Boletín N° 9.978-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón, Guillier y Quinteros, que limita la reelección de autoridades que señala, establece elecciones complementarias, amplía causales de cesación y renuncia de los cargos parlamentarios y elimina el fuero procesal de diputados y senadores.

Exposición de motivos

I. Crisis que afecta al sistema político-institucional

Es indudable que nuestro país atraviesa por una severa crisis de confianza y credibilidad en algunas de sus instituciones políticas. Esto ha motivado un cuestionamiento no sólo hacia los comportamientos de algunas autoridades, sino también una revisión del sistema jurídico-político en su conjunto, con sus valores, normas e instituciones.

En consecuencia, la respuesta a esta crisis de confianza debe ser en términos integrales. No basta con que los tribunales de justicia sancionen tal o cual comportamiento de un parlamentario reñido con la legalidad, sino que es necesario, además, un cambio de actitud o temperatura moral de los servidores públicos. Esto es tan necesario cuanto más comprendamos que ningún cambio estructural, por sí solo, garantizará que quienes ostenten puestos de influencia actúen con sentido ético y valores coherentes con el compromiso comunitario.

Pero el cambio personal o en las actitudes individuales no es suficiente. Se requiere también un ajuste institucional de magnitud, capaz de dar algunas garantías de que los vicios hasta ahora cometidos no seguirán ocurriendo bajo un aparente velo de impunidad o encuadre al límite de la juridicidad. Para ello hay que dar muestras elocuentes de que los cambios profundos y estructurales posibilitan en gran medida la renovación de los hábitos, prácticas y mentalidades de nuestra clase política.

Las transformaciones que permitan retornarle el valor y el prestigio a la labor política, y desde luego parlamentaria, pasan por reformas constitucionales y ciertamente legales. El presente proyecto de reforma tiene por objeto hacerse cargo de algunas mejoras urgentes al texto constitucional que nos rige. Tales son, de esta forma, el poner límite a la reelección indefinida de los diputados, senadores, alcaldes, concejales y consejeros regionales; establecer un mecanismo de elecciones complementarias en caso de vacancia, para que sea la ciudadanía quien manifieste su voluntad sobre el nuevo reemplazante; subir el estándar para el ejercicio de las funciones parlamentarias, de tal modo que también la comisión de un delito castigado con 61 o más días de privación de libertad genere la cesación en el cargo del diputado o senador involucrado; consagrar la posibilidad de renuncia de un parlamentario por motivos políticos o personales, distintos a la enfermedad grave; y eliminar el histórico privilegio denominado fuero parlamentario.

II. La necesidad de reformas constitucionales robustas

1. Fin a la reelección indefinida de diputados, senadores, concejales, alcaldes y consejeros regionales

La Constitución no señala límites para que diputados, senadores, concejales, alcaldes y consejeros regionales puedan reelegirse en sus cargos. Esto ha generado que algunas altas autoridades de elección popular permanezcan grandes períodos de tiempo como tales, lo que no se debe necesariamente a una destacada labor de representación. Antes bien, es debido a que su calidad de incumbentes les otorga un grado de conocimiento y visibilidad popular mayor que la que pueden tener otros candidatos más novatos, por lo que se transforman en competidores con un triunfo casi seguro.

Entre los argumentos a favor de la reelección de diputados y senadores se encuentra el que ellos representan, en virtud de su experiencia legislativa, un aporte sustantivo al proceso de generar leyes. Ciertamente esto queda muchas veces fuera de discusión. Lo discutible, en cambio, es el período por el que ellos están en ese cargo. Por eso, parece un tiempo más que suficiente el que los diputados puedan ser reelegidos hasta por dos períodos consecutivos, lo que equivale a 12 años en su cargo. A su vez, que los senadores lo hagan hasta por un período, lo que equivale 16 años en el puesto.

Un razonamiento parecido cabe aplicar a concejales, alcaldes y consejeros regionales, donde lo problemático no es su expertise técnica que adquieren en el ejercicio del cargo, sino la ausencia de límites a los períodos en que pueden desempeñarse en ese escaño. Pues esto los transforma en autoridades cuasi vitalicias, lo que conspira directamente contra el principio de la participación. Por eso parece razonable establecer como límite a la reelección un número de dos períodos para concejales, dos períodos para alcalde y dos períodos para los consejeros regionales.

