

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado



66 / tenor / 1992

INFORME EN DERECHO SOBRE
ALCANCES DEL INCISO 3° AR-
TICULO 33 DE LA CONSTITU-
CION

Se ha solicitado informe en Derecho sobre el siguiente
tema:

*"Factibilidad de nombrar un Ministro de Estado para
coordinar todas las actividades relacionadas con la Seguridad Pública
y Ciudadana. Todo ello de acuerdo con el art. 33 inciso tercero de la
Constitución Política de la República."*

El texto completo de la disposición en análisis es del
siguiente tenor:

**ARTICULO 33.- Los Ministros de Estado son los
colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la
República en el gobierno y 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

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

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."

I.- ACERCA DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.-

Para una adecuada respuesta a la interrogantes que se formula, hay que partir de una regla elemental para la hermenéutica constitucional: la Constitución debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico.

Como dice LINARES QUINTANA, "La Constitución es un conjunto de principios y normas que comportan un sistema orgánico, informado por una filosofía o fórmula ideológico-política, en el cual todos y cada uno de tales principios y normas se encuentran íntima e inseparablemente vinculados, de manera que la interpretación de cada uno de ellos nunca debe hacerse de manera aislada sino en función de todo el sistema que integra". Por su parte, puntualiza BIDART "La constitución es un conjunto normativo sistemático y unitario, lo que debe tenerse siempre presente para su interpretación".

Aludiendo a esta concepción orgánica del texto

Abogado

fundamental, anota HUGHES, "La Constitución no se destruye a si misma. En otros términos: el poder que confiere con la mano derecha, no lo retira en seguida con la izquierda."

El Tribunal Constitucional, en sus primeros fallos, en más de una oportunidad hizo mención a esta regla de hermenéutica: "La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella." (Rol 33, 24.9.85, consid. 19, sentencia sobre LOC del Tribunal Calificador de Elecciones.)

II.- LA NORMA CONTENIDA EN EL INCISO FINAL DEL ARTICULO 33 EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCION 1980.

Consecuente con lo expresado en el número precedente, el contenido de la norma que nos ocupa, debe insertarse dentro del sistema global del Código fundamental.

En este orden de ideas, y en una primera aproximación, aparece que el precepto se encuentra comprendido en el

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

Capítulo IV GOBIERNO, Presidente de la República, párrafo Ministros de Estado.

Por consiguiente, la vinculación directa del precepto que nos interesa dice relación con los artículos 24 a 41 de la Constitución, que en lo esencial inciden en el tipo de gobierno implementado por la Ley fundamental, y en las facultades o atribuciones del Presidente de la República.

En este sentido, surge como primera concordancia relevante, la norma contenida en el artículo 24:

"El Gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

"Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes."

El precepto transcrito mantiene la tradición del constitucionalismo nacional en orden a establecer un ejecutivo

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

unipersonal en el cual se le asigna al Presidente de la República una doble calidad: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Como Jefe de Estado, le corresponde la "conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República". Como Jefe de Gobierno, debe diseñar e implementar su programa de Gobierno.

En ambas calidades deberá cumplir su cometido con sujeción a la Constitución y a las leyes -condicionante del actuar de todos los órganos del Estado, conforme lo prescriben los artículo 6° y 7° de la Constitución y que cualifican al Estado de Derecho.

Ahora bien, para el cumplimiento de su cometido, el Presidente cuenta con la colaboración de los Ministros, imprescindible en algunos casos. (art. 35)

Los Ministros de Estado son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República y administración del Estado (art. 35). En esta calidad "tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparte "(art. 20 Ley N° 18.575,

Abogado

sobre Bases de la Administración del Estado). Para tales efectos, "deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector. (art. 19 inc. 2 de LOC, precitada).

III.- ANTECEDENTES DEL ESTABLECIMIENTO DEL INCISO FINAL DEL ARTICULO 33 DE LA CONSTITUCION.

