

SANTIAGO, 3 de Enero de 1992

DE : JORGE ENRIQUE PRECHT PIZARRO
ASESOR JURIDICO-LEGISLATIVO DEL
MINISTRO DEL INTERIOR

A : DON JORGE BURGOS VARELA
JEFE DE GABINETE DEL
MINISTRO DEL INTERIOR

REF.: MINISTROS COORDINADORES, CONSULTA CARTA SUBJEFE DIVISION
JURIDICA 27/12/1991

Se consulta acerca de "(b) Factibilidad de nombrar un Ministro de Estado para coordinar todas las actividades relacionadas con la Seguridad Pública y Ciudadana".

Así planteada, la consulta es ambigua: Puede entenderse el nombramiento de uno de los Ministros de Estado existentes como Coordinador o entenderse el nombramiento de un Ministro de Estado nuevo, distinto de los ya existentes, cuya función sea la de Coordinador en el área referida.

Si se trata de nombrar Coordinador de todas las actividades relacionadas con la Seguridad Pública y Ciudadana a un Ministro de los hoy nombrados, ello es constitucional y legalmente posible mediante Decreto Supremo del Presidente de la República.

Si se trata, en cambio, de designar por decreto un Ministro nuevo, distinto de los ya establecidos, ello no es constitucionalmente posible, requiriéndose ley al efecto.

Dichas conclusiones derivan de las siguientes consideraciones:

I Consideraciones del texto constitucional:

El inciso tercero del artículo 33 de la Constitución de 1980 debe entenderse a la luz de lo dispuesto en el inciso segundo del mismo artículo.

Conforme al dicho inciso segundo: "La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares".

En consecuencia al hablar el inciso tercero que: 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", debe entenderse que podrá encomendar esas labores a alguno de los Ministros titulares de los Ministerios existentes cuyo número y organización ha sido ya establecido por la ley.

Porque entender que por Decreto Supremo pudiere crearse un Ministerio o asignarse a una persona la calidad de Ministro o Secretario de Estado, sería comprender que sin ley se alterase el número de los Ministerios y su organización, lo cual está establecido en el inciso segundo como de reserva legal estricta ya que conforme al N° 2 del artículo 60 "sólo son materias de ley: 2) las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley". La creación de un Ministerio es además ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República conforme al artículo 62 inciso tercero, pues tendrá necesaria relación con la administración Financiera del Estado y de modo igualmente necesario exigirá modificaciones de la ley de presupuestos, debiendo además conforme al inciso segundo iniciarse en la Cámara de Diputados.

Por ello debe entenderse prohibida la creación de un Ministerio o dar la calidad de Ministro por Decreto Supremo, conforme al inciso segundo, artículo 7° de la Constitución: "Ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas pueden agribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes".

II Consideraciones de la historia del establecimiento del artículo 33, inciso tercero:

El inciso en referencia tal cómo fué sometido a plebiscito viene del texto aprobado por el Consejo de Estado. Este texto expresa con mayor propiedad jurídica lo que ya disponía el texto emanado de la Comisión Ortúzar: "El 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".

La discusión en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se encuentra en las sesiones Nos. 356 - 357 - 358 - 408 y 414, en tanto la discusión acerca del propuesto artículo 38 (actual 33) en el Consejo de Estado se produjo en la sesión N° 71, de 24 de abril de 1979.

Todo el artículo 33 proviene de un memorandum del comisionado Carmona, el cual es ampliado por otro de los comisionados Bertelsen-Lorca. Las ideas centrales de estos memoranda eran dos: el nombramiento de un Jefe de Gobierno y el nombramiento de Ministros Coordinadores.

Ambas ideas parten de una constatación compartida, esto es, que "el Jefe del Estado tiene plenas atribuciones para distribuir las tareas de los Ministerios en la forma que estime conveniente, y coordinar y orga-

nizar su Gobierno como mejor le parezca" (Actas, sesión 356, celebrada en jueves 20 de abril de 1978, página 2299).

