición opositora) la destitución del Presidente – y por consiguiente nuevas elecciones– de alcanzar los dos tercios en el Congreso.

Por otro lado, la experiencia de Francia en mayo de 1968 –en plena crisis social y ante la posibilidad del abandono del cargo por parte del Presidente De Gaulle– resulta ser un claro ejemplo de canalización y solución institucional del conflicto político. En este caso De Gaulle, habiendo estado al borde de renunciar, optó por disolver el parlamento, obteniendo la victoria en las nuevas elecciones y consiguiendo, de este modo, un triunfo que logró reforzar la legitimidad del gobierno ante a una crisis de gran envergadura.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Si bien mecanismos como la cuestión de confianza o el voto de censura presentan escasa relevancia bajo el sistema constitucional vigente –salvo que entremos en la discusión de avanzar en Chile hacia un sistema parlamentario o semi-parlamentario– resulta de gran interés tener en consideración las experiencias y mecanismos existentes en otros países. Debemos analizar seriamente la diversa gama de alternativas disponibles (combinables, además, entre sí) para establecer un mecanismo adecuado de confianza política o de remoción del Presidente de la República frente a crisis político-sociales, evitando de esta forma el uso abusivo de mecanismos no políticos (acusación constitucional) o simplemente el quiebre institucional.

Cabe tener presente que esta discusión no puede ignorar las particularidades del sistema político y electoral vigente (o a ser implementado). Los mecanismos propuestos deben ser relativamente consistentes con el sistema de gobierno y los sistemas electorales en la conformación de mayorías en el Congreso. Un determinado mecanismo de confianza, por razones obvias, no funcionará de la misma manera bajo un sistema proporcional – como el vigente– que en uno uninominal, binominal, u de otro tipo.

Finalmente, y sin que sea intención de este documento el definir a priori el mecanismo apropiado, llegamos a la conclusión de que existe un gran potencial en la implementación de un sistema híbrido de revocación de los mandatos tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, adaptado especialmente a nuestra realidad nacional. Por ejemplo, permitiendo el referéndum revocatorio respecto al mandato del Presidente de la República o, alternativamente, la disolución del Congreso – o de parte de sus Cámaras – para realizarse nuevas elecciones de cumplirse una serie de requisitos constitucionales. Con todo, resulta también relevante que dichos requisitos sean lo suficientemente claros, responsables y equilibrados para limitar su uso solo a situaciones en las que no existan otras salidas institucionales, como un potencial freno al “hiperpresidencialismo a la chilena” pero que no signifique un uso abusivo. El desafío está en encontrar el equilibrio adecuado.