

CONSEJEROS REGIONALES Y CONCEJALES Y SUS CANDIDATURAS A DIPUTADO O SENADOR

DESCRIPCIÓN BOLETINES 10916-06, 10641-06 y 10792-06 REFUNDIDOS

REFERENCIA	Modifica el artículo 57 de la Constitución Política, habilitando a los consejeros regionales, concejales y dirigentes gremiales o vecinales a presentar candidatura para Senador o Diputado
INICIATIVA	Boletín 10.916-06 y 10.641-06 (inhabilidades de los consejeros regionales para ser candidatos a senador o diputado) Moción de los senadores Sres. Guillier y Navarro, respectivamente. Boletín 10.792-06 (inhabilidades de consejeros regionales, concejales y dirigentes gremiales) moción de los senadores Sres. Bianchi, Espina, Guillier, Quinteros y Zaldivar.
ORIGEN	Senado; el 9 de noviembre de 2016 pasaron a la Cámara de Diputados en segundo trámite constitucional.
COMISIÓN	De Gobierno, descentralización y regionalización
INGRESO	Boletín N° 10.792-06: 12 de julio de 2016; Boletín N° 10.641-06: 4 de mayo de 2016; Boletín N° 10.916-06 5 de octubre de 2016
ARTICULADO	Artículo único

OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

El proyecto de reforma constitucional busca suprimir la inhabilidad existente para que consejeros regionales, concejales y dirigentes gremiales o vecinales puedan presentar su candidatura a los cargos de diputado o senador permaneciendo en sus cargos actuales. Con ello, los autores pretenden aprovechar la cercanía de estas autoridades con la comunidad y lo ventajoso que puede ser ello para la proposición de políticas públicas.

Pero lo que establece hoy día la Constitución no es una inhabilidad absoluta para que quienes se encuentran en alguno de estos cargos accedan a participar en el parlamento; lo que se impone es una inhabilidad temporal, en el sentido de exigirles que se aparten de sus cargos públicos con un tiempo prudencial, para que adelanten sus respectivas campañas electorales, sin que ello interfiera en el cargo que ostentan ni se aprovechen de él.

Por lo anterior, no corresponde discutir, ni reprimir, el derecho que tienen los consejeros regionales, los concejales y los dirigentes gremiales de participar en las elecciones parlamentarias y poder incursionar en la vida política, lo que hoy se establece es que dicha participación se haga de forma transparente, en igualdad de condiciones con los demás aspirantes ■■■

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Con la proposición inicial se suprimía la inhabilidad para presentar candidaturas a los cargos de senador o diputado de la república, que actualmente afecta a los consejeros regionales, concejales y dirigentes gremiales o vecinales; por lo tanto, podrán presentar su candidatura al parlamento, sin que tengan que renunciar a su cargo actual.

Aún así, terminado el primer trámite constitucional en el Senado, el proyecto fue modificado, disminuyendo el plazo de la renuncia de consejeros regionales y concejales que quieran presentar candidatura al parlamento, de un año que establece la norma vigente, exigiendo la renuncia al momento de la inscripción definitiva (90 días) antes de la elección, y se mantuvo la misma norma vigente para los dirigentes gremiales y vecinales ■■■

IV. COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL

Los promotores de la reforma consideran que el hecho de que un consejero regional, un concejal o un dirigente gremial o vecinal que deseen postularse como candidatos a diputados o senadores deban renunciar a sus cargos, por lo menos un año antes de la elección (para el caso de los dos primeros), es de carácter discriminatorio, ya que con esta medida se estaría segregando a algunos sectores de participar en la vida pública y por tanto se afectaría la representatividad, por lo que consideran que si una persona ha desempeñado su cargo honorable y decentemente debe poder aspirar legítimamente a entrar en la carrera política, lo cual no se logra si se cierran las posibilidades de presentar la candidatura, alejando las políticas públicas de las bases sociales y representativas, razonamiento de por sí equivocado.

Además de las funciones legislativas, el Congreso lleva a cabo funciones de carácter administrativo, jurisdiccional, de control político al gobierno, presupuestarias y de dirección política, por lo que dada la trascendencia de la función parlamentaria es que se hace necesario la adopción de medidas destinadas a dignificarlas, lo cual se logra mediante un estricto régimen de inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades, cuyo objeto fundamental es impedir que una persona se valga de la influencia que le otorga el desempeño de ciertos cargos o actividades para lograr un lugar en el parlamento.

