

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Zaldívar, Allamand, Harboe, Larraín y Montes, que 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.

CONSIDERACIONES GENERALES:

En el contexto de la actual realidad política e institucional del país ha renacido el debate sobre cambio de nuestro régimen de gobierno. Una de las ideas que mayor adhesión ha ido generando es la de avanzar desde el actual modelo presidencial hacia fórmulas que - contemplando la realidad, historia y cultura política chilena - se aproximen a fórmulas semipresidenciales.

Existe en nuestro país una abundante reflexión política y académica al respecto, como lo muestran, entre otras, las siguientes publicaciones: "Un régimen semipresidencial para Chile", de Humberto Nogueira, editorial ICHEH, Santiago, Chile, 1985; "Cambio de Régimen Político", de Genaro Arriagada y Oscar Godoy, ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 1992; "Redefiniendo Presidencialismo y Semipresidencialismo", de Arturo Valenzuela, en Democracias in Danger, 2009; "Propuestas Constitucionales", de Lucas Sierra (editor), ediciones Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, 2016, y "Sobre derechos, deberes y poder: Una Nueva Constitución para Chile", de Genaro Arriagada, Jorge Burgos, e Ignacio Walker, Uqbar editores, Santiago, Chile, 2017.

Asimismo, a nivel parlamentario se han formulado algunas iniciativas en esta materia y han funcionado diversas comisiones de trabajo. Entre ellas cabe destacar la Comisión Especial de Estudios del Sistema Político Chileno, creada por acuerdo de la Cámara de Diputados, de fecha 3 de abril de 2008.

Más recientemente, el actual Presidente del Senado, señor Andrés Zaldívar, al asumir su cargo en marzo de 2017 señaló: "Para Chile sería positivo reflexionar sobre la posibilidad de avanzar hacia un sistema de gobierno semipresidencial al estilo de los países europeos, regímenes democráticos estables con la más amplia participación de las diversas expresiones políticas".

En general, y más allá de los argumentos tradicionales que se plantean en esta materia (el "conflicto de soberanías" propio del régimen presidencial, la fragmentación partidista, el actual "hiperpresidencialismo" chileno y la dificultad de estructurar coaliciones sólidas en el marco de cualquier régimen presidencial), en la actualidad hay razones adicionales para impulsar un cambio progresivo del presidencialismo que rige en nuestro país.

El primer argumento deriva de la compleja situación de gobernabilidad que afecta a los sistemas políticos. Este es un problema que excede a la realidad chilena. En

efecto, la desconfianza ciudadana hacia la política y las instituciones, el descrédito de todos los poderes públicos y las exigencias crecientes de una sociedad civil exigente y muy activa en redes sociales permite visualizar un desajuste entre las estructuras políticas más tradicionales de gobierno y la realidad social.

El segundo argumento se vincula con el funcionamiento del régimen político chileno. Un ejecutivo cada vez con menos poder real para impulsar legislación y un parlamento con deslavadas facultades y, sobre todo, que no asume responsabilidades políticas en la dirección del gobierno. En otras palabras, el Congreso Nacional, incluso cuando sus miembros constituyen una mayoría oficialista, no ayuda a la tarea crecientemente compleja de gobernar.

Los sistemas semipresidenciales "obligan" al Ejecutivo a dirigir el gobierno con el apoyo y compromiso real de la mayoría del Congreso, situación que genera un doble efecto positivo:

1. El Gobierno, por definición, es más fuerte ya que trabaja "alineado" con el Congreso Nacional.
2. El Congreso Nacional asume no sólo facultades legislativas, sino que a través de sus integrantes también adquiere responsabilidades de gobierno.

El sistema semipresidencial de gobierno se caracterizan por dos rasgos generales:

I. Hay un Primer Ministro que está investido de facultades de gobierno y es el Jefe de Gabinete.

II. Los parlamentarios no tienen inhabilidad para desempeñar cargos ministeriales. En este punto los sistemas varían: Hay algunos en que se permite el ejercicio simultáneo, hay otros en que los parlamentarios designados Ministros son reemplazados mientras desempeñan sus cargos y otros en que al asumir como Ministros pierden su cargo parlamentario.

El cambio hacia un régimen semipresidencial de gobierno no debe implicar un debilitamiento de las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados, ya que ellas están consagradas en nuestro orden constitucional con un criterio para proteger los derechos de la minoría. Así, por ejemplo, para crear una comisión especial investigadora se requiere la voluntad de los dos quintos de los diputados en ejercicio. Para citar a un Ministro de Estado y formularle preguntas relativas a materias vinculadas al ejercicio de su cargo se exige, a lo menos, un tercio de los diputados en ejercicio. Asimismo, cada diputado puede solicitar que se despachen oficios de fiscalización dirigidos a todas las autoridades y sin limitación alguna en materia de contenidos.

Diversos gobiernos desde la recuperación de la democracia han intentado "empoderar" a los Ministros del Interior y Seguridad Pública como efectivos Jefes de Gabinete, aunque sin dotarlos de las imprescindibles facultades legales para ello.

