



INFORME EN DERECHO

EL INCISO 3º DEL ART. 33 DE LA CONSTITUCION DE 1980.

9 de enero de 1992

- 01 -

EL INCISO 3º DEL ART. 33 DE LA CONSTITUCION DE 1980.

1.- Interesa considerar el alcance dispositivo del inciso 3º del art. 33 de la Constitución de 1980, cuyo texto establece:

" 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."

Precepto análogo no figuraba en la Carta de 1925.

Para analizar su contenido se hace indispensable tomar previamente en cuenta los antecedentes de su gestación.

I HISTORIA DE LA NORMA.

2.- En la sesión 144, de 7 de agosto de 1975, de la Comisión Ortúzar se da cuenta de un oficio del Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), general de brigada don Julio Canessa, dirigido al Presidente de aquella, por la que puso en su conocimiento que el Presidente de la República requería su informe en relación al proyecto elaborado por CONARA sobre Organización General de la Administración del Estado, en atención a que debía basarse en normas constitucionales, cuyo texto también se propuso.

Se acordó en la sesión citada tratar el asunto en la siguiente, con la advertencia hecha por mi parte de que no intervendría para ser consecuente con la postura que ya había manifestado en cuanto a que no correspondía a la Comisión Ortúzar pro-

nunciarse sobre materias ajenas al objetivo de elaboración del proyecto de una nueva Constitución.

Como anexo a la sesión 145, de 14 de agosto de 1975, figuran, en efecto, las proposiciones de CONARA formuladas tanto en materia constitucional como en la legal y el informe que evacúa, en definitiva, la Comisión Ortúzar como consecuencia del debate que se desarrolla en esa misma reunión.

3.- En el proyecto de decreto ley, de jerarquía constitucional, propuesto por CONARA se contenía como art. 6º la siguiente norma:

" El Presidente de la República podrá designar un Ministro a cargo de uno o más Ministerios. Podrá también determinar que el Ministro, además de su competencia ordinaria, cumpla funciones permanentes o transitorias, de carácter relevante o de coordinación de asuntos afines que interesen a más de un ministerio o región; efectuar la designación de un Ministro sin que dependa de él un ministerio determinado, y otorgar rango de Ministro a un jefe superior de servicio, señalando los efectos para los cuales se confiere el rango."

En el dictamen de la Comisión Ortúzar, en el que se recoge el debate producido en su seno, ella no se pronuncia, en definitiva, sobre el texto mismo porque, a su juicio, dadas las circunstancias, no le correspondía precisar si la designación de los Ministros previstos en el artículo podía hacerse libremente por el Presidente de la República o por éste de acuerdo con la Junta de Gobierno.

" En todo caso, esta Comisión piensa - agregó - que el precepto del art. 6º convendría dividirlo en dos incisos: el primero, debería contemplar la facultad del Presidente de la República para designar un Ministro a cargo de uno o más ministerios,

como también la de determinar que el Ministro, además de su competencia ordinaria, cumpla funciones permanentes o transitorias de carácter relevante o de coordinación de asuntos afines que interesen a más de un ministerio o región; y el segundo, la atribución de designar uno o más Ministros sin que de ellos dependa un ministerio determinado, como también la de otorgar rango de Ministro a un jefe superior de servicio, señalando los efectos para los cuales se confiere el rango."

4.- Modificada ya la integración de la Comisión Ortúzar, en la sesión 344, de 4 de abril de 1978, se deja constancia de la decisión de elaborar una versión extractada de los acuerdos a que se fuera llegando y de encomendar a sus diferentes miembros el estudio de materias específicas, dándose cuenta así del encargo hecho a los señores Gustavo Lorca y Raúl Bertelsen de estudiar todo lo relativo a las materias de Gobierno. En sesión 345, de la misma fecha de la anterior, se cambian ideas sobre la materia como anticipo a un memorándum escrito que elaborarían dichos comisionados.