Es importante adoptar todas las medidas necesarias para evitar conflicto de intereses, intervencionismo, y aprovechamiento de

los cargos en la administración pública y de representación gremial o vecinal como plataforma para acceder a cargos públicos, por lo que en este caso, la norma vigente establece inhabilidades temporales, donde debe haber un tiempo prudencial entre el abandono del alto cargo y la elección parlamentaria, que para el caso de los consejeros regionales y concejales es de un año, y para los dirigentes gremiales es de 90 días.

No es lo mismo participar en una elección popular desde un cargo público en el cual se toman decisiones que afectan directa e indirectamente a los ciudadanos (y futuros electores), que participar en la elección como cualquier otro ciudadano, sin la plataforma del cargo. Esta inhabilidad de los altos funcionarios del poder ejecutivo y judicial y de otras altas autoridades de organismos autónomos para postular a cargos electivos en el congreso, es consecuencia del principio de separación de poderes y por el posible abuso en que podría incurrir la autoridad de que se trate, al emplear la influencia de su cargo para favorecer su candidatura.

REQUISITOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Atendiendo que lo que se busca con el presente proyecto es una reforma constitucional, es importante tener en cuenta que la Constitución

Política en su artículo 127¹, respecto de los proyectos de reforma constitucional, indica que los mismos pueden provenir de mensaje presidencial o de moción de los miembros del congreso, remitiéndose a las limitaciones del artículo 65², en el cual se establece que dichas mociones no pueden ser firmadas por más de 10 diputados o de 5 senadores.

Sin embargo, tratándose de proyectos que se hubieren refundido, cabría dar una interpretación más flexible a la norma, y validar la tramitación de los proyectos, aunque el número total de patrocinantes de las distintas mociones iguales

o similares supere la norma constitucional, que solo acepta cinco senadores. De lo contrario, se debería aceptar a tramitación solo un proyecto (el más completo) y rechazarse los demás. En este caso, los autores de las mociones no refundidas podrían presentar indicaciones, de conformidad con la normativa general. Por esta razón parece razonable y más económico que, decretándose la acumulación de mociones, se entienda que la norma del artículo 62 de la CPR, antes aludido, solo se aplica para cada moción separadamente considerada. Con todo, tratándose de preceptos constitucionales, se debe siempre ser prudente con su aplicación ■■■

1 Artículo 127 CP: Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65. (...)

2 Artículo 65 CP: Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.(...)

V. COMENTARIOS DE MÉRITO ESPECÍFICO

Claramente cada una de las inhabilidades contempladas en la Constitución para presentar candidaturas a los cargos de diputados o senadores, y que por medio del presente proyecto se pretender eliminar, merecen un análisis específico.

CONSEJEROS REGIONALES Y CONCEJALES

Con la inhabilidad planteada en la Carta política no se está impidiendo la participación de los concejales y consejeros regionales en la representación política, ni se está coartando su posibilidad de llegar a ocupar cargos en el parlamento; lo que se busca es dar aplicación a los principios de probidad, transparencia e igualdad que imperan en la Constitución, ya que los funcionarios de la Administración deben actuar con integridad en los cargos para los cuales fueron elegidos, donde haya preeminencia del interés general sobre el particular, y se les exige una gestión eficiente y eficaz, la cual se puede llegar a ver menoscabada si un consejero o concejal, mientras ejerce su cargo, también está llevando de forma paralela una candidatura parlamentaria.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que una de las principales funciones de los consejos regionales es la aprobación de los

planes reguladores comunales y regionales y la asignación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), labor que no es de menor envergadura y que toma mayor relevancia al momento de participar en una elección a un cargo público, ya que si bien ellos no son los que presentan directamente los proyectos, sí son el ente encargado de aprobarlos y fiscalizar su debida ejecución, lo cual los pone en una posición preeminente y podría verse afectada la igualdad de condiciones y oportunidades para quienes participan en la elección.

Desde que se planteó establecer esta inhabilidad a los consejeros regionales y concejales, se estableció que lo que se busca es evitar que se use el cargo público o la influencia que emana de él para conseguir una posición política, porque si ellos se mantienen en su cargo y al mismo tiempo participan de una campaña electoral para obtener un escaño parlamentario, pueden llegar a redirigir la aprobación de proyectos a las comunas en las cuales podrían tener intereses de tipo electoral.

