Boletín Nº 12.035-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Castro, señora Aravena y señor Pugh, sobre reelección de las autoridades que indica y duración del período presidencial.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

GENERALIDADES

El periodo presidencial en nuestro país es de 4 años a partir de la reforma constitucional del año 2005.

No obstante se hace necesario evaluar la historia de la máxima autoridad del país como de las autoridades políticas del Congreso Nacional, en cuanto a su periodo como a su posibilidad de reelección.

En la Constitución de 1823 se señalaba que "Un ciudadano con el título de Supremo Director administra el Estado con arreglo a las leyes y tiene exclusivamente el ejercicio del Poder Ejecutivo. Durará cuatro años: pudiendo reelegirse segunda vez por las dos tercias partes de sufragios.". mientras que el artículo 36 de la misma establecía la reelección indefinida de los miembros del Senado.

Mientras que el texto vigente de la Constitución de 1833 estableció que el Presidente podía ser reelegido por un nuevo periodo en su artículo 62, vigente hasta el 8 de agosto de 1871. Este periodo a pesar de reconocérsele como la oligarquía, con una predominante figura presidencial centralista y autoritaria, no son menores los avances en materia legislativa, tales como la dictación del Código Civil y el Código de Comercio, la fundación de la Universidad de Chile y la ley de instrucción primaria, donde por primera vez se asegura la gratuidad en nuestro país, además de un notable avance en obras públicas relacionadas con caminos, puertos y vías ferroviarias. A su vez dicho texto constitucional establecía que los parlamentarios podía ser reelegidos indefinidamente en sus artículos 22 y 25.

El texto constitucional de 1925, fijo el periodo presidencial en 6 años sin posibilidad de reelección en su artículo 62, no refiriéndose a la posibilidad de reelección de los parlamentarios.

Inicialmente en la Constitución de 1980 la duración del mandato presidencial de ocho años sin reelección fue establecido por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, la que estimó que este término era conveniente para permitir una mayor estabilidad política, lograr mayor eficacia en la acción de gobierno y no interrumpir el desarrollo de los planes presidenciales con campañas electorales que necesariamente suponen una inevitable paralización de la actividad política en su faz arquitectónica. Se estimó que un mandato de ocho años podía dar al Ejecutivo un tiempo suficiente "para llevar adelante un programa de gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito"[1].

[1] Sesión 355 de 20 de abril de 1978. Sólo los comisionados sr. Carmona y sra. Bulnes fueron partidarios de un período de cinco años con reelección, cit. por Duración de Mandato Presidencial, Reelección, y Simultaneidad de Elecciones Presidencial y Parlamentarios Ana María García Barzelatto. lus et Praxis, 2009 (pág. 549-559)

Periodo que fue modificado de forma presurosa en marzo del año 1994 por medio de la ley de reforma constitucional N° 19.295, estableciendo una duración del periodo de 6 años. Sin embargo, hasta la fecha, tanto la duración como la re-elegibilidad de los parlamentarios ha permanecido inmutable.

Descritos estos antecedentes, no podemos señalar con certeza que exista una decisión histórica en nuestro país que determine la duración del periodo presidencial o que limite la reelección de los representantes en el Congreso Nacional.

Alcaldes, concejales y consejeros regionales, estos últimos a partir del año 2013 son otras autoridades electas directamente por la ciudadanía, que no tienen límite alguno en relación a la posibilidad de ser reelegidos en su cargo indefinidamente.

Estas autoridades, especialmente los alcaldes requieren de tiempo para llevar a cabo sus planes y políticas, mientras que en los organismos deliberativos y con algunas atribuciones de fiscalización es necesario contar con una limitación también en su reelección.

Este asunto sido debatido por varias iniciativas, siendo puedo por la contingencia en el debate público con gran intensidad el año 2015, cuando se derivaron a la Comisión Especial Encargada de Conocer Proyectos Relativos a Probidad y Transparencia, los boletines N^{os}4.115-07, 4.499-07, 8.221-07, 7.888-07, 4.701-07 y 4.891-07, refundidos, las cuales no han tenido movimiento evidente desde el 2 de junio de 2015. Siendo el principal debate cual periodo se considerará como el primero, especialmente planteándose por parte de los legisladores en ejercicio.