La idea del Ministro Jefe de Gobierno es resistida por la mayoría de la Comisión, especialmente Ortúzar, Guzmán, Luz Bulnes, como propia de un régimen parlamentario o de un semi-presidencialismo.

Mientras Bertelsen afirma que la idea de un Ministro Jefe de Gobierno "es conveniente consignarla, sobre todo que esta especie de Jefe de Gobierno no es ajena a la historia constitucional chilena, pues no otra cosa fue don Diego Portales, y que su intención al proponerla fue dar un carácter distinto al presidencialismo chileno, que en las últimas décadas se ha ido tornando en "providencialista" (Actas, sesión 356, ibidem), Luz Bulnes dirá: "Considera que el memorandum presentado por el señor Bertelsen contiene las ideas fundamentales al respecto: la institucionalización del Jefe de Gobierno y la designación de Ministros Coordinadores de determinados sectores de Gobierno... Cree que si se incorpora este sistema a la institucionalidad chilena rompería el principio tendiente a la vigorización del Ejecutivo, pues un Ejecutivo en el cual se pretende separar las funciones de Estado de las de Gobierno, resulta minimizado, porque el Jefe de Gobierno iría tomando atribuciones propias del Presidente de la República, corriéndose el peligro que la práctica vaya destruyendo el sistema" (Sesión N° 357, martes 25 de abril de 1978, página 2320).

En similar tono Guzmán (Actas, sesión 357, ibidem) y Ortúzar (ibidem, página 2321).

Pero si la idea de un Ministro Jefe de Gobierno es rechazada, la idea de Ministros Coordinadores encuentra amplia acogida.

Dice la señora Bulnes en la intervención citada: "Estima que, como un primer paso en la tarea de separar al Ejecutivo de muchas materias políticas, bastaría con introducir los Ministros Coordinadores de determinadas áreas, con lo cual el Jefe de Gobierno no sería más que un Coordinador, y en cuyo caso no habría necesidad de llamarlo Jefe de Gobierno ni de crear la institución, sobre todo dentro de la tendencia al parlamentarismo existente en el país. Cree, por lo demás, que si se introdujera el cargo de Jefe de Gobierno, se llegaría a desfigurar el sistema (página 2320).

La discusión se orienta en el sentido de admitir aún un Ministro Coordinador de la labor total del Gabinete (si así lo estimara conveniente el Presidente de la República).

En este sentido se pronuncia, por ejemplo, don Enrique Ortúzar (sesión 358, página 2324), el que siguiendo la idea propuesta por Jaime Guzmán admite que pueden existir Ministros Coordinadores sin cartera (*idea que, como veremos rechazará el Consejo de Estado): "señala que si de lo que se trata es de facultar al Presidente de la República para que designe un Ministro que si se quiere, en carácter de Jefe de Gabinete -no le parece que el nombre haga la institución-, coordine la acción de

Los demás Ministerios, y de establecer en la Ley Orgánica de Ministerios la posibilidad de que el Presidente de la República nombre Secretarios de Estado sin Cartera y encomiende a uno o más de ellos la coordinación de determinadas áreas, sometidos a esta especie de jefatura superior del primero, no ve obstáculo alguno para que la proposición sea compartida por todos los miembros de la Comisión, habida cuenta de que ello también lo puede realizar hoy día el Jefe del Estado".