Aun cuando la redacción final del inciso tercero del artículo 33 de la Constitución, pertenece al Consejo de Estado, el contenido del precepto tuvo su origen en la Comisión de Estudio para una Nueva Constitución, presidida por don Enrique Ortuzar.

En efecto, en las Sesiones 356, 357 y 358, se debatió extensamente la proposición de los comisionados Bertelsen y Carmona, en orden a otorgar facultades al Presidente de la República para nombrar un "Ministro Jefe de Gabinete para coordinar la labor de los diversos Ministerios".

Para Bertelsen, incluso esa institución tenía

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

antecedentes históricos: Portales, Montt, Varas, etc.

Al Jefe de Gabinete se le encargarían las tareas conducentes a llevar adelante un programa de gobierno en tanto que al Jefe de Estado le quedarían reservada la dirección superior de la política nacional. Por otra parte, "se sugiere establecer la posibilidad de designación de Ministros coordinadores de determinados sectores de gobierno". (Sesión 357, pág. 2303)

También en relación con el tema, se discutió en la misma Sesión 357, acerca de la conveniencia de establecer en el texto constitucional la institución de los Ministros sin Cartera.

Los comisionados Guzmán (Jaime) y Bulnes (Luz), se pronunciaron abiertamente en contra la creación del cargo de un Ministro Jefe de Gabinete, por estimar que dicha función correspondía a un régimen parlamentario o semi-parlamentario, pero no tenía cabida en uno de corte presidencialista, como era el que se establecía en el proyecto en estudio.

En definitiva la proposición del Ministro Jefe de Gabinete fue desestimada por la Comisión, aprobándose la de los

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

Ministros sin Cartera y la del Ministro Coordinador de Areas.

En lo que atañe a la posibilidad de la designación de los Ministros Coordinadores, a petición del Comisionado Guzman, se dejó constancia de que "ello no implicaría modificar ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que la Constitución asigna al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado" (Sesión 358, p. 2324)

El informe del Consejo de Estado suprimió la oración final del inciso 2º del artículo 33, que decía: "Asimismo, podrá (la ley) contemplar la existencia de Ministros sin cartera".

El Consejo tuvo presente para ello que la institución de los Ministros sin cartera, "son más propios de los regímenes parlamentarios, ya que su utilidad reside en el hecho de que permiten compensar los intereses o pretensiones partidistas para formar mayorías parlamentarias. En una Constitución presidencialista no debe tener cabida".

En lo que se refiere a los Ministros Coordinadores, el texto aprobado por la Comisión de Estudio fue el siguiente: "El

Abogado

Presidente de la República podrá designar uno o más Ministros encargados de coordinar la labor que corresponde a los secretarios de Estado y las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional."

El Informe del Consejo de Estado, sin alterar el contenido de la disposición, introdujo cambios en la redacción. Aprobado primero por la Junta de Gobierno y posteriormente en el plebiscito, el texto es el que aparece en la disposición vigente:

"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 de Gobierno con el Congreso Nacional".

IV.- ANALISIS DE LA DISPOSICION CONTENIDA EN EL
INCISO FINAL DEL ARTICULO 33 DE LA CONSTITUCION

Considerando que la redacción del texto resulta bastante explícita, los comentarios que puedan hacerse acerca de su alcance son igualmente obvios:

A) Se trata de una atribución que corresponde exclusivamente al Presidente de la República como Jefe de Estado y

Abogado

Jefe de Gobierno; B) Es una atribución eminentemente facultativa y por lo mismo sólo al Presidente corresponde decidir si hace o no uso de ella; C) La circunstancia de que importe una facultad privativa del Presidente, no implica que el acto administrativo por la cual se concreta escape del control de legalidad; D) El cometido que se impone a uno o más Ministros puede tener un doble alcance: 1) actuar como coordinador de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado bien 2) desempeñar igual rol en las relaciones entre Gobierno con el Congreso Nacional; E) Consecuente con lo anterior, queda entregada a la voluntad presidencia hacer uso de la facultad con uno y otro alcance o con ambos a la vez; F) La designación de uno o más Ministros con las características indicadas, no implica en forma alguna creación de cargos nuevos- ello precisaría, naturalmente de un acto legislativo. En tal sentido debe tenerse presente la constancia que dejó la Comisión de Estudios a la que se alude en el párrafo III de este informe; G) La locución "Secretarios de Estados" que emplea el texto era usado por la Constitución de 1833, en lugar de la voz "Ministros" y en tal sentido se continua utilizando en el lenguaje corriente; y H) la expresión "coordinación" no tiene definición legal y por consiguiente debe ser entendida en su sentido natural y obvio "arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben uno a otros o al resultado que pretende"