En el pasado 16 de mayo, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de resolución N° 49, solicitando al Ejecutivo, poner entre sus prioridades la limitación a la reelección de las autoridades, especialmente del Congreso Nacional, dicha solicitud fue aprobada unánimemente por 99 Diputados.

Uno de los principales argumentos apunta a la perdida de la confianza por parte de la ciudadanía, que se ha visto incrementada por casos de corrupción que vinculan a parlamentarios y otras autoridades.

Recientemente se ha aprobado por este Congreso la elección directa de la autoridad regional, el Gobernador Regional, constante en el artículo 111 de la Constitución en su inciso tercero que "El gobernador regional será elegido por sufragio universal en votación directa (…) Durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente.".

El fundamento de limitar la re-elegibilidad del Gobernador Regional en su momento fue la generación de caudillismos locales, la utilización de cargos con fines político-electorales, los cuales merecen una especial cuidado y tratamiento,

en contra se manifestaron señalando que los puestos electos popularmente no debiesen tener limiten en cuanto a su reelección.

Cabe señalar que la reelección de las autoridades de órganos unipersonales permite un control ciudadano, de esta manera en la propuesta del presente proyecto nos encontramos con una debate público sobre la gestión presidencial, regional o municipal.

DEBATE INTEGRAL

Se hace necesario un debate integral, alejado de la contingencia, pero que incluya en un mismo texto reformador a todas las autoridades electas por la ciudadanía de forma directa, en el que se despejen las suspicacias sociales y sobre todo que no se vea envuelta la presente discusión en medio de campañas electorales, que dicho sea de paso cambian el enfoque de la discusión.

El debate debe tener como foco, por un lado la necesaria rotación que limita la influencia corruptora del poder, pero también debe tener relevancia la estabilidad y el reconocimiento a la experiencia. Pero sobre todo la posibilidad de que los ciudadanos puedan verse incentivados a la participación activa en el sistema político y en la administración del Estado.

En conclusión, avanzar en la materia de forma urgente y sin consideración a urgencias de cara a las elecciones, evitará que la difamación pública del ejercicio del poder sea aprovechado de forma populista.

PRESIDENCIALISMO

Los factores a considerar al decidir sobre el particular son diversos, pero el criterio más atendible se refiere a la ejecución de políticas públicas, donde evidentemente se produce consenso en que un periodo de 4 años es insuficiente. En este sentido recientes iniciativas planteadas por parlamentarios sugiere un periodo de 6 años[2]

Pero también es necesario atender la historia reciente de nuestro país, donde los últimos Mandatarios, han tenido la posibilidad de ser reelectos después de un periodo intermedio en que gobernó el otro, nos referimos a la ex Presidenta de la República Michelle Bachelet y al actual Presidente Sebastián Piñera. Lo que se ha podido apreciar, al nivel legislativo, la reactivación de iniciativas presentadas durante su anterior ejercicio. Pero también el reimpulso de políticas públicas que se vienen suspendidas en uno y otro periodo.

También se hace necesario tener en consideración nuestro sistema institucional, un presidencialismo reforzado, debe contar también con sobrepesos de poder.

[2] Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Harboe, señora Rincón y señores Elizalde, Lagos y Quintana, que aumenta la duración del período presidencial. Boletín N° 11.830-07

Como señala Alan Bronffman, a juzgar por los resultados del proceso legislativo, es el Presidente de la República quien exhibe mayor influencia en la construcción de la agenda legislativa. Así, en el período 1990-2010, si bien el 75% de los proyectos de ley ingresados a trámite parlamentario corresponden a mociones y el 25% a mensajes, en el total de leyes publicado en el mismo período, es posible comprobar que el 75% corresponde a leyes que han tenido su origen en mensajes y solo el 25% a leyes originadas en mociones. En armonía con lo planteado antes, los números del período no solo revelan la primacía presidencial, sino también que un número importante de mociones parlamentarias no reciben debate ni pronunciamiento de las cámaras o sus comisiones.

No obstante, la mayoría parlamentaria puede sumir un control sobre la agenda pues la Ley Orgánica del Congreso Nacional, no estable consecuencias para el no cumplimiento de la urgencias que se contemplan en el mismo cuerpo legal.

De modo que el argumento de un presidencialismo extremo se ve desnaturalizado, cuando no se cuenta con el respaldo o mayoría parlamentaria, dicho sea de paso, este asunto es abordado por el proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable Senador señor Allamand, que modifica diversos artículos de la Constitución Política para establecer un régimen semi presidencial de gobierno, boletín 10.607-07, siendo un debate que debe darse en su oportunidad.

