REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA FIGURA DEL PRIMER MINISTRO.

Boletín N°10419-07

FUNDAMENTOS. El régimen político o sistema político de un Estado, se refiere a un concepto amplio que involucra la forma de gobierno del Estado, la organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones [1].

Las democracias se encuentran organizadas políticamente, en base a tres principales sistemas de gobierno, a saber: el sistema parlamentario, el sistema presidencial y el sistema semipresidencial.

El sistema parlamentario nace en Inglaterra en el siglo XVIII, posteriormente se expandió a otros países de Europa, durante el siglo XX. Este sistema se caracteriza por la clara diferenciación entre las funciones del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. En estos sistemas, el Jefe de Estado (quien puede ser un Monarca o un Presidente de la República), tiene escasas atribuciones políticas. Es el Jefe de Gobierno (Primer Ministro o Canciller) quien dirige el poder ejecutivo, junto al Gabinete. El Jefe de Gobierno es elegido por la mayoría del Parlamento. La mayoría parlamentaria puede remover al Jefe de Gobierno mediante una moción de censura; por contrapartida el Ejecutivo tiene la facultad de disolver la cámara política.

El sistema presidencialista presenta las siguientes características: La Jefatura de Estado y la de Gobierno radican en la misma persona, el Presidente de la República. El Presidente es elegido por voto popular por un período predeterminado, ejerciendo un mandato que no puede ser alterado, salvo circunstancias graves y calificadas. No requiere el respaldo de las cámaras para permanecer en funciones. El Parlamento o Congreso también cuenta con un período fijo y predeterminado, por lo que no puede ser disuelto por el Presidente. Los integrantes del gabinete del Presidente de la República no son responsables políticamente ante el Poder Legislativo (salvo casos excepcionales); es decir, no existe el voto o moción de censura.

Encontramos también el sistema semipresidencial, que comparte características o atributos tanto del parlamentarismo como de los

[1] Fuente: Sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.

sistemas presidencialistas, por lo que se podría considerar que es un régimen de gobierno mixto. El término *"semipresidencialismo"* es utilizado por primera vez por el autor francés Maurice Duverger en su obra *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional".*

Este sistema se estructura en base a un Poder Ejecutivo que se divide entre un Jefe de Estado (Presidente de la República), cuya función principal es resguardar la estabilidad institucional, dirigir la política exterior y las Fuerzas Armadas; y por otro lado un Jefe de Gobierno (Primer Ministro). El Presidente es electo por voto popular por un período fijo. El Jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento a propuesta del Presidente de la República. Los integrantes del Gabinete son nombrados por el Jefe de Estado a propuesta del Primer Ministro. Las Cámaras pueden remover o destituir al Jefe de Gobierno y a su gabinete; como contrapartida el Presidente puede disolver el Parlamento y convocar anticipadamente a elecciones parlamentarias, en caso de conflicto entre el Poder Legislativo y el Primer Ministro.

El sistema de gobierno que existe en nuestro país es un régimen de tipo presidencialista, que viene desde la Constitución liberal de 1828. En el caso chileno, efectivamente, es un caso prototípico de gobierno presidencialista. Es posible identificar, en nuestro orden constitucional, los rasgos del tipo de gobierno presidencial, a saber: la concentración de funciones en el Presidente de la República, en cuanto Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, tal como lo dispone el artículo 24 de la Constitución. Junto a lo anterior, el Presidente de la República concentra las funciones típicas del modelo clásico presidencial, por ejemplo: la designación de los Ministros de Estado, en cuanto colaboradores de su exclusiva confianza (artículo 32 N°7 y artículos 33 a 37 inclusive); potestad reglamentaria (artículo 32 N°6); ejercicio de facultades extraordinarias bajo el derecho de excepción (artículo 32 N°5 y artículos 39 a 45 inclusive); conducción de las relaciones exteriores (artículo 32 N°15); nombramientos de funcionarios de su exclusiva confianza, entre otros [2].

Si bien es cierto podemos encontrar ciertas ventajas en el presidencialismo, como la estabilidad político institucional; sin embargo, presenta importantes defectos o debilidades que puede conducir a una profunda crisis política, y a un colapso total del régimen demócratico. En términos generales, estas falencias se refieren a la personalización del poder, ya que las excesivas

[2] Zúñiga Francisco, *"Modificación del régimen presidencialista",* p.26, Gaceta jurídica (Santiago, Chile, marzo 2009).

potestades y atribuciones que el Presidente de la República concentra, puede significar un serio riesgo para que emerjan "populismos" o manifestaciones autoritarias en el ejercicio del poder. Para contrarrestar estos peligros, es que nacen los llamados "bloqueos constitucionales", es decir, limitaciones institucionales al poder del Presidente, que en el caso de Chile, se expresa en un mandato breve de 4 años y sin posibilidad de reelección para el período siguiente, tal como lo preceptúa el artículo 25 de la Carta Fundamental. Sin embargo, estos "bloqueos" institucionales pueden resultar insuficientes, en situaciones de abuso de poder, o ineficaces, en caso de populismos [3].

El excesivo presidencialismo que existe en Chile, dada su rigidez institucional, creemos que no es capaz de procesar adecuadamente las demandas sociales, ni tiene la fortaleza para enfrentar la actual crisis política de confianza y legitimidad hacia los actores políticos, ya que nuestro sistema político carece de válvulas de escape, o medios efectivos para quitar la presión política ante este tipo de coyunturas. En estas condiciones puede existir un riesgo de desestabilización de todo el régimen político y de gobierno, ya que los instrumentos con que cuenta nuestro ordenamiento jurídico para hacer frente a estas crisis, como los cambios de gabinete u otros ajustes, son insuficientes para enfrentar la magnitud de la situación de descrédito y desgaste institucional. En definitiva, la rigidez del mandato de Presidencial, no contribuiría en nada en abordar una situación crítica de pérdida de respaldo o apoyo popular irreversible, que en definitiva puede conducir a una falta de *"legitimidad ciudadana"*. La acción del gobierno en este caso se hace inconducente desde el punto de vista de representar a la mayoría soberana del pueblo, si no pudiera hacerse cargo de las transformaciones sociales, o cambios que demanda la Nación.