Del debate en que se acuerda tal facultad al Presidente de la República se desprende:

- (1°) Que debe tratarse de Ministros ya designados, con Cartera o sin Cartera (si esta última modalidad la estableciera la Ley Orgánica de Ministerios).
- (2°) Que la designación como Coordinador de un Ministro no altera sus atribuciones ni sus responsabilidades jurídicas (Guzmán, Sesión N° 358, página 2324).
- (3°) Que no existe delegación de facultades del Presidente de la República de tareas que son atribuciones exclusivas del Presidente de la República Guzmán, ibidem: "Destaca que es partidario de la designación de un Ministro encargado de coordinar la acción del Gabinete, dejando constancia de que ello no implicará modificar ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que la Constitución asigna al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado".
- (4°) Que es posible, incluso, una coordinación amplia del conjunto de tareas atribuidas al Gabinete. Guzmán, ibidem: "Hace presente que no le agrada dar a ese Ministro el título de "Jefe de Gobierno", en atención a que ello podría causar una interpretación equívoca y confundir a la opinión pública y prefiere que la práctica le atribuyese después la denominación de "Jefe de Gabinete".
- (5°) Que corresponde al Presidente nombrar Ministros Coordinadores de ciertas áreas, distintos del Ministro Jefe de Gabinete: "El Señor Guzmán sugiere luego, que sólo la ley puede autorizar la creación de Ministerios y la designación de Ministros sin Cartera, hasta un límite que ella misma determine, y añade que la ley podrá facultar al Primer Mandatario para nombrar Ministros Coordinadores de ciertas áreas, distintos del Ministro Jefe de Gabinete, materia que podría no ir en la Constitución, para no hacer perder relevancia a este último, pues de lo contrario todos quedarían en igualdad de condiciones" (Sesión N° 358, página 2324).
- (6°) Que corresponde a la ley determinar el número de Ministros y otorgar la calidad de persona "con rango de Ministro".

Así lo dice repetidamente Raúl Bertelsen (Sesión 346, página 2230) "propone otra disposición que señala que sólo mediante ley se pueden crear Ministerios y conferir a determinadas autoridades rango de Ministro de Estado, porque si no existiera, podría un Jefe de

Estado sustraer a un jefe de servicio de una posible responsabilidad confiriéndole rango de Ministro, y entonces sólo podría ser ejercitada su responsabilidad por los procedimientos del artículo 42, número dos de la Carta") (Sesión N° 358, página 2325: "El Señor Bertelsen aclara que la sugerencia contenida en el memorandum que elaboraron con el Señor Lorca, era la de buscar una fórmula para que el número de Ministros estuviera determinado por ley, pues considera inadmisibles hablar en la Constitución de "personas con rango de Ministro", porque se corre el riesgo de transformar esto en la nobleza republicana, pudiendo llegarse a extremos que conviene prevenir... Concuerdá con el Señor Guzmán en cuanto a permitir por ley la creación de Ministros sin Cartera, a fin de posibilitar que determinados altos funcionarios concurren a los Consejos de Gabinete, que son otra figura existente en el Derecho Constitucional y no institucionalizada; y concluye reiterando su posición en el sentido de que no debe darse a persona alguna "el rango de Ministro").

NOTA: Para la pequeña historia es preciso consignar que el Comisionado Bertelsen demuestra agallas al hablar de "nobleza republicana" el 25 de abril de 1978, habida consideración que en el Diario Oficial el Sábado 22 de Abril de 1978, página tres se lee lo siguiente: Decretos Supremos. Ministerio del Interior. Designa como Asesor del Presidente de la República, en calidad de Ministro de Estado, a persona que indica. Santiago, 12 de abril de 1978 -Hoy se decretó lo que sigue: Número 310: Vistos: estos antecedentes y teniendo presente lo dispuesto en el artículo 72, N° 5 de la Constitución Política del Estado, y en los decretos leyes Nos. 1 y 128, de 1973; 527, 788 y 806 de 1974. Decreto: Designase, a contar de esta fecha, como Asesor del Presidente de la República con rango de Ministro de Estado, al General de División (E) don Herman Brady Roche. Por razones de servicio, la persona indicada deberá asumir de inmediato sus funciones. Tómese razón, regístrese, comuníquese y publíquese. AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército. Presidente de República - Raúl Benavides Escobar, General de División. Ministro del Interior. Lo que transcribo a UD. para su conocimiento - Saluda a UD - Enrique Montero Marx, Comandante de Grupo (J), Subsecretario del Interior.