INCUMBENCIA Y REELECCIÓN

En relación a los candidatos que buscan su reelección, llamados "incumbentes" estos parten de una mejor posición que los "desafiantes", pues su posición les otorga mayor visibilidad mediática, su trabajo es eminentemente político, cuentan estadísticamente con mayores recursos para enfrentar las campañas, y en los números concretos el 76% de quienes buscaron la reelección a la Cámara de Diputados (80 de 120 Diputados), lo logró, mientras que en el Senado el 58% de los 15 que buscaron la reelección logró su objetivo[3], en las elecciones locales las cifras no son diferentes, 7 de cada 10 incumbentes logra su objetivo.

Sin embargo, creemos que los límites a la reelección no deben ser absolutos, porque es finalmente la sociedad a través del ejercicio democrático quien está en primer lugar llamada a evaluar a las autoridades en las elecciones, pero dicha evaluación puede verse entorpecida por el ejercicio de cargos mediante caudillismos y otros estilos que llevan a la consagración de puestos por décadas, lo cual no colabora con la visión adecuada que el ciudadano debería tener de sus autoridades.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

1.- El artículo 25 de la Constitución permitirá la reelección de Presidente de la República por un nuevo periodo de 4 años.

2.- El artículo 51 permitirá la reelección de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, en dos oportunidades en el caso de los primeros y una

[3] Información disponible en www.servel.cl

oportunidad en el caso de los senadores, tomando en consideración la duración de dicha magistratura.

3.- En el caso los Consejeros Regionales, proponemos modificación a al artículo 113 para limitar su reelección.

4.- Del mismo modo proponemos modificar los artículo 118 y 119 para limitar la reelección de alcaldes y concejales.

5.- Finalmente se propone una solución en cuanto al periodo que se considerará como el primero, además se limita la posibilidad de reelección para quien ejerza el cargo de Presidente de la República al momento de publicarse la reforma. Rigiendo de forma inmediata para diputados, senadores y consejeros regionales en ejercicio, siendo el actual considerado como primer periodo, y a partir de la siguiente elección para las autoridades comunales, que considerará como primer periodo el que comenzará en el año 2020.

Así las cosas unificaremos el sistema de re-elegibilidad de las autoridades nacionales, regionales y locales. Haciendo una diferencia entre organismos colegiados y unipersonales, siguiendo el criterio utilizado en la última reforma constitucional que establece la elección directa del gobernado regional en la posibilidad de una reelección.

De este modo el Presidente de la República podrá durar en su cargo hasta 8 años, al igual que el Gobernador Regional y los Alcaldes, mientras que los integrantes de órganos colegiados, tales como diputados, concejales y consejeros regionales hasta 12 años y los senadores hasta 16 años.

En razón de lo expuesto sometemos a discusión de este Honorable Senado el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República:

1.- Sustitúyase el inciso segundo del artículo 25, por el siguiente:

El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente.

2.- Agrégase al inciso segundo de del artículo 51, entre la palabra "cargos" y el punto "." la expresión "hasta por dos periodos consecutivos en el caso de los diputados y solo en una oportunidad en el caso de los senadores".

3.- Agrégase al inciso segundo del artículo 113 la siguiente frase final, a continuación de la palabra reelegidos, del siguiente tenor: "hasta por dos períodos consecutivos."

4.- Sustitúyase en el artículo 119 la frase "Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos" por la siguiente: "Tanto el alcalde como los concejales durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegido consecutivamente sólo para el período siguiente en el caso del alcalde y hasta por dos periodos consecutivos en el caso de los concejales".

5.- Agrégase una nueva disposición transitoria:

"Disposición transitoria. La modificación introducida al artículo 25 inciso segundo, respecto de la reelección del Presidente de la República tendrá aplicación a partir del periodo presidencial siguiente a la publicación de esta reforma. En el caso de los alcaldes y concejales se considerará como primer periodo, para los efectos de la modificación al artículo 119, aquel que comience el año 2020. En el caso de la modificación del artículo 51 inciso segundo tendrán aplicación a partir del siguiente periodo legislativo, considerándose como primer periodo para efectos de cálculo el actual."