Con esta modificación se permite que nuevos liderazgos y nuevas miradas a los problemas comunes puedan llegar al Congreso, a las Municipalidades y a los Consejos Regionales, lo que profundiza nuestra comprensión de la participación cívica. Pero posibilita, además, el necesario traspaso de sabiduría y praxis desde los más experimentados hacia las nuevas generaciones de servidores públicos, lo que beneficia al sistema político en su conjunto.

Por esta razón, se propone modificar el artículo 51 del texto constitucional, en su inciso segundo, para reemplazar el precepto existente por otro que señale que los parlamentarios no podrán ser reelegidos en sus cargos sino hasta por dos períodos consecutivos los diputados (en total sumarían tres períodos: un de elección y dos de reelección) y hasta por un período consecutivo los senadores (un período de elección y uno de reelección). Con esto, los diputados podrán durar como máximo 12 años en sus cargos y los senadores 16.

Asimismo, en lo que respecta a los concejales, se propone modificar el artículo 119 de la Constitución a fin de precisar que ellos sólo podrán ser reelegidos hasta por dos períodos consecutivos. En cuanto a los alcaldes, es preciso modificar el artículo 118, para agregar en su inciso tercero que los alcaldes no podrán ser reelegidos por más de dos períodos. Finalmente, respecto de los consejeros regionales, conviene modificar el artículo 113 a fin de establecer que ellos sólo podrán ser reelegidos hasta por dos períodos.

2. Elecciones complementarias

Frente a la vacancia de un diputado o senador, el artículo 51, inciso tercero, de la Constitución señala: “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”. El inciso final dispone: “En ningún caso procederán elecciones complementarias”.

A juicio del constitucionalista Alejandro Silva Bascuñán, la prohibición expresa del inciso final del artículo 51 es, en principio, absolutamente innecesaria. Esto porque cualquier mandato del constituyente de carácter institucional u orgánico envuelve implícitamente el rechazo de toda otra preceptiva discrepante. Por lo tanto, el motivo de esta frase va dirigida como una prohibición al legislador, a fin de desalentar toda iniciativa de introducir una solución diversa[1].

Con todo, lo importante es recabar el mérito o conveniencia de esa norma constitucional. Pues ella reconoce una fe absoluta en los partidos políticos como agentes fundamentales del proceso democrático, por lo que serían ellos quienes, a su arbitrio, deben proponer el ciudadano reemplazante de un parlamentario. Sin embargo, son hoy los partidos políticos y, en general, toda la clase política, la que se ve expuesta al desprestigio y a una crisis de confianza. Ellos aparecen como los principales, aunque no los únicos, responsables del malestar colectivo.

Por esto, es razonable buscar una solución diversa al mecanismo de reemplazo que propone la Constitución y abrirse a la posibilidad de celebrar elecciones complementarias, a fin de que sea la ciudadanía quien nuevamente manifieste la voluntad popular. Sin embargo, esta elección debiera realizarse al interior del pacto o coalición política a la que pertenecía el parlamentario cesado en su cargo. La razón de optar por convocar a una elección dentro de ese pacto es porque la ciudadanía no sólo votó por una persona determinada, sino que también lo hizo por un programa o proyecto país que ofrecía alguna de las coaliciones existentes. Por eso, de manera de preservar los equilibrios de fuerzas políticas que se generaron al momento de la elección periódica, es plausible que dicha elección complementaria se realice con los candidatos pertenecientes a la coalición del parlamentario cesado.

Por este motivo, se proponen los siguientes cambios al texto constitucional. En primer lugar, reemplazar el actual inciso tercero del artículo 51, a fin de consagrar que las vacantes de diputados y de senadores se proveerán mediante un mecanismo de elecciones complementarias a celebrarse en el distrito o circunscripción del

parlamentario que produjo la vacante y donde se postularán los candidatos pertenecientes a los partidos conformantes del pacto o coalición política del parlamentario cesado en su cargo. Sin embargo, el diputado o senador no será reemplazado si la vacante se produce dentro del último año de ejercicio del parlamentario que produjo la vacante, por lo cual se esperará el tiempo de la siguiente elección periódica. Esto se debe a un motivo de economía electoral, a fin de no incurrir en gastos más allá de lo razonable.