Ella quebraba la propia línea establecida por el Gobierno anterior, ya que en el Diario Oficial de Miércoles 4 de Enero de 1978, aparece el Decreto-Ley N° 2.093 que modifica la naturaleza jurídica

de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, en cuyo artículo tercero se lee: "El Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa tendrá el rango de Ministro y la calidad de Jefe de Servicio".

Debe entenderse que si llegara hoy a otorgarse la calidad de Ministro de Estado por Decreto sería, a mi juicio, inconstitucional. El Informe de la Secretaría de Legislación de la Junta de Gobierno en la LOC de Bases de la Administración afirma: "el otorgamiento de esta calidad a un jefe superior de servicio importa, a lo menos, conferir a tal agente público una prerrogativa propia de un cargo superior, el cual sólo la ley ha podido crear y determinar, esto es, atribuirle funciones, facultades, prerrogativas y características" y entiende que "solo la ley podría darle -a ese jefe de servicio- tal rango".

Es a la insistencia de Raúl Bertelsen que se debe el inciso tercero del artículo 33, pues la Comisión Ortúzar había dejado estas materias a la Ley Orgánica de Ministerios, pero en la Sesión N° 408, celebrada en miércoles 9 de agosto de 1978 página 3377, el comisionado reclama el no respeto de un acuerdo tomado y en la página 3378 se lee:

"El Señor GUZMAN aclara que el acuerdo fue adoptado".

"El Señor BERTELSEN pide que quede en claro que el acuerdo existió e indica que hay ciertas cosas que ha sostenido muy ardorosamente y que no aparecen en el texto".

"El Señor ORTUZAR (Presidente) señala al señor Bertelsen que en esa ocasión efectivamente se planteó el punto, pero que, al final, se estimó que era más bien propio de la Ley Orgánica de los Ministerios, como lo ha explicado el señor Prosecretario, por lo cual no se contempló la disposición. Manifiesta que si el Señor Bertelsen lo considera conveniente, puede plantear de nuevo el asunto".

"El Señor GUZMAN deja constancia que ese acuerdo existió, tal como dice el Señor Bertelsen. En seguida, que se estimó que era más propio de la ley orgánica de Ministerios que de la Constitución. En tercer lugar, que tal cual está aprobado el informe, en la Constitución queda abierta la posibilidad de que la ley orgánica de los Ministerios la contemple.

En cuarto lugar que, sin embargo, si el Señor Bertelsen considera que esto debe tener rango constitucional, no hay oposición, aunque personalmente lo considera innecesario".

"El Señor LORCA manifiesta que, si está abierta la facultad, es preferible consignar la disposición".

"Se acuerda consignar la disposición"

La disposición aprobada es del siguiente tenor: artículo 38:
"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 y de sus respectivas Subsecretarías, y el orden de precedencia de los Ministros". "Asimismo, podrá contemplar la existencia de Ministros sin cartera".

"El Presidente de la República podrá designar uno o más Ministros encargados de coordinar la labor que corresponda a los Secretarios de Estado y las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional" (Anexo, sesión de 27 de Septiembre de 1978, página 3541).

En el párrafo 84, oración final del Documento Proposiciones e Ideas Precisas se deje expresamente constancia de lo siguiente:
"Finalmente, la Comisión estima que debe suprimirse la categoría de personas con rango de Ministro, sin perjuicio que la Ley Orgánica de Ministerios permita un número determinado de Ministros sin cartera, con la plena calidad y responsabilidad jurídica de Ministro de Estado".

Llegado el Anteproyecto al Consejo de Estado, el artículo 38 fué sometido a debate en la sesión 71a., 24 de abril de 1979, Actas, tomo I, fija 479:

"Se somete a debate el artículo 38, cuyo inciso primero es aprobado".

