Reforma Constitucional que permite a Parlamentarios presentar proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con su patrocinio
Boletín N° 7294-07

Considerando:

1. Que el artículo 65 incisos 3, 4 y 5 de la Constitución dispone que: Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63. Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

   1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

   2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

   3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

   4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los

beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

2. Que La Constitución de 1925 fue el antecedente próximo del "presidencialismo reforzado" consagrado en la actual Carta Fundamental. Es en esa Constitución de 1925 donde se dotó al Presidente de la República de amplias atribuciones legislativas, entre las cuales se encuentra la de gozar de iniciativa exclusiva de ley en determinadas materias. Esta facultad se justifica fundamentalmente en circunscribir las materias presupuestarias y aquellas que involucran recursos a la competencia del órgano que tiene a su cargo el gobierno y administración del Estado, y quien es, en definitiva, el responsable del manejo de los recursos económicos.

3. Que en el entorno latinoamericano, Chile se ubica en uno de los países en que más restringida tiene la iniciativa legislativa (Alcántara y otros,

2005). Por ejemplo, en Colombia se reconoce la iniciativa legislativa a otros órganos, partiendo por la iniciativa popular, el Tribunal Electoral, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, el Contralor General, entre otros. No obstante lo anterior, se destaca el hecho de que fundamentalmente la eficacia en la presentación de dichas iniciativas va a recaer en aquellas impulsadas por el gobierno y el parlamento. En otros países del entorno existe también esta posibilidad de que el Presidente de la República sea el único habilitado para presentar ciertos proyectos de ley que digan relación con algunas materias de orden presupuestario y del régimen administrativo.

4. Que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República es la facultad privativa que recae en él para presentar iniciativas legales de las materias dispuestas de manera expresa en la Constitución. El origen de la iniciativa legal del Presidente data de la Constitución “moralista” de Juan Egaña, que se caracterizaba por su extensión y su contenido intrincado, rígido y moralista. Al Director Supremo se le reservaba la iniciativa exclusiva de todas las leyes, pero siempre con consulta al Consejo de Estado, y con su aprobación podía ingresar el mensaje al Senado Conservador y Legislador – compuesto por nueve senadores electos por votación – y tan sólo si el Director insistía en un proyecto desechado por el Senado, se convocaba a la segunda cámara, la Cámara Nacional para que aprobara o rechazara. La órbita de competencia de la iniciativa exclusiva del Presidente se fue ampliando a medida que fue avanzando el tiempo. En la Constitución de 1833, tan sólo la declaración de guerra podía ser propuesta por el Presidente, para la aprobación o rechazo del Congreso. En la Constitución de 1925 el pronunciamiento bélico se incluyó entre las materias de ley (arts. 44, Nº 1 y 72, Nº 5) y se dispuso además que "los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos sólo podrán proponerse por el

Presidente de la República". Si a esta última regla se une la de que, según el Nº 4 del art. 44, respecto de la Ley Anual de Presupuestos, competía también al Presidente el aumento de los gastos variables o la alteración del cálculo de entradas, se completa la enunciación de los casos de iniciativa que se reservaban al Jefe del Estado al dejar de regir la Carta de 1925 (Silva Bascuñán, 2003).

5. Que aquellos proyectos de ley que traten ciertas materias que están reservadas para el Presidente de la República sólo pueden ser presentados por él. Estas materias, en general, se relacionan con proyectos que puedan ocasionar un gasto al erario público. Esta iniciativa exclusiva también se extiende a las indicaciones en la tramitación de los proyectos de ley. Se entiende en el sentido de que el Presidente de la República es la primera autoridad a nivel nacional encargada de las finanzas públicas.

6. Respecto a aquellas materias que no son de su exclusiva iniciativa puede presentar mensajes de la misma forma como una de las cámaras puede presentar mociones.

7. Coincidimos en mantener dentro de la esfera de competencia del ejecutivo la iniciativa exclusiva de ley en todas aquellas materias que implican, directa o indirectamente, gasto público o bien comprometen el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.

8. