

REFORMA CONSTITUCIONAL: MINISTROS Y PARLAMENTARIOS

DESCRIPCIÓN BOLETÍN 11237-07

REFERENCIA	Modifica la Carta Fundamental en lo relativo a la presidencia del Consejo de Ministros y al reemplazo de diputados y senadores que sean designados Ministros de Estado
INICIATIVA	Moción de los senadores Sr. Allamand, Harboe, Larraín, Montes y Zaldívar
ORIGEN	Senado
COMISIÓN	De Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento
INGRESO	18 de mayo de 2017
ARTICULADO	Artículo único, que modifica los artículos 33, 51, 57 y 59 de la Constitución Política de la República (CPR)

OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

El proyecto busca introducir elementos propios de los sistemas parlamentarios de Gobierno, aunque de manera híbrida, por cuanto, no pretende establecer una división con ámbitos de soberanía y legitimidad diferentes entre la jefatura de Estado (Presidencia de la República) y la jefatura de gobierno (Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministro), como sí acontece en esquemas semi presidenciales o parlamentarios de gobierno.


Por otro lado, es discutible el mecanismo de reemplazo parlamentario propuesto, pareciendo ser más conveniente un mecanismo que privilegia al siguiente candidato de la misma lista parlamentaria no electo en la última elección parlamentaria, por sobre el reemplazo determinado por el partido político. Llama la atención la posibilidad que se establece para que parlamentarios que asuman como Ministros de Estado, puedan volver a utilizar su escaño parlamentario, una vez que cesen en su labor como Ministros. Esta propuesta se incorpora bajo la idea de promover el traspaso de parlamentarios a labores Ministeriales, ya que no existirían mayores costos para el parlamentario que abandone su labor legislativa.

Por otra parte, es necesario revisar la eventual ventaja electoral del parlamentario que asume funciones de Ministro que aspira a la reelección como parlamentario que retoma sus labores congresales. En este sentido, el proyecto debiera incorporar disposiciones más estrictas en términos de plazos de renunciaciones previas o un régimen de incompatibilidades electorales, de lo contrario podría consolidarse una desigualdad de condiciones de los candidatos desafiantes, frente al despliegue y el aparato comunicacional de un ex ministro de Estado que buscará la reelección haciendo uso de las ventajas políticas de su paso por el poder Ejecutivo ■■■

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Se faculta al Presidente de la República para designar al Ministro del Interior como presidente del Consejo de Ministros (Gabinete), para que coordine las relaciones con el Congreso Nacional, y para que dirija o coordine la labor de los demás ministros (manteniendo la norma que le permite al Presidente asignar labores de coordinación a otros ministros).

Se regula el nombramiento de parlamentarios en cargos de Ministro de Estado, en la siguiente forma:

- a.- El diputado o senador nombrado como Ministro mantiene virtualmente su cargo de parlamentario, sin ejercerlo, y al concluir su función como Ministro, vuelve a su cargo de parlamentario, siempre que aún no se hubiere dado término al plazo constitucional de dicho cargo.
- b.- El reemplazante, designado por el partido (en la forma que se indica más abajo en la letra e), ejercerá como parlamentario hasta que el que fue nombrado ministro regrese a su cargo de diputado o senador.
- c.- Se les permite a estos ministros que vuelven al cargo parlamentario, postular para el período siguiente.
- d.- No les será aplicable a estos ministros, la inhabilidad vigente para demás los ministros de Estado, que les impide postular a cargos parlamentarios si no hubiere dejado el cargo ministerial al menos un año antes del día de la elección.
- e.- Las vacantes de diputados o senadores que se produzcan, serán proveídas por la persona que designe el respectivo partido, con consulta a los militantes de la región o distrito correspondiente a quien originó la vacante (esta norma es de aplicación general, y ya se encuentra vigente para otras causales de vacancia, como muerte o renuncia) 

IV. COMENTARIOS DE MÉRITO

Como se sabe, una de las características más generalmente aceptadas para definir una democracia, es concebirla como un sistema de separación de poderes, lo que debe llevar a un equilibrio de atribuciones y funciones mediante el establecimiento de “frenos y contrapesos” o “check and balance” según la terminología anglófona. Hay igualmente consenso en que lo opuesto a una democracia es una dictadura, donde un solo poder se superpone al resto, lo que le permitiría a una autoridad individual o grupal limitar las libertades públicas de la mayoría ciudadana y tender a la permanencia ilimitada en el tiempo como gobierno.

Los dos sistemas básicos a través de los cuales se expresa la democracia son el parlamentarismo y el presidencialismo, términos que carecen de un significado unívoco; puede haber varias formas de presidencialismo, con diversos matices o modalidades de organización política, así como distintas modalidades al interior de regímenes parlamentarios, donde la separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo pareciera diluirse, pero solo aparentemente, pues lo que sucede allí es que el parlamento ejerce un grado importante de fiscalización sobre el ejecutivo (que es una emanación del parlamento), lo que no significa confusión de funciones o atenuación de los frenos y contrapesos.

El sistema constitucional chileno se ha definido “desde siempre” como presidencialista, con la sola excepción del período que siguió a la Revolución de 1891, conocido como semi parlamentario, porque en verdad no lo fue

plenamente ni dio los resultados positivos que se esperaban. De hecho, la agitación política de los años 20 desembocó en una nueva constitución marcadamente presidencialista como la de 1925; la de 1980, tanto en su formulación primitiva, como modificada varias veces y especialmente en el año 2005, merece también la misma calificación.

Pero un régimen presidencialista que está enraizado en la historia de una nación y en las necesidades de política contingente, no tiene por qué alejarse de un sistema de separación de poderes. Tal separación, no obstante, no es posible ni conveniente llevarla a extremos, pues los poderes del Estado, por mucho que deban materializar un criterio de separación, están diseñados para interactuar entre sí, para complementarse sin confundirse, siempre con respeto de las esferas de competencia que le son propias a las respectivas autoridades.

Por otra parte, y dentro de concepto político de democracia, se acepta sin opiniones en contra, la necesidad de contar con partidos políticos, tanto por su función de formadores de opinión política y catalizadores de las aspiraciones ciudadanas, como por la imprescindible necesidad de formar equipos de trabajo el momento de ejercer el gobierno. Aún así, la actitud ciudadana del independiente es reconocida a nivel constitucional y respetada en la práctica política, ya que como se sabe, los ciudadanos inscritos en partidos políticos constituyen una minoría; el ciudadano común es reacio a firmar el registro de algún partido, lo que no significa falta de

definición, pues los resultados de las urnas han generado siempre un parlamento compuesto en su casi totalidad por militantes de partidos políticos, sin contar con que por regla general, independientes han postulado y han sido electos como candidatos afines a algún partido o dentro de un pacto electoral integrado por dos o más partidos políticos.

El elemental resumen que antecede, es necesario antes del inicio del análisis de la moción parlamentaria por cuando ésta incide en los dos aspectos ya señalados, esto es, en el sistema presidencial y en una extensión de la atribución de los partidos políticos para designar parlamentarios reemplazantes sin recurrir a elecciones complementarias, que, por lo demás, fueron excluidas del sistema electoral desde los inicios de la Constitución de 1980.

EL JEFE DE GABINETE

- a. La norma vigente del artículo 33 de la CPR autoriza al Presidente de la República para encomendar a uno o más ministros de Estado funciones de coordinación con otros ministros así como atender las relaciones con el Congreso Nacional, lo que se extiende especialmente a la necesaria tramitación de proyectos de ley, así como a situaciones más eventuales relativas a comisiones investigadoras, acusaciones constitucionales, interpelaciones y respuestas a oficios de fiscalización. Como se observa, en el ejercicio de esta atribución, según la norma vigente, el Presidente bien

podría otorgar poder a uno de sus Ministros, incluido el de Interior, para ejercer las actuales atribuciones de coordinación del artículo 33 vigente.

La modificación consistiría en hacer mención expresa del Ministro del Interior y Seguridad Pública para ejercer dichas labores de coordinación. Un elemento nuevo que merece ser destacado, es que se le asignan, adicionalmente a las funciones de coordinación, las de dirección de la labor del resto del gabinete ministerial. Ello, no obstante no permite concluir que se propone un cambio sustancial, dada la cercanía conceptual entre coordinar labores de otras autoridades y dirigir las, ya que esto último parece estar incluido en la capacidad para coordinar; si no pudiera dirigir, difícilmente podría coordinar.

- b. Se busca incorporar ciertos aspectos de un régimen parlamentario. En efecto, en estos regímenes existen dos poderes ejecutivos que suelen considerarse uno de carácter efectivo (el primer ministro) y otro estimado como nominal (el jefe visible de la nación, calidad que en Europa suele asumir el jefe de la casa real, como la Reina de Inglaterra o el Rey de España). Esta dicotomía suele caricaturizarse diciendo que “el rey reina pero no gobierna”. Y ello es cierto, porque el gobierno efectivo recae en el primer ministro, con esta u otra denominación. Es aquí donde reside el poder ejecutivo propiamente tal.

La moción que se comenta no intenta llegar tan lejos, lo cual es obvio; pero la falta de atribuciones constitucionales del nuevo Jefe de Gabinete, adicionales a la facultad de dirigir, que no agrega mayores competencias a su cargo, genera dudas respecto de las funciones de esta nueva autoridad, por

lo cual se concluye que solo insinúa una organización parlamentaria.

Como se observa, se trata de un “botón de muestra” indicativo de una posterior discusión sobre la materia, la que no podría desarrollarse por ahora, frente a necesidades más apremiantes y en presencia de un proyecto de nueva constitución impulsado por el actual Gobierno, que aunque no parece fácil adelantar algún resultado, lo cierto es que ese sería el ámbito natural de una discusión sobre un acercamiento o no al régimen parlamentario.

- c. El proyecto, insinúa una intención de encaminarse a la creación de un “primer ministro” como en los regímenes parlamentarios, sin precisar un mecanismo institucional adecuado, claro y que posibilite una operatoria razonable, solo tiende a configurar una doble dirección superior de la Nación, donde la calidad de “Jefe del Estado” que el artículo 24 le atribuye al Presidente de la República, se desdibuja y arriesga la configuración de un organismo con dos cabezas, no obstante que una de ellas debería prevalecer siempre sobre la otra; pues bien, ello ya es así hoy día dado que los ministros solo son tales mientras cuentan con la confianza del Presidente.

En general, un modelo de gobierno que no sea claramente presidencialista ni claramente parlamentario, podría constituir un sistema muy imperfecto y causante de innecesarios roces y desencuentros al interior del gobierno, que vendrían a ser adicionales a los que el devenir político, por su propia naturaleza, suele generar.

NOMBRAMIENTO DE MINISTROS Y REEMPLAZO DE PARLAMENTARIOS

Este segundo aspecto del proyecto merece atención por cuanto sus efectos, si llegara a aprobarse, no serían en modo alguno neutros, pues potencian, en un grado discutible, las atribuciones de los partidos políticos en detrimento de la voluntad del electorado cuando ejerce el derecho de sufragio para estar representado en el Congreso Nacional.

Hoy día una vacante parlamentaria puede generarse por la muerte de un parlamentario o por su renuncia, en caso de una enfermedad grave e invalidante para ejercer el cargo, calificada por el Tribunal Constitucional. Para tales eventos la CPR en su artículo 51 vigente prescribe que el nuevo parlamentario, que deberá cumplir los requisitos respectivos, será designado por el partido político a que pertenecía el que originó la vacante; este “reemplazante” permanecerá en el cargo hasta el término del período correspondiente al fallecido o renunciado. Los independientes no son reemplazados.

También se ha interpretado que un parlamentario pierde su cargo por incurrir en una causal de inhabilidad sobreviniente, como adquirir la calidad de ministro de Estado, que es incompatible con la de diputado o senador. En esa circunstancia, se ha aplicado también la norma que permite al partido político designar al reemplazante de entre sus filas.

Pues bien, el proyecto de ley se aboca a regular precisamente el reemplazo de un parlamentario nombrado como ministro de Estado, lo cual, hasta este punto, parece razonable, pues la práctica ha demostrado que el Presidente

puede y debe contar con la facultad y la libertad necesaria para armar su gabinete, sobre todo en presencia de una crisis ministerial, eventual o actual, en que la nominación de un diputado o senador sea un elemento ordenador que posibilite un equilibrio político para superar una crisis, o bien que se deba contar con la experiencia de personas experimentadas para realizar labores en Ministerios. Sin embargo,

es discutible que se proponga la posibilidad que un parlamentario al ser nombrado ministro pueda volver a su cargo parlamentario, cuando dejare su cargo en el gabinete; ello configura una especie de “propiedad del cargo” que pugna con el concepto de representación popular que sustenta la constitución de un congreso nacional y cuya fuente moral y política es el ejercicio del sufragio ciudadano ■■■



TEXTO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único. - Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política:

1. Reemplázase el inciso tercero del artículo 33 por el siguiente:

“El Presidente de la República podrá designar al Ministro del Interior y Seguridad Pública para que presida el Consejo de Ministros. Corresponderá a este Secretario de Estado la tarea de dirigir y coordinar la labor de los demás Ministros y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. El Jefe de Estado podrá, además, encomendar a un Ministro la coordinación de las funciones que corresponden a uno o más Secretario de Estado.”¹.

2. Agrégase al inciso tercero del artículo 51 las siguientes oraciones:

“La determinación de este ciudadano será efectuada por la directiva de dicho partido político, previa consulta a los militantes del distrito o circunscripción que representaba el diputado o senador que cesó en su cargo. Si la vacante se produjere por el nombramiento de un diputado o senador en el cargo de Ministro de Estado, quien lo reemplace cumplirá esta función hasta que la persona nombrada ejerza el referido cargo ministerial.”².

3. Sustitúyese el inciso séptimo del artículo 51 por el siguiente:

“El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante, salvo que antes de que se cumpla ese período, el anterior diputado o senador cese en el cargo de Ministro de Estado, caso en el cual reasumirá el cargo de diputado o senador que ejercía anteriormente.”³.

1 El artículo 33, quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 33.- Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares.

El Presidente de la República podrá designar al Ministro del Interior y Seguridad Pública para que presida el Consejo de Ministros. Corresponderá a este Secretario de Estado la tarea de dirigir y coordinar la labor de los demás Ministros y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. El Jefe de Estado podrá, además, encomendar a un Ministro la coordinación de las funciones que corresponden a uno o más Secretario de Estado.

2 Véase la nota a pie de página siguiente:

3 El artículo 51 quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 51.- Se entenderá que los diputados tienen, por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo.

4. Sustitúyese el punto y coma (;) del número 1) del artículo 57 por un punto seguido (.) y agrégase la siguiente oración nueva:

“En todo caso, podrán postular al cargo de diputado o senador aquellos ciudadanos que hayan cesado en el cargo de Ministro de Estado y que hayan reasumido el cargo de diputado o senador en el año inmediatamente anterior a una elección presidencial;”⁴.

5. Sustitúyese al inicio del inciso segundo del artículo 57, el artículo “Las” por la siguiente frase:

“Sin perjuicio de lo establecido en el número 1) respecto de los Ministros de Estado, las”⁵.

6. Agrégase el siguiente inciso tercero, nuevo, al artículo 59.

“Cuando se nombre a un diputado o senador para desempeñar el cargo de Ministro de Estado, y el país no se encuentre en caso de guerra exterior, dicho parlamentario cesará de inmediato en el ejercicio de su mandato, el cual recuperará cuando concluya su nombramiento en el cargo ministerial, y siempre que aún esté pendiente parte del periodo para el cual fue elegido por los ciudadanos.”⁶.

Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido. La determinación de este ciudadano será efectuada por la directiva de dicho partido político, previa consulta a los militantes del distrito o circunscripción que representaba el diputado o senador que cesó en su cargo. Si la vacante se produjere por el nombramiento de un diputado o senador en el cargo de Ministro de Estado, quien lo reemplace cumplirá esta función hasta que la persona nombrada ejerza el referido cargo ministerial.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso. Con todo, un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de los incisos anteriores para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.

El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante, salvo que antes de que se cumpla ese período, el anterior diputado o senador cese en el cargo de Ministro de Estado, caso en el cual reasumirá el cargo de diputado o senador que ejercía anteriormente.

En ningún caso procederán elecciones complementarias.

4 El artículo 57 N°1) quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 57.- No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores:

1) Los Ministros de Estado; en todo caso, podrán postular al cargo de diputado o senador aquellos ciudadanos que hayan cesado en el cargo de Ministro de Estado y que hayan reasumido el cargo de diputado o senador en el año inmediatamente anterior a una elección presidencial;

5 El inciso segundo del artículo 57 quedaría con la siguiente redacción:

Sin perjuicio de lo establecido en el número 1) respecto de los Ministros de Estado, las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección; excepto respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8), las que no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura y de las indicadas en el número 9), respecto de las cuales el plazo de la inhabilidad será de los dos años inmediatamente anteriores a la elección. Si no fueren elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

6 El artículo 59 quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 59.- Ningún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, Ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos



conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

Quando se nombre a un diputado o senador para desempeñar el cargo de Ministro de Estado, y el país no se encuentre en caso de guerra exterior, dicho parlamentario cesará de inmediato en el ejercicio de su mandato, el cual recuperará cuando concluya su nombramiento en el cargo ministerial, y siempre que aún esté pendiente parte del periodo para el cual fue elegido por los ciudadanos.