"El Consejero Señor Philippi señala respecto del inciso segundo, la necesidad de que el orden de precedencia rija sólo entre los ministros titulares a fin de evitar que, eventualmente, un vicesecretario pueda adquirir un rango superior al de un Secretario de Estado. Por su parte, el señor Presidente se muestra partidario de suprimir el término "Ministros sin cartera", por considerar su existencia sólo justificable en un régimen parlamentario".

(*Esto es lo único que consigna el Acta. Sin embargo, pese a reconocer que no han tenido acceso a las Actas del Consejo de Estado los profesores Neville Blanc, Humberto Nogueira, Emilio Pfeffer y Mario Verdugo, consignan la siguiente nota en el tomo I de La Constitución Chilena, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso, 1990: "El Consejo de Estado estimó que los Ministros sin cartera propuestos por el anteproyecto de la C.E.N.C. son más propios de los regímenes parlamentarios, ya que su principal utilidad reside en el hecho de que permiten compensar los intereses o pretensiones partidistas para formar mayorías parlamentarias. En una Constitución como la consultada no debe tener cabida por lo que los suprimió, "página 236". Como se dice en italiano: "Si non e vero, e ben trovato").

Continúa el Acta del Consejo de Estado: "El Señor Ortúzar observa que hoy día hay funciones tan importantes como las confiadas a ODEPLAN o a CORFO, que requieren para sus ejecutivos máximos una jerarquía similar a la de un Ministro, ante lo cual el Consejero Señor Ibáñez opina que si es así, debe crearse la secretaría de Estado correspondiente".

"Después de un breve cambio de ideas en el que interviene además de los nombrados, los Señores Coloma y Figueroa se acuerda en el entendido que los detalles de esta norma quedarán entregados a la ley, sustituir la frase "y de sus respectivas Subsecretarías", por esta otra: "de las Subsecretarías que se establezcan"; agregar al sustantivo "Ministros" el calificativo de "titulares"; y suprimir la última frase, con lo que el inciso segundo quedaría del tenor siguiente: "La ley determinará el número y organización de los Ministerios, de las Subsecretarías que se establezcan, y el orden de precedencia de los Ministros titulares".

"Se lee y discute el inciso tercero y, a indicación del Señor Philippi, se acuerda por unanimidad modificarlo en forma que su texto quede así; "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".

EN CONCLUSION: La historia del establecimiento del artículo 33 permite concluir que es perfectamente constitucional el que S.E. el Presidente de la República encomiende a uno de los Ministros titulares, a través de un Decreto Supremo, la coordinación de todas las actividades relacionadas con la Seguridad Pública y Ciudadana".

III Consideraciones de índole legal:

Como sabemos no ha sido dictada la nueva Ley Orgánica de Ministerios y esta materia sigue siendo regida por el D.F.L. N° 7.912, de 30 de noviembre de 1927.

Por su parte el artículo 20 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, en su inciso segundo se limita a repetir que: "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 le es dable, al Presidente de la República, como ya expresé, crear por decreto una función que aumente el número de Ministerios. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha afirmado que "el otorgamiento de ese rango -por decreto supremo- sólo importaría para efectos protocolares", pero no traería aparejado el reconocimiento de la "calidad de ministro".

Podría, a mi juicio, también operarse a través de un D.F.L., con la cor tapi sa establecida hoy en el artículo 61 constitucional de no afectar garantías constitucionales, en especial el artículo 19 N° 17 de la Con sti tución.

Así se hizo por el D.F.L. N° 16, de 1953 que creó el Ministerio de Minas (21 de marzo de 1953).

En cambio, concuerdo con lo expresado por el profesor Carlos Andrade en sus Elementos de Derecho Constitucional Chileno, Jurídica de Chile, 1963, página 524: "Se presentóa muchas controversias jurídicas lo dispuesto en el Decreto N° 5.377, del Ministerio del Interior (publicado en el Diario Oficial de 27 de octubre de 1941), que expresa: "Teniendo presente que el Secretario Jefe de la Presidencia de la República, por la importancia de sus funciones, por el carácter de confianza del cargo que desempeña y por su vinculación con los altos funcionarios del Estado y de la Adminis tración Pública, debe tener el rango de Ministro de Estado para todos los efectos administrativos: Decreto: El Secretario Jefe de la Presidencia de la República y Secretario del Consejo de Ministros tendrá, para todos los efectos administrativos, el rango de Ministro de Estado" (Fernando Aguirre Cerda - Dr. L. Guzmán).