Don Jaime Guzmán, en sesión 353, de 19 de abril de 1978, se refiere a los Ministros sin cartera, los cuales podrían encargarse de las relaciones con el Parlamento.

En la sesión 356, de 20 de abril de 1978, el presidente Ortúzar recuerda a los comisionados el informe de agosto del año 1975 y se decide entregarles fotocopia a fin de que lo estudien y formulen sus observaciones. Luego se discute la proposición del señor Bertelsen relacionada con la designación de un Ministro Jefe de Gabinete (pág. 2298).

En esa sesión, el señor Bertelsen, refiriéndose al reciente nombramiento - en enero de ese año - del Ministro don Sergio Fernández, expresa que el señor Carmona es partidario de

aceptar la idea de incorporar en la Constitución el establecimiento de una especie de Jefe de Gobierno, que no sería ajena a la historia constitucional chilena y luego añade que tal idea " es una especie de orientación política de rango constitucional, de una tendencia que se estima deseable y conveniente, y no de una imposición. Recuerda que el Jefe de Estado tiene plenas atribuciones para distribuir las tareas de los Ministros en la forma que estime conveniente, y coordinar y organizar su gobierno como mejor le parezca, y es eso justamente lo que él desea elevar al rango constitucional..." (pg. 2299)

Precisando su propósito, en la sesión 357, de 25 de abril de 1978, expresa el señor Bertelsen que " la innovación más importante consiste en permitir la designación por parte del Presidente de la República de un Ministro que actúe como Jefe de Gabinete para coordinar la acción de los distintos ministerios y encargarse de las tareas conducentes a llevar adelante un programa de gobierno, en tanto que al Jefe del Estado le quedaría reservada la dirección superior de la política nacional. Agrega que, de la misma manera, se sugiere la posibilidad de designación de Ministros coordinadores de determinados sectores de gobierno" (pg. 2303).

El planteamiento del señor Bertelsen conduce el debate a discutir sobre el régimen de gobierno.

En la sesión 358, de 25 de abril de 1978, se somete a debate la proposición de los señores Lorca y Bertelsen, de establecer una especie de Jefe de Gobierno en la futura institucionalidad.

La señora Bulnes considera que tal medida alteraría el régimen político, pero " estima que, como un primer paso en la tarea de separar al Ejecutivo de muchas materias políticas, bas-

taría 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..." (pg. 2320)

Más delante, en la misma sesión, se lee:

" El señor Ortúzar (Presidente) 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 veo 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 de Estado".

" El señor Guzmán anota que está de acuerdo con la idea de establecer expresamente en la Constitución la facultad del Presidente de la República de encomendar a uno de los Ministros de Estado la coordinación de las tareas del Gabinete, si se precisa que dicha misión no alterará ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas para uno y otro."

" 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" o inclusive la ya mencionada."

" El señor Bertelsen observa que él no hace cuestión del nombre de la institución".

" El señor Guzmán añade que lo que, en cambio, no apoyaría sería la fórmula de facultar al Presidente de la República para delegar algunas de sus atribuciones a fin de que determinadas tareas que la Constitución le encomienda fuesen llevadas a cabo por este Ministro, pues en tal caso sí que sería menester precisar qué atribuciones podría delegar el Presidente de la República y, en seguida, qué responsabilidades se derivarían de ello para él, o indicar si las responsabilidades quedarían radicadas en el Ministro que ha recibido la delegación".

" 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" (pg. 2334).

En la sesión 412, de 7 de septiembre de 1978, se incluye como anexo el texto del articulado casi definitivo del anteproyecto, el cual, en su art. 42, incorpora, como inciso final, el siguiente:

" El Presidente de la República podrá designar uno o más Ministros encargados de coordinar la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y a sus relaciones con el Congreso Nacional." (pg. 3488)

Al revisar nuevamente el texto del anteproyecto, el presidente don Enrique Ortúzar, en la sesión 414, de 27 de septiembre de 1978, manifiesta " que el inciso final del artículo 38 se modificaría en el sentido de que " 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". (pg. 3525)

Finalmente, el texto definitivo del anteproyecto, incorporado como anexo de la sesión 416, de 5 de octubre de 1978, establece, en el inciso 3º del art. 39, el precepto tal cual acaba de transcribirse (pg. 3629).