La moción presentada inicialmente en el Senado busca la eliminación total de la inhabilidad a los consejeros regionales y concejales, con lo cual ellos podrían permanecer en su cargo actual hasta el momento de la elección parlamentaria, pero en el transcurso de las discusiones en el Congreso, se estimó prudente que esta inhabilidad se viera limitada, de manera que la misma operará solo desde la inscripción de la candidatura definitiva, excluyendo la participación en primarias, por lo que el proyecto que actualmente se encuentra

en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, rebaja el tiempo de renuncia de un año a solo 90 días antes de la elección, igual a como se aprobó para las elecciones municipales.

DIRIGENTES GREMIALES O VECINALES

La inhabilidad para presentar candidatura a diputado o senador por parte de los dirigentes gremiales o vecinales también ha sido un tema de debate y discusión desde hace varios años; han sido varios los proyectos presentados anteriormente que buscan eliminar la inhabilidad del numeral 7° del artículo 57 de la Constitución Política³.

Quienes han apoyado esta reforma constitucional se basan en la experiencia que tienen los dirigentes gremiales y vecinales y que pueden aportar en temas sociales, laborales y de gran interés para sus representados, su cercanía con la ciudadanía, además de argumentar que ellos no son funcionarios públicos, como sí lo son quienes están contemplados en los demás numerales del precepto constitucional.

Esta inhabilidad contenida en el numeral 7° respecto de los dirigentes gremiales o vecinales, no es un impedimento para que estos lleguen

a ser diputados o senadores, no se les está desconociendo su derecho a ser elegidos democráticamente como representantes de la ciudadanía, ya que pueden presentar válidamente su candidatura una vez hayan renunciado a sus cargos de dirigentes. No se les está coartando su derecho a la participación política, pero se busca mantener la autonomía del ejercicio de su función direccional, sin que haya interferencia de los partidos.

No es razonable que un dirigente gremial que fue elegido para representar y defender los intereses legítimos de su gremio, sea al mismo tiempo candidato a parlamentario, que debe representar intereses generales, esto puede llevar a que los partidos políticos, de alguna forma, se dediquen a capturar a los gremios, lo cual podría ir en desmedro de los propios representados.

Inicialmente, la redacción del artículo 57 de la constitución política señalaba que si un dirigente gremial o vecinal quería incursionar en política, debía dejar su cargo 2 años antes de la elección. Pero, en 1989 esta norma fue modificada⁴ reduciendo esta inhabilidad solo al momento de la inscripción de la candidatura, por lo que es en este momento, 90 días antes de la elección, que los dirigentes gremiales o vecinales deben renunciar a su cargo, mientras que para las demás autoridades del poder ejecutivo y judicial, las inhabilidades se mantuvieron, teniendo que renunciar a sus cargos por lo menos un año antes de la elección para postular a las candidaturas a senador o diputado, y dos años antes en el caso del fiscal nacional, fiscales regionales y fiscales adjuntos al Ministerio público.

3 Boletín N° 9539-07 del 3 de septiembre de 2014 (refundido con los boletines N° 6445-07, 2415-07, 2013-07, 9631-07) y Boletín N° 4314-07 del 11 de julio de 2006

4 Ley 18.825 del 17 de agosto de 1989

Tal como está la norma actualmente, no discrimina ni vulnera los derechos de los dirigentes gremiales y vecinales a la postulación y elección a cargos públicos, por el contrario, se les permite permanecer en sus cargos por más tiempo en relación a los demás funcionarios con inhabilidad, por lo que pueden hacer campaña y al mismo tiempo mantener la representación y defender los intereses de sus gremios hasta 90 días antes de la elección.

Así como un dirigente gremial o vecinal tiene derecho a participar en las actividades y elecciones públicas, los representados por éste, en el ámbito que sea (laboral, vecinal, estudiantil, etc.), tienen derecho a contar con un presidente o directiva dedicado a su labor y no que esta representación se vea menoscabada por la participación en política. La Constitución al establecer esta inhabilidad crea un principio coherente de evitar la instrumentalización de los cuerpos intermedios, ya que lo que se busca es que no se desdibuje el rol del dirigente de un cuerpo intermedio, sino que se mantenga su debida autonomía.

Adicional a la prohibición de presentar candidaturas a diputado o senador aun permaneciendo en el cargo de dirigente gremial o vecinal, existen otros artículos constitucionales que deben tenerse en cuenta, respecto de la participación de dichos dirigentes en actividades políticas.

