Reforma Constitucional que amplía el plazo de inhabilidades previstos en el artículo 57 a los cargo que indica.
Boletín N° 4874-07

1. Fundamentos.- Sobre el fenómeno de la corrupción política, administrativa y judicial se han efectuado diversos estudios y adoptado varios instrumentos internacionales referidos al tema. En el ámbito legislativo, se han efectuado importantes modificaciones (v. gr., reforma penal de 1999; cohecho, soborno, tráfico de influencias). Por otro lado, se han efectuado una serie de reformas a mecanismos administrativos de carácter preventivo. Históricamente la corrupción es un fenómeno constante con oscilaciones de mayor o menor grado en instituciones públicas y privadas, independiente del sistema político y económico imperante. El consenso dominante sostiene que la corrupción no es privativa de un segmento específico del cuerpo social, sino que compromete a diversos sectores de la población, llegando en algunos casos a que buena parte de la sociedad participa, por acción u omisión, en formas de corrupción[1] (v. gr., las declaraciones de impuestos). Se puede afirmar que todas la propuestas científicas en la materia consideran como elemento consustancial a estas prácticas el *carácter secreto* y la *falta de transparencia* que denotan las conductas susceptibles de ser encasilladas en este ámbito.

Es en este contexto, que resulta necesario eliminar todas aquellas circunstancias que puedan significar algún tipo de reproche desde el punto de vista de la transparencia y el respeto de principios de otra naturaleza pero vinculados a la actividad pública. Un aspecto esencial en este ámbito es el de las inhabilidades. Conceptualmente, éstas afectan a personas que, aun teniendo los requisitos de elegibilidad, no pueden ser elegidas para puestos de elección popular por desempeñar determinados cargos o encontrarse en las situaciones específicas que señala la Constitución. En cuanto al plazo, el precepto vigente contempla un plazo de anticipación y luego la prohibición de recuperar el cargo y de ser nombrado en otros análogos, cuestión que el presente proyecto pretende revisar, por estimar demasiado exiguo el plazo fijado a partir de 1989, que en la especie no surte los efectos para cumplir con la finalidad de la disposición.

Sobre este último punto, en materia de inhabilidades la doctrina ha sostenido que su fundamento no radica exclusivamente en el *principio de separación de poderes,* sino que además, "en el propósito de evitar la intervención gubernativa sobre el cuerpo electoral, que pudiera ejercerse en beneficio de esos altos funcionarios, con todos los elementos de influencia que provienen de la índole de sus facultades"[2], sobre este punto la doctrina ha señalado por vía ejemplar que tratándose de "los intendentes y gobernadores […] están situados en el eje central del poder político proyectado sobre el país entero. El intendente, funcionario de la exclusiva confianza del Presidente, dentro de la región de su mando, es representante suyo, y a sus órdenes lo está a su turno el gobernador en la provincia"[3]. Lo anterior resulta plenamente aplicable a todos aquellos casos en que el principio de no intervención se encuentra como una regla limitativa atendida la naturaleza del cargo respectivo.

---

[1] Cfr. Deflem, M. *"Corruption, Law and Justice: A conceptual clarification"*, en *Journal of criminal justice*, p. 244, 1995.
[2] Cfr., por todos, SILVA BASCUÑAN, Alejandro, *"Tratado de derecho constitucional"*, Tomo VI, p. 278, 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile, 2000.
[3] Ibid.

2. Historia legislativa. Desde la perspectiva histórica en materia de inhabilidades, los sujetos pasivos de la prohibición, en su mayoría han variado sustancialmente de los que actualmente conocemos, así el art. 23 de la Constitución de 1833 establecía que "no pueden ser Diputados los eclesiásticos regulares; ni los eclesiásticos regulares; ni los jueces letrados de primera instancia, ni los individuos que no hayan nacido en Chile"[4]. Por su parte, los Ministros de Estado, miembros del Poder Judicial, personas naturales o administradores de personas jurídicas o sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado, aparecen en el art. 28 de la Constitución de 1925[5]. Por su parte, tanto intendentes y gobernadores han sido incluidos tanto en la Constitución de 1833 y 1925, siendo hasta 1874, en el caso de los gobernadores, restringida la inhabilidad, a la provincia o departamento en que manden, luego ampliada, "a cualquiera sea la circunscripción en que se presenten como candidato". Sobre este punto los constituyentes de 1980, atendida la "unidad del proceso político en un Estado fuertemente unitarios", estimaron que la influencia de estos cargos se extiende a todas los distritos o circunscripciones[6]. Por su parte la ley 19.097 de 12 de noviembre de 1991, adecuó la norma a las nuevas instituciones que se crearon por esa ley, sustituyendo los "consejos comunales", por los "concejales". Más recientemente la ley 19.519 incorporo a los integrantes del Ministerio Público, con un plazo mayor que al resto de los cargos que indica el precepto.

La historia fidedigna de la disposición, señala que "la mantención de este precepto en la Constitución contribuye a crear una suerte de especialización de las funciones que deben cumplir estos personeros, al tiempo que evita una práctica inconveniente, cuál es la de incentivar una verdadera *carrera política* en desmedro de los intereses regionales y comunales, pues bien puede que en algunos casos los titulares de estos cargos desatiendan las funciones que les han sido encomendadas con la mira de postular a responsabilidades políticas de más alto nivel"[7].

3. Ideas Matrices.- Es por tales razones, que se propone un modelo que, ampliando el plazo de anticipación de cuatro años para las inhabilidades, permita contribuir a la transparencia y reafirmación de los principios de separación de poderes y no intervención gubernativa, en el contexto de las medidas pro transparencia y probidad en la función pública. En efecto, la experiencia empírica y comparada demuestra que la intervención gubernativa puede tener una doble dimensión. De una parte, el favoreciemiento de un tercero que no forma parte de la administración del Estado o del Poder Ejecutivo o, de otra, la intervención o el aprovechamiento con fines electorales a favor de un funcionario del Estado. La ampliación del plazo de las inhabilidades contribuirá a desincentivar prácticas reñidas con la probidad y a fomentar un ejercicio de las funciones de servicio público con miras al interés general por sobre cualquier consideración particular. Lo anterior es coherente con el supuesto que contiene la inhabilidad, al apuntar a la evitación de una eventual influencia, -que el ejercicio de los cargos o las ventajas que lo rodean- puedan proyectar en el resultado de la elección. Es aquí donde radica el fundamento de la exigencia a los candidatos de estar libres de las prohibiciones que fija la ley en un plazo idóneo, que no puede ser inferior a cuatro años. Adicionalmente el impedimento previsto para las personas que desempeñan cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal no se justifica, pues los motivos de tal prohibición que pretendía evitar la politización en estos ámbitos, significa excluir la posibilidad de intercambiar ideas políticas en las bases mismas de la participación ciudadana, lo que no encuentra apoyo en un estado democrático de derecho que apunta justamente a la más amplia participación social posible. En cambio, si parece necesaria una norma que incluya a los jefes de servicio y una cláusula genérica respecto de funcionarios de confianza del Presidente de la República no comprendidos en los números anteriores del art. 57 de la carta fundamental.

[4] Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2005, p. 225, Diario Oficial, Gráfica Puerto Madero.
[5] Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2005, p. 269, Diario Oficial, Gráfica Puerto Madero.
[6] SILVA BASCUÑAN, ob. cit. p. 277 y ss.
[7] Cfr. Informe comisiones unidas de Constitución y Gobierno Interior del Senado (Boletín 357-06).

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

Proyecto de reforma Constitucional

Art. Único. Modifíquese el inciso segundo del artículo 57 de la Constitución Política, en el siguiente sentido:

1º Sustitúyase el N°7 por el siguiente *"los Jefes de servicio y demás funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República que no se encuentren previstos en los números anteriores"*.

2° Sustitúyase la frase *"del año inmediatamente anterior"*, por *"de los cuatro años inmediatamente anteriores"*.

3º Suprímase a continuación de la expresión "elección" la frase *"; 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"*.

* * * * * * * *