5.- El Consejo de Estado, en el anteproyecto de nueva Constitución que elaboró, modificó levemente el precepto emanado de la Comisión Ortúzar, disponiendo, en el inciso 3º del art. 33:

" 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".

6.- El texto sometido a plebiscito e incorporado a la Constitución de 1980 es idéntico al que mereció la aprobación del Consejo de Estado.

II ANALISIS DEL INCISO EN EXAMEN.

7.- El precepto que se estudia entrega una facultad especial al Presidente de la República relacionada con la actividad de los Ministros que apoyan su gestión.

La facultad que otorga el precepto en examen armoniza con la circunstancia de que es el propio Jefe de Estado el que nombra y remueve a los Ministros (art. 32 Nº 9); son éstos sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y en la administración del Estado (art. 33 inciso 1º); la tarea del Primer Mandatario 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 (art. 24 inciso 2º) y ejerce la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal (art. 32 Nº 8).

8.- La facultad que otorga el precepto permite al Presidente encomendar dos tareas diferentes: la de confiar a uno o más ministros la coordinación de la labor que corresponde a los secretarios de Estado, y la de entregar a uno o más ministros las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

Se limita este estudio a la exclusiva y particular consideración de la primera de las dos facultades comprendidas en la norma.

9.- La atribución consiste en "encomendar".

"Encomendar" es, según el Diccionario de la Real Academia, "encargar a uno que haga una cosa o que cuide de ella o de una persona".

Como puede observarse, por el significado del término "encomendar" y por la gestación del precepto, la sustancia de la facultad que se confiere, en este caso, al Jefe del Estado, es diferente a la que se le otorgaba en la norma que aprobó la Comisión Ortúzar, que se refería a "designar", o sea, sencillamente tan solo a nombrar a uno o más ministros quienes cumplirían la tarea de coordinación a que alude el precepto.

Así, pues, mediante el cambio de redacción, la facultad otorgada en definitiva significa la posibilidad de confiar a alguno o algunos de los ministros en ejercicio una coordinación de las labores propias de varios de ellos.

Entre tanto, a lo largo del debate extractado, pareció prevalecer más bien el propósito de llamar a integrar el ministerio a una o varias personas para realizar la tarea específica de practicar la coordinación dispuesta en el nombramiento.

El temor, expresado a lo largo del debate recordado fue el de que, en efecto, se cambiara el sistema político al reducir al Presidente de la República a unas tareas superiores y

que, entre tanto, el ejercicio efectivo del gobierno y la administración del país quedara realmente entregado a una personalidad llamada a asumir una responsabilidad superior a la de los demás integrantes del Gabinete.

Tal temor quedó disipado al posibilitar simplemente ministros coordinadores en el texto que mereció aprobación.

Expresión de la voluntad de los comisionados de no dar paso a un super Ministro y de la necesidad consecuente de que no se interpretara la norma con tal finalidad, resulta ser la afirmación de la señora Bulnes, que conviene transcribir otra vez: "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..." (pg. 2320)

10.- La facultad se le entrega al Presidente mediante un precepto directo de la Constitución. No requiere, por lo tanto, ser reglamentada por el legislador y habrá de expresarse, para que tenga los efectos jurídicos correspondientes, mediante la dictación de un decreto supremo que deberá reunir los requisitos que se establezcan.

Reconocida por la Carta como facultad exclusiva del Presidente la que se estudia, se encuentra, a mi juicio, fuera de la esfera legislativa condicionar o restringir de cualquier modo el marco de su ejercicio.

El Presidente, entre tanto, podría dictar, dentro de la amplitud de la potestad reglamentaria, un cuerpo normativo de carácter general que estableciera el régimen a que podría sujetarse el uso de la facultad cada vez que se decidiera recurrir a ella.