Por un lado está el artículo 23⁵ de la Constitución Política, en el cual se establece que los cargos

de directivos de las organizaciones gremiales son incompatibles con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales de los partidos políticos. Adicionalmente el numeral 19 del artículo 19⁶ de la Carta Política establece que las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas, normas que compaginan con la inhabilidad propuesta en el artículo 57, ya que no es posible que un dirigente gremial o vecinal adelante una campaña electoral sin que intervenga en actividades político partidistas, con lo cual se produciría una incongruencia con los artículos constitucionales mencionados anteriormente.

Al igual que para los consejeros regionales y concejales, la moción inicialmente planteaba la eliminación total de la inhabilidad a los dirigentes gremiales o vecinales para que presentaran su candidatura a los cargos de diputado o senador, pero durante la discusión del proyecto en primer trámite constitucional dicha reforma finalmente fue desechada, ya que se indicó por parte de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, que de eliminarse esta inhabilidad podría darse el caso de que un parlamentario ejerciera al mismo tiempo el cargo de dirigente gremial, encontrándolo

los cargos directivos superiores de las organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos.⁶⁸

La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.

6 Artículo 19 de la Constitución Política de la República. La Constitución asegura a todas las personas:

19°. El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria. Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.

La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales no podrán intervenir en actividades político partidistas;

5 Artículo 23 de la Constitución Política de la República. Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. Son incompatibles

inconveniente porque podría generar futuros conflictos de intereses.

En consecuencia, por ahora no va a haber modificación del numeral 7° del artículo 57 constitucional, por lo que se mantiene la inhabilidad para que los dirigentes gremiales y vecinales presenten su candidatura a los cargos de diputado o senador, debiendo así renunciar a su cargo al momento de la inscripción de la misma.

INSCRIPCIÓN DEFINITIVA

La reforma que continúa en discusión en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados no es menor. Por un lado se contempla la posibilidad de que consejeros regionales y concejales que pretendan ser candidatos a diputado o senador permanezcan en su cargo actual hasta el momento de la inscripción definitiva de la candidatura, y no que deban renunciar un año antes de la elección. Pero adicionalmente, al establecer que la renuncia debe ser al momento de la inscripción definitiva, se estaría permitiendo que los funcionarios y dirigentes permanezcan en sus cargos hasta el momento en que el Servel avale dichas candidaturas, es decir, una vez verifique que se cumplen todos los requisitos para ser candidato al parlamento; por lo que, dado el caso de que el Servel rechace la candidatura, el consejero, concejal o dirigente puede seguir en su cargo actual sin ningún impedimento ■■■

VI. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

A. Proposición inicial

Artículo único: Modifícase el artículo 57⁷ de la Constitución Política de la República de Chile en el siguiente sentido:

1. Suprímase en el numeral 2° la expresión “, los consejeros regionales, los concejales,”
2. Suprímase el numeral 7°
3. Remplazase en el inciso segundo la expresión “en los números 7) y 8)” por “en el número 8)”

7 El artículo 57 quedaría con la siguiente redacción:

Artículo 57.- No pueden ser candidatos ni a diputados ni a senadores:

- 1) Los Ministros de Estado;
- 2) los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, ~~los consejeros regionales, los concejales~~ y los subsecretarios;
- 3) Los miembros del consejo del Banco Central;
- 4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras;
- 5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales;
- 6) El Contralor General de la República;
- 7) ~~Las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal;~~
- 8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado;
- 9) El Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público, y
- 10) Los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección; excepto de las personas mencionadas en el número 7) y 8), las que no deberán reunir las condiciones en el momento de inscribir su candidatura y 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. Si no fueron elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

B. Texto aprobado por el Senado en primer trámite constitucional

Artículo único: Modifícase el inciso segundo del artículo 57⁸ de la Constitución Política de la República, de la siguiente manera:

1. Intercálase, a continuación de la expresión “excepto respecto de”, lo siguiente: “los concejales regionales, los concejales y”.
2. Reemplazase la palabra “inscribir” por “la inscripción definitiva de”.



8 El inciso segundo del artículo 57 de la Constitución política de la República quedaría con la siguiente redacción:

Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección, excepto respecto de los consejeros regionales, los concejales y las personas mencionadas en el número 7) y 8), las que no deberán reunir las condiciones en el momento de la inscripción definitiva de su candidatura y 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. Si no fueren elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.