

IMPERFECCIONES TECNICAS DE LA LEY Nº 19.097 DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO

HERNAN MOLINA GUAITA
Universidad de Concepción

La Ley 19.097, de fecha 12 de noviembre de 1991, modificó la Constitución Política en materia de Gobierno y Administración Interior del Estado.

No pretendemos hacer un análisis de la reforma, ni siquiera un examen de todas las cuestiones formales que podrían plantearse.

Sólo se trata de examinar dos imperfecciones técnicas, en que, en nuestra opinión, ha incurrido la Ley 19.097.

1. Acepciones de la palabra "gobierno"

La voz "gobierno" tiene diversas acepciones.

Se puede indicar con ella la actividad de ejercer el poder del Estado, estableciendo su dirección global, señalando su orientación. Es la función misma.

Así sucede, por ejemplo, en el art. 24 inc. 1 que expresa: "El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República..."

En el art. 33 inc. 1 que dice: "Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado".

También la palabra "gobierno" sirve para indicar a los órganos a quienes corresponde la conducción general del Estado.

En un sentido amplio, comprende los órganos superiores del Estado, encargados del ejercicio del poder.

En un sentido más restringido, sirve para indicar el órgano que la terminología clásica denominaba "poder ejecutivo".

Y todavía, suele señalarse con la voz "gobierno", en una acepción aún más circunscrita, a los titulares de los órganos gubernamentales, es decir, a los gobernantes, en el sentido restringido del poder ejecutivo.

Por vía de ejemplo, el art. 48 señala como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados: "1) Fiscalizar los actos del Gobierno". Los acuerdos que adopte o las observaciones que sugiera se transmitirán por escrito "al Presidente de la República, debiendo el *Gobierno* dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda..." "La obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta". Se agrega que "cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al *Gobierno* siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara".

2. *Acepción inadecuada utilizada en la Reforma*

Expresa el art. 100 reformado de la Constitución, en su inciso 3 parte final, que "el Gobierno Regional gozará de personalidad jurídica de derecho público..."

Da la denominación de Gobierno Regional a la persona jurídica.

Sin embargo, esa denominación contrasta con la técnica empleada en la Constitución.

Así, la palabra Estado es utilizada en el art. 1º tres veces: para indicar que el Estado reconoce y ampara los grupos intermedios; que está al servicio de la persona humana, y para señalar los deberes a su cargo.

En el art. 3º, se indica que el Estado de Chile es unitario.

Señalada la persona jurídica fundamental, en los artículos 5 y siguientes se mencionan los órganos encargados de expresar su voluntad.

En el art. 6º inc. 1, se establece: "Los *órganos* del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella".

En el art. 7º inc. 1, se indica: "Los *órganos* del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de sus competencias y en la forma que prescriba la ley".

De tal manera, la persona jurídica de derecho público fundamental es denominada "Estado", la que está dotada de "órganos", y éstos, desempeñados por "titulares o integrantes", previa investidura regular.

El Capítulo IV tiene como epígrafe la palabra GOBIERNO.

Es utilizada en reemplazo de la expresión doctrinaria clásica de Poder Ejecutivo, comprensiva de los órganos encargados del gobierno y administración del Estado. La expresión utilizada por el constituyente es

una respuesta terminológica más auténtica y coherente con la realidad política contemporánea.

De esta manera los epígrafes de los capítulos IV: GOBIERNO; V: CONGRESO NACIONAL; VI: PODER JUDICIAL, apuntan desde fuentes doctrinarias distintas, a los órganos que ejercen las funciones gubernamental y administrativa, legislativa y jurisdiccional, respectivamente.

La persona jurídica de derecho público es el Estado, y el gobierno del Estado carece de personalidad jurídica, pues está constituido por órganos que ejercen las funciones gubernamental y administrativa.

El gobierno radica en un órgano unipersonal, el Presidente de la República, que tiene colaboradores directos e inmediatos que dependen de su exclusiva confianza.

Por eso, los epígrafes de los dos primeros párrafos del Capítulo IV sobre GOBIERNO, son "Presidente de la República" y "Ministros de Estado", respectivamente. Es decir, el órgano fundamental, y los órganos de colaboración más directos e inmediatos de aquél.

Es una construcción jurídica, en total acuerdo con la ciencia del Derecho Público.

En cambio, se introdujo una terminología contradictoria con aquélla, puesto que en el art. 100 inc. 3, el Gobierno Regional es la persona jurídica de derecho público, no es órgano.

Se destruye la sistemática establecida en el texto primitivo de la Constitución, puesto que el gobierno nacional es órgano

En cambio, en el texto reformado, el gobierno regional es persona jurídica.

Era innecesario cometer este daño a la impronta jurídica e intelectual de la Constitución, puesto que bastaba con denominar a la persona jurídica como "REGION", y al gobierno regional como el órgano encargado de las funciones de gobierno y administración, que es el Intendente, empleada esta expresión en sentido restringido. O bien, en su sentido amplio, comprendiendo todos los órganos regionales.

De esta manera se habría conservado la armonía terminológica y conceptual en la Constitución, empleándose las palabras y conceptos con un mismo sentido.

3. Ciudadanía y Estado

El art. 102 reformado, en su inc. 1 señala que el Consejo Regional será un órgano "encargado de hacer efectiva la participación de la *ciudadanía regional*..."

Técnicamente, la expresión "ciudadanía regional", es errónea.

El concepto de ciudadanía está vinculado directamente al Estado, al ente estatal originario. Y la Región no es Estado, es un ente derivado.

Es por ello que la Constitución la regula en su Capítulo II, cuyo epígrafe es "Nacionalidad y Ciudadanía", ambas palabras en singular, puesto que ambas están referidas directamente al Estado. La nacionalidad es una y una también la ciudadanía. No existen técnicamente nacionalidades y ciudadanías regionales, ni comunales.

4. Origen de las imperfecciones

Ambas normas constitucionales criticadas se contenían en el mensaje presidencial enviado al Senado en el mes de mayo de 1991.

De modo que la primera y principal responsabilidad recae en el Gobierno. Es él quien debe proponer al Congreso un proyecto cabalmente estudiado, no sólo desde el punto de vista del fondo de la materia a legislarse, sino desde el ángulo científico y técnico. El Gobierno tiene todos los elementos profesionales para cumplir la exigencia que le impone su función, de armonizar en sus proyectos todos los intereses involucrados. El descuido en los aspectos técnicos de los proyectos, sólo puede traer consecuencias negativas, difícilmente cuantificables.

Ciertamente, también las Cámaras tienen responsabilidad en no haber corregido las deficiencias anotadas.

Pero, más en el caso de la Cámara de Diputados, que aprobó en bloque, en segundo trámite constitucional, el proyecto despachado por el Senado. Con ello, una de las razones del bicameralismo de posibilitar la corrección por la cámara revisora de las normas aprobadas por la cámara de origen, no se ha aplicado.

Es obvio, que el interés de facilitar las elecciones de concejales municipales, contempladas en la disposición 33ª transitoria, primó sobre el interés de la perfección técnica de las normas. No se armonizaron, como debería ser, todos estos legítimos intereses. Los últimos, fueron en este caso, sacrificados a los primeros.