La interpretación que acabo de sostener, en cuanto a que la materia queda indiscutiblemente fuera del ámbito legislativo, se confirma al observar que el inciso 3º en examen viene luego del inciso 2º del mismo artículo, según el cual "la ley determinará el número y organización de los ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares". De tal ubicación cabe deducir que el legislador no puede menos de respetar y reconocer en su exacta extensión la facultad constitucional del Presidente.

Esta posición es, por lo demás, la que se expresa en la ley orgánica constitucional sobre Bases de la Administración del Estado, en cuyo art. 2º se transcribe, sin mayores modificaciones, el art. 33 de la Constitución.

11.- De la letra del precepto se desprende que el encargo de coordinación dispuesto por el Presidente puede ser hecho a uno o más de sus ministros y en relación a la labor que corresponde efectuar, por su parte, a uno o más o a todos los ministros restantes.

La esencia de lo que puede, según el texto, disponer el Presidente es la "coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado".

"Coordinación" es "acción y efecto de coordinar", "relación que existe entre oraciones de sentido independiente". "Coordinar" es "disponer cosas metódicamente". "Coordinante" es "el que coordina".

Según ha quedado explicado a través de la historia del precepto, la misión del ministro designado por el Presidente habría sido, de haberse mantenido el texto aporbado por la Comisión Ortúzar, la de "coordinar" y el cambio introducido por el Consejo de Estado fija más adecuadamente el objetivo preciso de la facultad

tad constitucional.

La coordinación está llamada a realizarse entre los diversos Secretarios de Estado que, ejerciendo como corresponde sus respectivas funciones, puedan simultáneamente estar llamados, de modo permanente o accidental, a realizar tareas que en cierto sentido, por su propia naturaleza, se encuentran recíprocamente vinculadas.

Pareciera así que el propósito del constituyente consiste en que, encontrándose varios ministros, en forma directa o mediante las instituciones sometidas a su respectiva dependencia, cumpliendo, en ejercicio de sus facultades legales, labores que aparecen vinculadas con las que están desarrollando, a su vez, otros Secretarios de Estado, uno de éstos reciba la especial misión de procurar que tales labores se practiquen de modo que propendan, mediante una estrecha coordinación, a un resultado más favorable y eficaz.

La finalidad que se persigue con el otorgamiento de la facultad que el precepto confía al Presidente es permitir que éste proyecte su voluntad por medio de aquel ministro que sea llamado a realizar la tarea coordinadora.

III LA APLICACION DEL PRECEPTO.

12.- La aplicación del precepto constitucional en estudio no puede menos de considerar las normas legales que contribuyen a establecer el marco dentro del cual puede ejercerse la facultad que consagra.

a) Ley Orgánica sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

La ley 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, dictada en cumplimiento del inciso 1º del art. 38 de la Constitución, contribuye a precisar el marco jurídico en que cabe el ejercicio de la facultad presidencial en estudio.

El art. 1º dispone:

"El Presidente de la República ejerce el Gobierno y la Administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes".

Según el art. 19:

"Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y Administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones".

"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".

"Sólo en forma excepcional, en los casos que determine la ley, un Ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución".

El art. 20 dispone:

"Los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél impartirá".

"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".

b) Ley 18.993

La ley 18.993, de 21 de agosto de 1990, que creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, entregó a éste, a través del art. 1º, la tarea de "realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República como al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, sin alterar sus atribuciones, proveyéndoles, entre otros medios, de la información y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan."

Según el art. 2º:

"Corresponderá especialmente al Ministerio General de la Presidencia de la República:

"a) Prestar asesoría...al Presidente de la República, al Ministro del Interior y demás Ministros cuando así lo requieran en lo que se refiere a las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional, como también con los partidos políticos y otras organizaciones sociales e instituciones de la vida nacional, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de Gobierno".

"b) Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del Gobierno."