El Ministro del Interior y Seguridad Pública, no obstante ser mencionado habitualmente como "Jefe de Gabinete" en rigor carece de toda facultad legal de coordinación con los otros Ministros. El decreto que "Organiza las Secretarías de Estado" (cuya versión actualizada vigente es del 21 de febrero de 2011) establece un orden de precedencia, autoriza al Presidente de la República "a encomendar a una misma persona más de un ministerio", pero en las facultades del Ministerio del Interior y Seguridad Pública no hay ninguna atribución para llevar adelante tareas de coordinación general.

De hecho, la facultad que tiene respecto del Congreso confirma ni siquiera lo configura como un "primus inter pares". Sólo detenta "las relaciones con el Congreso Nacional que no correspondan a otros Ministerios".

Por otra parte, al Ministerio Secretaria General de la Presidencia le corresponde "realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, sin alterar sus atribuciones proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan. A su vez, es a éste Ministerio (y no a Interior y Seguridad Pública) a quien corresponde actuar "como instancia de coordinación y seguimiento programático de la gestión del Ejecutivo, especialmente en la preparación de decisiones en materias que afecten a más de un Ministerio, de servir de apoyo técnico a los Comités Interministeriales y de informar al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la administración del Estado."

En lo que respecta al segundo aspecto mencionado, esto es rol de los Ministros de Estado el actual régimen presidencial, hay algunos hechos que muestran atisbos de fórmulas semipresidenciales de gobierno.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) fue designada, por primera vez bajo el imperio de la actual Constitución Política, una parlamentaria en ejercicio como Ministra de Estado (la diputada señora Carolina Tohá, quien asumió como Ministra Secretaria General de Gobierno). Durante el gobierno de don Sebastián Piñera la tendencia se acentuó. Se nombró como Ministros de Estado a los senadores señora Evelyn Matthei y señores Andrés Allamand, Andrés Chadwick y Pablo Longueira. Esta práctica se mantuvo en la actual administración cuando, al inicio de la misma, se designó como Secretaria de Estado a la senadora señora Ximena Rincón.

Con motivo del nombramiento de Carolina Toha, se cuestionó ante el Tribunal Constitucional, tal nombramiento. El Máximo Tribunal desechó los argumentos contrarios a esta práctica y luego de un fundado razonamiento e invocando las disposiciones constitucionales pertinentes concluyó en su fallo que: al tenor de la norma vigente, el artículo 59 de la Constitución Política, se establece que "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". Que del citado precepto, por su tenor explícito y categórico, se deduce inequívocamente que no se prohíbe a un parlamentario asumir el cargo de Ministro de Estado, estableciéndose sólo una incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de ambas funciones". (Considerandos octavo y noveno de la Sentencia Rol 1.357-09, de 9 de Julio del 2009).

La aludida sentencia del Tribunal Constitucional contiene una muy interesante revisión histórica de la materia.

La Constitución Política de 1833, en su versión original, disponía que "no son incompatibles las funciones de Ministro del Despacho con las de senador o diputado". Posteriormente, mediante reforma del año 1892 se estableció que ningún diputado o senador podía tener una "función, comisión o empleo públicos retribuidos", pero ello no regía "en caso de guerra exterior" ni tampoco se aplicaba a diputados y senadores para los efectos de ser "Ministros del Despacho".

La Constitución del año 1925 cambió el criterio: Los diputados y senadores sólo podían ser Ministros en caso de "guerra exterior" y de aceptar un parlamentario un cargo ministerial debía ser "reemplazado, dentro del término de 30 días".

La actual Constitución, tantas veces reformada, mantiene el mismo criterio central. El art 59° establece:

"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 solo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador".

Ahora bien, el cambio de régimen político desde el actual presidencialismo hacia formulas semipresidenciales que -insistimos- deben tener necesariamente componentes propios de la realidad chilena (nada sería más inconveniente que "importar" un régimen político ajeno) demanda una reflexión mayor y obliga a obtener solidos respaldos políticos y legislativos.

Sin embargo es perfectamente posible abrir la posibilidad de avanzar en esa dirección -en forma gradual y sin mayores tensiones- a partir de la normativa actual, corrigiendo de paso la ambigüedad de las facultades de los Ministerios del Interior y Secretaría General de la Presidencia, antes reseñada.

En efecto, el actual art. 33 de la Constitución Política señala:

"Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno: la 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 encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional".

No obstante su larga vigencia, el inciso tercero del artículo anterior no ha tenido nunca aplicación.