Dice el profesor Andrade: "Aún cuando el rango de Ministro de Estado es "para todos los efectos administrativos", la opinión se ha uniformado en el sentido que es nulo por contravenir los artículos 4° y 73 de la Constitución Política del Estado".

Y dado que el texto actual del artículo 33 es mucho más preciso que el del 73 de la Constitución de 1925, que sólo expresaba que "el número de los Ministros y sus respectivos departamentos serán determinados por la ley", debe entenderse que tal conclusión es más imperiosa bajo el régimen de la Constitución de 1980.

Que el rango de Ministro se otorga por ley fué la práctica seguida por la Ley que creó el Servicio Nacional de la Mujer (Ley N° 19.023 Diario Oficial del jueves 3 de enero de 1991) cuyo artículo 4° indica que "la dirección superior técnica y administrativa del Servicio Nacional de la Mujer estará a cargo del Director del Servicio Nacional de la Mujer, quien tendrá rango de Ministro de Estado".

El artículo 33 inciso tercero de la Constitución y el artículo 20 inciso segundo de la LOC N° 18.575 hablan de "encomendar" la "coordinación".

La palabra "encomendar" está usada en su sentido natural y obvio, cuya primera acepción es "encargar a uno que haga alguna cosa o que cuide de ella o de una persona", en tanto la palabra "coordinación" (usada en la CPE artículos 103 y 112 y artículo 5°, inciso 2° de la Ley N° 18.575) tiene un sentido técnico, propio de las ciencias administrativas.

Conforme a J. Mooney en sus Principios de Organización, Madrid, 1958, Capítulo II, página 53 y siguientes ella es: "la ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la prosecución de un propósito común" - "Ninguna organización, por otra parte, puede vivir solamente por su espíritu. La coordinación ha de tener su forma, esto es, su técnica o método propio, por medio de los cuales el poder se dirige a la consecución de su fin".

Ahora bien, don Enrique Silva Cimma en sus Apuntes de Derecho Administrativos, tomo I. Editorial Universitaria S.A., 1959, página 309 y 312 establece que la unidad de acción "persigue que la órbita de acción de los servicios públicos se precise de manera que se eviten las interpretaciones de unos con respecto a otros, planteándose contiendas de competencia o de jurisdicción". "La Unidad Administrativa supone, pues, la necesidad de que exista armonía en las atribuciones de dirección dentro de cada Servicio para evitar que las responsabilidades por esa dirección se diluyan y los controles se hagan ineficaces".

EN CONSECUENCIA: Es perfectamente acorde con el ordenamiento legal vigente (en especial con el inciso 2° del artículo 5° de la LOC de Bases de la Administración: "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones"), el que el Presidente de la República, precisamente para velar por la unidad de acción en materias de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, encomiende a uno de sus Ministros la coordinación de las labores de todos los Secretarios de Estado en las áreas mencionadas, mediante un Decreto Supremo, conforme al artículo 33 inciso tercero de la Constitución.

No podría alegarse que ello afecte las competencias de Leyes Orgánicas de otros Ministerios o de las LOC de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad, porque el artículo 33 tiene primacía constitucional y porque no hay ninguna privación o disminución de competencia, sino sólo una coordinación de labores.

Es cierto que la Ley N° 18.993 que creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, le asigna una labor genérica de Coordinación. En efecto, dicha ley publicada en el Diario Oficial de 21 de Agosto de 1990 si bien en su artículo 1° dice que es la Secretaría de Estado encargada de 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"..., precisa en su artículo 2° letra (b) que "Corresponderá especialmente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República; (b) Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión de Gobierno", todo lo cual es perfectamente compatible con Coordinados Ministros en áreas específicas.

Pero es evidente, también que tales atribuciones no pueden entenderse derogatorias del texto constitucional que en el artículo 33 da una facultad privativa al Presidente de la República.

Entender que toda labor de coordinación es privativa de dicho Ministerio, sería tan absurdo como sostener que sólo MIDEPLAN puede planificar y llevaría a resultados tan aberrantes como que, por ejemplo, que en caso de un desastre natural no podría confiarse la coordinación de las labores de reconstrucción al Ministro de Obras Públicas o en caso de movilización nacional no poder confiarse al Ministro de Defensa la coordinación del esfuerzo bélico acorde con las atribuciones de los mandos castrenses o que ante una emergencia económica el Ministro de Hacienda no sería el jefe natural para hacer frente a la coordinación necesaria de labores.

Por ello las normas de SEGPRES son la regla general y residual, en la medida que las Leyes Orgánicas de los respectivos Ministerios no establezcan competencias específicas y salvo, lógico está, que el Presidente de la República no haga uso de su facultad privativa del inciso tercero del artículo 33 Constitucional.

V Consideraciones de arquitectura constitucional y de la práctica de Gobierno

Si todo lo expuesto no bastare, debe tenerse presente que nuestro régimen Constitucional de gobierno es claramente de un presidencialismo fuerte desde 1833 hasta la fecha.

El artículo 24 mantiene en la Constitución de 1980 esa tradición y es la piedra angular del sistema de gobierno: "El gobierno y la administración del Estado corresponde 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".

Don Enrique Silva Cimma interpretó siempre este artículo como una habilitación constitucional amplia ("Su autoridad se extiende a todo cuanto...") y en realidad este sólo artículo hubiere bastado para que S.E. pudiese confiar a uno de sus Ministros labores coordinadoras, sin necesidad de la expresa mención del artículo 33, incisos segundo y tercero.

Así lo entiende, con justa razón, Raúl Bertelsen en Actas sesión 344, celebrada en Martes 4 de Abril de 1978: "Con relación al capítulo Gobierno, estima que debe comenzar con una norma de carácter general que indique como propio del régimen presidencial que la actividad de gobier

no pertenece al Presidente de la República, lo cual significa que su labor no consiste sólo en ser ejecutor de las leyes" (página 2081). Y es por eso que en Actas Sesión N° 355, celebrada en jueves 20 de abril de 1978, se habla de Gobierno y no de Poder Ejecutivo (página 2266).

Así lo entendió también don Sergio Díez en la Sesión 345, celebrada en martes 4 de abril de 1978 página 2097: "El Señor DIEZ se pregunta si la Comisión estará tratando de reglamentar el concepto de que el Presidente de la República, dentro de la libertad que le dan la Constitución y la ley, deba organizar su Gobierno conforme a ciertas pautas, lo cual traducido en una reglamentación legal, a su juicio, le impediría ejercer su ministerio. Expresa su temor de que, por ser demasiado perfeccionista y tratar de prever todos los casos que se presentan, la Comisión haga una Constitución tan rígida y reglamentaria que, en el fondo, se separe la tarea política de la labor del Gobierno al impedir al Presidente de la República la realización de su política personal, sobre todo cuando en Chile la política ha sido y seguirá siendo conforme al sistema según el cual el Presidente de la República es el líder durante su mandato, dependiendo exclusivamente de él y de su prudencia la realización de su política interna y externa, conforme se presenten las circunstancias".