"c) Actuar "por orden del Presidente de la República" mancomunadamente con otros Ministerios, y a través de ellos, con los servicios y organismos de la administración del Estado".

"d) Efectuar estudios y análisis de corto y mediano plazo relevantes para las decisiones políticas y someterlos a la

consideración del Presidente de la República y del Ministro del Interior".

"e) Informar al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado".

c) Ley 19.032

La ley 19.032, de 4 de febrero de 1991, que creó el Ministerio Secretaría General de Gobierno, dispone, en su art. 19:

" El Ministerio Secretaría General de Gobierno está encargado de actuar como órgano de comunicación del Gobierno, pudiendo para estos efectos...servir de secretaría del Consejo de Gabinete."

El art. 29 dispone:

" Corresponderá especialmente al Ministerio Secretaría General de Gobierno:

"a) Ejecutar todas las labores de Secretaría de Gobierno y de los Consejos de Gabinete, como también registrar y comunicar, cuando procediere, los acuerdos, conclusiones y determinaciones de tales Consejos."

IV LOS MINISTERIOS DE INTERIOR Y DE DEFENSA NACIONAL.

13.- El problema que se presenta en relación a las tareas que corresponden al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto a la aplicación del precepto constitucional en análisis, proviene de la profunda transformación producida al respecto en nuestra tradición jurídica.

La Ley Orgánica de Ministerios, DFL 7.912, de 30 de no-

viembre de 1927, todavía en vigor, confía al Ministerio del Interior "todo lo relativo al gobierno político y local y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público."

Se explica así que el Cuerpo de Carabineros de Chile dependiera continuamente del Ministerio del Interior bajo la Carta de 1925, como lo dispusieron el DFL 8.352, de 1927, y, más adelante, el DFL 213, de 30 de marzo de 1960. Algo análogo ocurrió respecto del Servicio de Investigaciones.

Fue el DL 444, de 27 de abril de 1974, dictado por la Junta de Gobierno, el cuerpo legal que pasó Carabineros a la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional y ésta se mantuvo en la ley orgánica de dicha institución dictada por DL 1063, de 9 de junio de 1975. En forma análoga ocurrió al Servicio de Investigaciones, que fue sometido asimismo a la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional por DL 646, de 17 de septiembre de 1974. Los considerandos que preceden a los decretos leyes citados - 444 y 646 - son elocuentes para demostrar que el cambio de dependencia derivaba exactamente de la inspiración castrense y adversa a la lucha política característica del régimen militar.

La Constitución de 1980 mantiene el cambio trascendental recién anotado, profunda alteración que no era difícil de manejar atendida la unidad de mando político y militar que rigió hasta el 11 de marzo de 1990 pero que se ha hecho más compleja con posterioridad a esa fecha.

Dispone, en efecto, el art. 90 de la Constitución de 1980:

"Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituídas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública."

"Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República."

"Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República".

La ley orgánica constitucional de Carabineros Nº 18.961, de 7 de marzo de 1990, luego de reproducir en el inciso 1º de su art. 1º el propio texto constitucional, dispone:

" Dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría de Carabineros."

"Carabineros se relacionará con los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y demás autoridades Regionales, Provinciales o Comunales por intermedio de la Dirección General, Altas Reparticiones, Reparticiones y Unidades, según corresponda".

"Derivado de las particulares exigencias que imponen la función policial y la carrera profesional, los organismos y el personal que las desarrollan, así como sus institutos de formación profesional, se ajustarán a normas jurisdiccionales, disciplinarias y administrativas que se establecen en esta ley y en la legislación respectiva".

Conforme a los incisos 2º y 3º del art. 4º:

" Carabineros, asimismo, prestará a las autoridades administrativas el auxilio de la fuerza pública que éstas soliciten

en el ejercicio legítimo de sus atribuciones".

" En situaciones calificadas, Carabineros podrá requerir a la autoridad administrativa la orden por escrito, cuando por la naturaleza de la medida, lo estime conveniente par su cabal cumplimiento".