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

V.- FACTIBILIDAD DE NOMBRAR UN MINISTRO DE ESTADO PARA COORDINAR TODAS LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD PUBLICA Y CIUDADANA.

Del análisis precedente, no se advierte impedimento constitucional ni legal alguno para que el Presidente de la República -si lo estima conveniente y oportuno- proceda a efectuar la designación de un Ministro de Estado para los efectos de coordinar todas las actividades relacionadas con la Seguridad Pública y Ciudadana.

Es más, si se tiene presente que, conforme lo disponen el inciso final del artículo 1º de la Constitución, "Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia..." podría estimarse que el Jefe del Estado tiene la obligación de proveer todas las medidas pertinente a un logro de la mayor eficiencia en tal cometido.

La interrogante que puede surgir al respecto se vincula con la determinación del Ministro de Estado que podría ser nominado para tal efecto.

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

Por razones de sentido común, la designación tendría que recaer en alguno de los Secretarios de Estado con ingerencia en la materia, es decir del sector o del área- como se dijo en la Comisión de Estudio.

Los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, por las labores que cumplen parecen ser los indicados para tal cometido de coordinación.

Desde luego debe disiparse toda reticencia que pudiese existir en orden a que por ser dependientes las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública del Ministerio encargado de la Defensa Nacional -artículo 90 de la Constitución- no podría actuar como Ministro Coordinador el de Interior.

En efecto, como ya se ha expuesto, la nominación de un Ministro Coordinador en nada altera la normativa constitucional y legal pre-existente, por cuanto se sobrepone a ellas sin modificar su contenido básico y sólo incide en lo meramente operacional.

A mayor abundamiento el Ministerio del Interior tiene especial y particular ingerencia en todo lo que atañe al Orden

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

Público y conforme lo dispone el inciso 3º del artículo 90 precitado, las Fuerzas de Orden y Seguridad tienen a su vez como una de sus principales finalidades "garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas", y éstas disponen que para tal efecto las Direcciones Generales son las llamadas a relacionarse con la Secretarías de Estado- entre las cuales, obviamente, ocupa lugar prioritario el Ministerio del Interior.

Finalmente, debe tenerse presente que conforme lo prevé el artículo 32 de la Constitución : " Son atribuciones especiales del Presidente de la República...Nº 19: Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional."

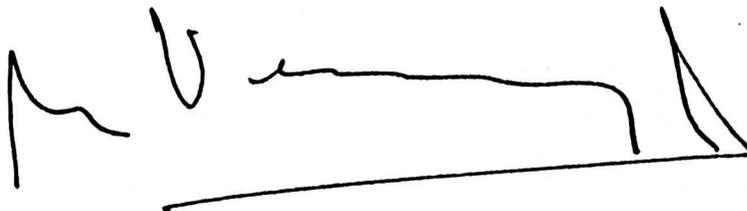
Ninguna duda pueda caber que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se encuentran comprendidas en el numeral 19 del artículo 32 precitado y que la Seguridad Pública y Ciudadana es parte de la seguridad nacional.

Mario Verdugo Marinkovic

Abogado

Corresponderá, por consiguiente, al Presidente de la República hacer la opción que estime más adecuada para los fines propuestas al designar un Ministro Coordinador del Sector.

Es cuanto puedo informar sobre el particular.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Verdugo Marinkovic', written over a horizontal line.

Santiago, 6 de Enero de 1992