Nos asiste la firme convicción de que el actual *"presidencialismo reforzado"* ya no responde a la realidad política y social del Chile de hoy, por los argumentos expresados anteriormente. Los regímenes políticos y en particular los sistemas de gobierno, dan cuenta de una realidad y tradición política e histórica de las naciones. En el caso de nuestro país dada nuestra raigambre presidencialista, consideramos que se debe avanzar hacia un semipresidencialismo o presidencialismo atenuado, que reconfigure las potestades y atribuciones en el poder Ejecutivo, junto con modificaciones estructurales en el

---

[3] [?] Ibíd., p.28.

sistema político que permitan mayores equilibrios y contrapesos entre el Gobierno y el Congreso Nacional.

El presente proyecto de reforma constitucional, propone separar la Jefatura del Estado y la Jefatura de Gobierno. Se reconfiguran las competencias de la función ejecutiva y del Presidente de la República (Jefe de Estado). La idea matriz o fundamental de nuestra iniciativa es crear la figura del Primer Ministro, quién será el que ejerza como Jefe de Gobierno. Dentro de las atribuciones que conserva el Primer Mandatario, son las relativas a la política exterior, a la defensa nacional, y la iniciativa legislativa. El Primer Ministro será designado por el Presidente de la República, y dirigirá el gobierno y la administración del Estado; podrá concurrir a la formación de las leyes, y ejercerá la potestad reglamentaria; entre sus principales funciones. Se reemplaza el mecanismo de nombramiento de los Ministros de Estado, ya que estos pasarán a ser colaboradores directos del Primer Ministro. El Presidente de la República nombrará a los Ministros, pero a propuesta del Jefe de Gobierno. Por último, debemos señalar que se establece el mecanismo de “moción de censura”, en virtud del cual, los parlamentarios, por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de ambas cámaras del Congreso Nacional, podrán remover al Primer Ministro. De esta forma se introduce a nuestro juicio, un mecanismo eficaz de control y de responsabilidad política a la gestión gubernativa, generando un mayor balance y contrapeso entre las potestades y atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es por eso que sobre la base de estos antecedentes y fundamentos venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO ÚNICO.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Sustitúyase el epígrafe del Capítulo IV por el siguiente:

Capítulo IV
GOBIERNO
Presidente de la República Y Primer Ministro

2) Sustitúyase el artículo 24 por el siguiente:

“Artículo 24.- El Gobierno dirige la política de la Nación y la administración del Estado. Su acción comprende la conservación

del orden público en el interior, y el resguardo de la seguridad externa de la República.

El Gobierno se compone del Presidente de la República y del Primer Ministro.

El Presidente de la República es el Jefe del Estado, y como tal le corresponde ser garante de la independencia nacional, de la integridad territorial del Estado, y del respeto por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

El 21 de mayo de cada año, el Presidente de la República dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno.”.

3) Sustitúyase el artículo 32 por el siguiente:

“Artículo 32.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

1.- Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas.

2.- Pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible.

3.- Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución.

4.- Convocar a plebiscito en los casos que establezca la Constitución.

5.- Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución.

6.- Nombrar y remover al Primer Ministro.

7.- Nombrar y remover, a propuesta del Primer Ministro, a los Ministros de Estado y subsecretarios.

8.- Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Estos funcionarios serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República, y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella.

9.- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente; a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; y a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema, a proposición de dicha Corte y con acuerdo del Senado, todo ello conforme a lo prescrito en esta Constitución.

10.- Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación.

11.- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en esta Constitución. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere.

12.- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros.

13.- Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad del Estado.

14.- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.

15.- Declarar la guerra, previa autorización por ley.”.

4) Agrégase el siguiente artículo 32 bis:

“Primer Ministro

Artículo 32 bis.- Habrá un Primer Ministro encargado de dirigir la acción del Gobierno. Será nombrado por el Presidente de la República, y podrá ser removido por el Jefe de Estado, y por moción de censura aprobada por ambas cámaras del Congreso Nacional.”.

5) Agrégase el siguiente artículo 32 ter:

“Artículo 32 ter.- Son atribuciones del Primer Ministro:

1.- Concurrir a la formación de las leyes, sancionarlas y promulgarlas; previa delegación de facultades por parte del Presidente de la República.

2.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes.

3.- Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine, y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley. La remoción de los demás funcionarios se hará de acuerdo a las disposiciones que ésta determine.

4.- Conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes.

5.- Velar por el mantenimiento del orden público.

6.- Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Primer Ministro, con la firma de los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad de la Nación o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante traspasos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.”.

6) Sustitúyase el artículo 33 por el siguiente:

“Artículo 33.- Los Ministros de Estado colaboran directamente con el Primer Ministro, en el Gobierno y la administración del Estado.”.

7) Sustitúyase el artículo 35 por el siguiente:

“Artículo 35.- Los reglamentos y decretos del Primer Ministro deberán firmarse por el Ministro respectivo, y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Primer Ministro, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.”.

8) Agrégase el siguiente número 3) al artículo 54:

“3) Aprobar por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada cámara, la moción de censura para remover al Primer Ministro.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, regulará el procedimiento establecido en el inciso anterior.”.

RENÉ SAFFIRIO ESPINOZA
Diputado de la República