14.-Con los antecedentes que se acaban de recordar se hace patente la dificultad que presenta nuestro ordenamiento jurídico en relación a los vínculos, que por su naturaleza no pueden menos de reconocerse, entre la función esencial del Ministerio del Interior y la del Cuerpo de Carabineros, vínculos sin los cuales aquél ministerio no puede satisfacer eficazmente su trascendental misión.

Conforme a la tradición jurídica y al texto legal vigente, el objeto básico del Ministerio del Interior es, según se recordó, "todo lo relativo al gobierno político y local y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público."

Por otra parte, conforme al art. 90 de la Carta, la Fuerza Pública, constituida por Carabineros e Investigaciones, existe para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

Basta comparar los objetivos esenciales del Ministerio del Interior y de Carabineros e Investigaciones para poner de manifiesto que la razón de la existencia de esa secretaría de Estado y la posibilidad de cumplir la tarea básica que le corresponde no puede efectuarse sin el apoyo permanente, indiscutido y eficiente de esas instituciones.

Pues bien, la manera cómo pueden relacionarse, según resulta de los estatutos básicos de Carabineros e Investigaciones y de acuerdo con las normas que quedaron transcritas, hace sumamente difícil, sino imposible, la adecuada coordinación de las di-

rectivas del Ministerio del Interior con la ejecución consiguiente de ellas que requiere la actividad oportuna y acertada de tales instituciones.

IV CONCLUSIONES.

15.- La irregularidad e inconveniencia de la dependencia impuesta por la Constitución resultan tan manifiestas que no debería ser difícil dar paso, cuanto antes, a una reforma constitucional que reestablezca lo que es razonable, desde el punto de vista de los principios y de la práctica de nuestra democracia.

Es al afrontar la eventualidad de que pudiera no lograrse una reforma constitucional en este punto, que se abre la alternativa de recurrir a la aplicación del precepto de la Carta que he estudiado en las páginas precedentes.

Estimo que la circunstancia de estar dispuesta directamente por la propia Constitución la dependencia de Carabineros e Investigaciones en el Ministerio de Defensa Nacional, no constituye obstáculo alguno para que en la coordinación que se imponga de acuerdo con el inciso 3º del art. 33 quede incluido el Ministerio de Defensa Nacional y las instituciones que de él dependan.

Para creerlo así basta considerar que el precepto en análisis no contiene ninguna excepción que explícitamente pudiera fundar una excepción particular respecto de las instituciones de la Defensa Nacional.

16.- Considero, en síntesis, en relación al precepto analizado en este dictamen y reproducido en la ley 18.575 y sin perjuicio de la coordinación de carácter general confiada al Ministerio Secretaría General de la Presidencia por los art. 1º y 2º letra b) de la ley 18.993, que es posible recurrir a la norma es-

tudiada de no obtenerse la reforma constitucional que resolviera sustantivamente el problema creado.

Prevaleció en definitiva, en efecto, según ya recordé, en el debate que dió origen a la norma y ello se afirmó por la modificación introducida por el Consejo de Estado, el concepto de que es perfectamente posible constituir y diseñar áreas específicas cuya coordinación pudiera ser entregada a uno de los Ministros llamado a armonizar la actuación de varios de ellos en la esfera del área que se diseñe.

Sobre la base recién expuesta, podría estudiarse un decreto supremo, con carácter reglamentario, que dispusiera las bases de una coordinación, que se entregaría al Ministro del Interior, encaminada a hacer concurrir, en la operación de las actividades inherentes al ministerio a su cargo, la acción de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

En el decreto reglamentario se podrían precisar las condiciones y los medios a través de los cuales se buscaría el logro de la coordinación eficaz propuesta, en términos que se respetara la respectiva competencia legal de uno y otro ministerio fijada en los textos derivados de lo dispuesto en el inciso 2º del mismo art. 33, que confía, en efecto, a la ley determinar el número y organización de los ministerios.



ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN

Santiago, 9 de enero de 1992