Aplicado al caso, Jaime Guzmán argumentará con mucha propiedad, haciendo referencia a la designación de don Sergio Fernández como Ministro Jefe de Gabinete. Dice en Actas, Sesión 356, celebrada en jueves 20 de abril de 1978: "advierte que en la posibilidad de aprobar lo propuesto, habría que tener presente lo establecido en el artículo 71 de la Constitución del 25 y en el artículo 9° del Decreto Ley N° 527 que otorga al Presidente de la República una facultad genérica, de carácter amplio para todo cuanto diga relación con el mantenimiento de orden público interno y la seguridad del país. A su juicio, hay que tener mucho cuidado con lo anterior, porque el Presidente de la República no sólo puede hacer lo que expresamente está facultado por la Constitución, sino también todo cuanto no invada la atribución del legislador o no vulnere las normas de la ley o de la Constitución. Dice que, en tal sentido, el Presidente de la República tiene la facultad de hacer lo que hizo el 4 de enero último y también para hacer lo que está haciendo en este momento de nombrar a un civil como una especie de Jefe de Gabinete, que no es un Jefe de Gobierno, pero que en sus características se acerca mucho a ello".

A su modo de ver, lo decisivo es si esta designación engendró para la persona nombrada facultades y responsabilidades distintas de las de un Ministro de Estado, cosa que no ocurre actualmente con el Ministerio de Hacienda ni con el de Interior, a quienes el Jefe de Estado ha entregado determinadas responsabilidades como podría entregárselas a algunos de sus colaboradores más directos, pero jurídicamente se reserva la posibilidad de retomarlas en cualquier momento y, por otra parte, la responsabilidad de todos los actos referidos al Jefe de Gobierno las sigue teniendo él" (página 2298).

La observación del Señor Guzmán se refiere a la Consulta de 4 de enero de 1978, convocada por el Decreto N° 1.308 de Interior de 27 de diciembre de 1977, consulta en el que el Ministro del Interior fué encargado de la organización, publicidad del proceso, la participación ciudadana, los escrutinios y publicación de los resultados (Ver Mensaje Presidencial 11 de Septiembre de 1977 - 11 de Septiembre de 1978, páginas 2-3 y Anexo).

Se refiere asimismo al Decreto N° 309 de Interior de 12 de Abril de 1978 en que se nombra a don Sergio Fernández como Ministro del Interior. Corroborando lo que dice en Actas don Jaime Guzmán, el Mensaje Presidencial 11 de Septiembre de 1978 - 11 de Septiembre de 1979 dice que "al Ministerio del Interior le corresponden, también, todas las funciones que la ley no haya confiado a otro Ministerio" y que "el Ministro del Interior es el Jefe del Gabinete Ministerial".

En la página 2229, el Señor Bertelsen dirá "no tener duda alguna en cuanto a que el Presidente de la República ha obrado con pleno ejercicio de sus atribuciones al efectuar el nombramiento del Ministro Señor Fernández, y señala que lo que persigue con la disposición propuesta es facultar al Jefe de Estado, para que en un momento dado pueda descargar sus ocupaciones nombrando una especie de "Ministro Jefe de Gabinete" para coordinar la labor de los distintos Ministerios".

Ahora bien, si la forma de distribuir tareas entre los distintos Ministros designados es facultad derivada de la Presidencial para gobernar y administrar el Estado (artículo 24) y si se ha entendido legítimo nombrar un Ministro Coordinador de la labor global del Gabinete, con mayor razón deberá entenderse legítimo nombrar a un Ministro Coordinador de un área específica, esto es, la de la Seguridad Pública y Ciudadana.

CONCLUSION FINAL:

Del análisis del texto constitucional; del estudio de la historia del establecimiento del texto constitucional; del examen de la legislación aplicable, del discernimiento de la base presidencialista de nuestro sistema de Gobierno y de la práctica gubernamental debe entenderse ajustado a derecho el que S.E. el Presidente de la República designa por Decreto Supremo, de entre los Ministros con Carteras establecidas por la ley, uno o más de ellos como Coordinador de las tareas concernientes a la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana.



JORGE ENRIQUE PRECHT PIZARRO
Asesor Jurídico Legislativo del
Ministro del Interior