Pues bien, la utilización de tal artículo por parte del Presidente sumada a las siguientes modificaciones, permitía la implementación progresiva de un régimen de las características antes enunciadas con un agregado de gran importancia: Que tal fórmula no sería obligatoria para el Presidente de la República sino una alternativa con que la puede contar, especialmente frente a cambiantes realidades políticas, ya sean generales del país o de su propia coalición:

Para ello es indispensable establecer lo siguiente:

1. Que concluido el mandato presidencial o removido de su cargo, el parlamentario vuelve al Congreso Nacional a completar su período, obviamente en el evento que éste no haya expirado.
2. Que mientras ejercen tales cargos ministeriales, el partido al que pertenecen deberá designar un suplente, con el fin de no alterar las mayorías parlamentarias. Hasta ahora, los partidos han ejercido tal facultad de dos maneras: mediante la designación a cargo de sus órganos superiores o mediante la realización de primarias abiertas convencionales, lo que es particularmente adecuado en la perspectiva de evitar cuestionamientos ciudadanos a la designación.
3. Que en el caso de que un parlamentario que esté ejerciendo de Ministro de Estado quiera optar a una reelección, deberá abandonar su cargo un año antes, al igual que ocurre en la actualidad con otros funcionarios públicos.

La fórmula planteada tiene precedentes en diversos países. En Francia, cuna del semipresidencialismo, el miembro de la Asamblea Nacional que es designado ministro, es reemplazado por un suplente previamente nombrado, pero no recupera su puesto. En Colombia - como en los propios Estados Unidos - está previsto que miembros de la Cámara o el Senado puedan asumir responsabilidades ejecutivas, pero pierden sus escaños y son reemplazados.

En Brasil la situación es la siguiente conforme al Art. 56 de la Constitución Política de la República Federativa: "No perderá el mandato el diputado o senador

"1. Investido en el cargo de Ministro de Estado, Gobernador de Territorio, Secretario de Estado, del Distrito Federal, de Territorio, de Prefectura de Capital o jefe de misión diplomática temporal;

2. Autorizado por la respectiva Cámara por motivo de enfermedad o para tratar, sin remuneración, asuntos particulares siempre que, en este caso, la ausencia no sobre pase ciento veinte días por sesión legislativa.

1o. El suplente será convocado en los casos de vacante, de investidura en funciones previstas en este artículo o de licencia superior a ciento veinte días.

2o. Produciéndose una vacante y no habiendo suplente se hará elección para cubrirla si faltasen más de quince meses para la finalización del mandato.

3o. En la hipótesis del inciso I, el Diputado o Senador podrá optar por la renovación del mandato".

A partir de estos antecedentes, creemos que es fundamental aprobar un proyecto de reforma constitucional que, operando armónicamente con la facultad del Presidente de la República para nombrar al Ministro del Interior y Seguridad Pública como coordinador de las labores que corresponden a los otros Ministros de Estado, permita a parlamentarios asumir responsabilidades de gobierno.

Esta enmienda permitiría introducir en nuestro sistema político una figura jurídica que podría otorgar una mayor flexibilidad a nuestro sistema político. Mediante esta disposición se podría corregir el excesivo presidencialismo que caracteriza a nuestro sistema de gobierno.

Una medida adicional que también es conveniente adoptar, en orden a facilitar que los parlamentarios puedan colaborar con el Jefe de Estado en las labores de Gobierno y Administración, dice relación con el estatuto de los diputados y senadores y la forma en que éstos se pueden incorporar a las tareas gubernativas.

La implementación y profundización de los mecanismos ya mencionados podría facilitar el tránsito de un sistema presidencialista a uno de carácter semipresidencial, en el que miembros del Congreso Nacional pueden aunar sus esfuerzos con el Gobierno en la conducción de los asuntos políticos de la Nación.

En este sentido, esta moción propone seis enmiendas a la Constitución Política con el fin de introducir cambios que permitan a los diputados y senadores ejercer funciones ministeriales, sin que lo anterior merme sus posibilidades de volver a cumplir tareas representativas una vez que han cesado en las funciones gubernativas que les encomendó el Jefe de Estado.

Para ello proponemos modificar los artículos 33, 51, 57, y 59 de la Ley Fundamental.

En primer lugar, se modifica el inciso tercero del artículo 33 para establecer que 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 las funciones que corresponden a otro Secretario de Estado.

En segundo lugar, se modifica el artículo 51 de la Constitución para establecer que 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. Si la vacante se produjere por el nombramiento de un diputado o senador en el cargo de Ministro de Estado, quien lo reemplace ejercerá esta función hasta que la persona nombrada ejerza el referido cargo ministerial.

Asimismo, se precisa en el inciso séptimo de este artículo, que 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.

Luego en el artículo 57 se establece que no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores los Ministros de Estado. Se indica que 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.

Finalmente, se modifica el artículo 59 para establecer de manera clara e indubitada que cuando se nombre a un diputado o senador para desempeñar el cargo de Ministro de Estado, 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 período para el cual fue elegido por los ciudadanos.

Estimamos que estas modificaciones constituyen una contribución para perfeccionar nuestro sistema constitucional acercándolo a un sistema semipresidencial de gobierno.

Por todo lo anterior, proponemos el siguiente:

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."

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."

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."

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;"

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".

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."