En segundo lugar, se propone eliminar el inciso final del artículo 51, que señala que en ningún caso podrán realizarse elecciones complementarias.

3. Cesación en el cargo por delito que merezca una pena igual o superior a 61 días de privación de libertad

El artículo 60, inciso séptimo, de la Constitución dispone que cesará en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda alguno de los requisitos de elegibilidad. Entre estos requisitos se encuentra el ser ciudadano con derecho a sufragio, lo cual se pierde cuando la persona es condenada por un delito que merezca pena aflictiva; es decir, que se le imponga una pena de presidio por un tiempo igual o superior a 3 años y un día.

A contrario sensu, si un parlamentario es condenado con una pena no aflictiva, por ejemplo con presidio menor en su grado mínimo o medio (que comprende desde 61 días hasta 3 años de privación de libertad), no pierde el requisito de elegibilidad de ser ciudadano con derecho a sufragio, por lo que, en consecuencia, no cesa en sus funciones. Sólo llevan aparejada, de acuerdo al artículo 30 del Código Penal, la suspensión del cargo u oficio público durante el tiempo de la condena.

De esta manera, bajo los vigentes textos constitucional y penal, hoy en día no cesan en sus funciones los parlamentarios condenados por delitos que contengan asignada una pena no aflictiva, es decir, cuando cometen delitos que llevan asociada una pena de privación de libertad inferior a tres años y un día.

Con todo, el estatus de representantes de la ciudadanía que ostentan los parlamentarios debiera llevar a que observen en su comportamiento no sólo un estándar ético más alto, sino también jurídico. Por ello, es razonable que un diputado o senador cese en sus funciones también cuando sea condenado por un delito que, en abstracto, merezca una pena que, siendo no aflictiva, sea igual o superior a 61 días de privación de libertad. Esto es, si el hecho ilícito cometido se encontrare castigado con presidio menor en su grado mínimo (desde 61 días hasta 540 días) o con presidio menor en su grado medio (541 días hasta 3 años).

Por esta razón, a fin de elevar el estándar ético y normativo del representante de la soberanía popular, se propone reformar el artículo 60 de la Constitución, agregándose en el inciso séptimo que el diputado o senador cesará siempre en sus funciones cuando sea condenado por un delito que merezca una pena igual o superior a 61 días de privación de libertad[2], aun cuando esta sanción no importe la pérdida de los

requisitos de elegibilidad. En cambio, si recibe una pena de prisión (que va desde uno a sesenta días) o cualquier otra pena no privativa de libertad (multa, suspensión de licencia de conducir, etc.), no cesarían en sus cargos.

4. Renuncia por motivos distintos a enfermedad grave

De acuerdo al inciso final del artículo 60 de la Constitución, los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional. No se contempla otra causal de renuncia en el texto constitucional, más allá de las discusiones doctrinarias de quienes sostienen que la Carta Fundamental no excluiría expresamente invocar motivos distintos a los de salud para presentar la renuncia[3].

Frente a esto, se hace necesario zanjar en la propia Constitución esta controversia, estableciendo expresamente la posibilidad de renuncia por razones distintas a la enfermedad grave. Así, por ejemplo, motivos de crisis familiares (que no necesariamente representen un problema de salud) o cuestionamientos políticos severos, debieran ser motivos plausibles para que un parlamentario pueda presentar la renuncia. Esto, sin embargo, deberá calificarlo el Tribunal Constitucional como motivo suficiente para presentar la renuncia, de manera que no se pueda invocar cualquier razón, pues se entiende que la ciudadanía al elegir al parlamentario le mandató por un período determinado y en general esto debe respetarse.

Por esto, se propone agregar en el inciso final del artículo 60 de la Constitución que los diputados y senadores, además de la enfermedad grave, “podrán renunciar a sus cargos cuando invoquen cualquier otra razón justificada y que sea calificada como motivo político o personal suficiente por el Tribunal Constitucional”.

5. Eliminación del fuero parlamentario

El fuero parlamentario es uno de los tres privilegios parlamentarios que consagra nuestra Constitución. Los otros dos son la inviolabilidad y la dieta. El fuero, en consecuencia, es “el privilegio de que gozan los diputados y senadores, desde el día de su elección, en virtud del cual no pueden ser afectados en su libertad personal por ningún medio o resolución de autoridad, sin que previamente la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva declare que ha lugar a formarles causa criminal”[4].

Es una excepción al principio de la igualdad ante la ley establecido en beneficio de los elegidos por la ciudadanía. Consagrado en lo esencial desde la Constitución de 1833 en adelante, el fuero se justifica en “la necesidad de mantener la independencia de los mandatarios del pueblo, tanto en relación al Ejecutivo, como a las demás autoridades y a los particulares, defendiéndolos de persecuciones ligeras, apasionadas o infundadas, que pueden perturbar innecesariamente el ejercicio de su función y por ende la del Parlamento”[5].

El desafuero consagrado en los incisos segundo, tercero y final del artículo 61 de la Constitución produce, como efectos, la suspensión en el cargo del diputado o senador

y, además, el sometimiento de ese parlamentario la jurisdicción del tribunal competente como cualquier otro ciudadano.

A nuestro juicio, el fuero o inmunidad parlamentaria ha perdido importantes grados de legitimidad social y cultural, por lo que conviene revisar este instituto con un sentido de grandeza republicana. Los hechos de corrupción, tráfico de influencias y cuestionable relación entre el dinero y la política que han afectado a algunas autoridades, varios de ellos parlamentarios, han llevado a un descrédito de la actividad política que conviene remediar. En este sentido, el hecho que un diputado o senador no pueda ser juzgado como cualquier ciudadano ante la presunta comisión de un delito, sino que debe previamente procederse a su desafuero por la Corte de Apelaciones respectiva, no encuentra mayor justificación, toda vez que la presunción de inocencia le asiste hasta que no se dicte una sentencia condenatoria.

Por ello, parece razonable y necesario en vistas de un mayor prestigio de la actividad política el considerar la eliminación de este privilegio parlamentario con todos sus efectos. Es decir, en adelante no sólo será innecesario acudir al trámite del desafuero

---

[1] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, "Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VI. Congreso Nacional", Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición, 2000, Santiago, p. 89.

[2] Al respecto, cabe recordar que el artículo 21 del Código Penal contiene el detalle de las penas asignadas a las tres clases de delitos. Así, para los crímenes se contemplan el presidio perpetuo calificado; presidio perpetuo; reclusión perpetua; presidio mayor; reclusión mayor; relegación perpetua; confinamiento mayor; extrañamiento mayor; relegación mayor; inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos, derechos políticos y profesiones titulares; inhabilitación absoluta perpetua para cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidos en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad; inhabilitación especial perpetua para algún cargo u oficio público o profesión titular; inhabilitación absoluta temporal para cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidos en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad; inhabilitación absoluta temporal para cargos y oficios públicos y profesiones titulares; inhabilitación especial temporal para algún cargo u oficio público o profesión titular.

El mismo artículo 21 del Código Penal señala que las penas para simples delitos son el presidio menor; reclusión menor; confinamiento menor; extrañamiento menor; delegación menor; destierro; inhabilitación absoluta temporal para cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidos en ámbitos educacionales o que involucren una relación directa y habitual con personas menores de edad; inhabilitación especial temporal para emitir licencias médicas; suspensión de cargo u oficio público o profesión titular; inhabilidad perpetua para conducir vehículos a tracción mecánica o animal; suspensión para conducir vehículos a tracción mecánica o animal.

Por último, el artículo 21 mencionado señala que las penas de faltas son la prisión (que dura de uno a sesenta días); inhabilidad perpetua para conducir vehículos a tracción mecánica o animal; y suspensión de la licencia para conducir vehículos a tracción mecánica o animal.

[3] NÚÑEZ, J. Ignacio, "¿A propósito del Penta: ¿puede renunciar un parlamentario?", Diario Constitucional. Artículo disponible en internet: http://diarioconstitucional.cl/articulos/a-proposito-del-caso-penta-puede-renunciar-un-parlamentario

[4] EVANS ESPIÑEIRA, Eugenio, "La Constitución explicada", tercera edición actualizada, 2010, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Chile, p.112.

[5] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, "Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VI. Congreso Nacional", Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición, 2000, Santiago, p. 358.

para acusar a un parlamentario, sino también este no quedará suspendido del ejercicio de su cargo, ya que goza de la presunción de inocencia que asiste a cualquier otro ciudadano. Con esto se salvaguarda, además, el equilibrio de fuerzas políticas, el cual se ve afectado bajo la figura del parlamentario suspendido del ejercicio de su cargo, que no se puede reemplazar en ese interregno.

Para este fin, se propone como reforma constitucional eliminar los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 61 de la Constitución, donde se encuentra consagrado el privilegio denominado fuero parlamentario. En cambio, la inmunidad parlamentaria, consagrada en el artículo 61, inciso primero, no debe ser eliminada, porque se estima como necesaria y razonable para el ejercicio de la labor parlamentaria.

III. Quórum de votación

Cabe hacer presente que, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 127, inciso segundo, de la Constitución, por tratarse de una proyecto de reforma constitucional, este requerirá en cada cámara de la votación conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Por las razones antes expuestas, sometemos a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Primero: A los efectos de poner término a la reelección indefinida de diputados, senadores, consejeros regionales, alcaldes y concejales, modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

1. Reemplázase en el inciso segundo del artículo 51 la expresión “Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos” por la frase que diga: “Los parlamentarios no podrán ser reelegidos en sus cargos sino hasta por dos períodos consecutivos los diputados y hasta por un período consecutivo los senadores.”.

2. Reemplázase en el inciso segundo del artículo 113 la expresión “podrán ser reelegidos” por la frase que diga “no podrán ser reelegidos sino por hasta dos períodos consecutivos”.

3. Agrégase en el inciso tercero del artículo 118, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente expresión: “Los alcaldes sólo podrán ser reelegidos hasta por dos períodos consecutivos.”.

4. Reemplázase en el inciso segundo del artículo 119 la expresión “podrán ser reelegidos” por la frase que diga “podrán ser reelegidos sólo hasta por dos períodos consecutivos”.

Artículo Segundo: A los efectos de establecer el mecanismo de elecciones complementarias para la vacancia en el cargo de un diputado o senador, modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

1. Reemplázase el inciso tercero del artículo 51 por el siguiente: “Las vacantes de diputados y de senadores se proveerán mediante un mecanismo de elecciones complementarias a celebrarse en el distrito o circunscripción del parlamentario que produjo la vacante, en la cual participarán como candidatos los miembros pertenecientes al pacto o coalición política que pertenecía el parlamentario que hubiere renunciado o cesado en su cargo. Sin embargo, el diputado o senador no será reemplazado si la vacante se produce dentro del último año de ejercicio del parlamentario que produjo la vacante, por lo cual se esperará el tiempo de la siguiente elección periódica.”.

2. Elimínase el inciso final del artículo 51 que señala: “En ningún caso procederán elecciones complementarias.”.

Artículo Tercero: A los efectos de extender la causal de cesación en el cargo al diputado o senador condenado con una pena de simple delito, modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

1. Agrégase en el inciso séptimo del artículo 60, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la expresión: “Con todo, el diputado o senador cesará siempre en sus funciones cuando sea condenado por delito que merezca una pena igual o superior a 61 días de privación de libertad, aun cuando esta sanción no importe la pérdida de los requisitos de elegibilidad.”.

Artículo Cuarto: A los efectos de consagrar la renuncia de los diputados y senadores por motivos distintos a la enfermedad grave, modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

1. Agrégase en el inciso final del artículo 60, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente expresión: “Asimismo, podrán renunciar a sus cargos cuando invoquen cualquier otra razón justificada y que sea calificada como motivo político o personal suficiente por el Tribunal Constitucional.”.

Artículo Quinto: A los efectos de poner término al fuero parlamentario, modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

1. Elimínanse los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 61.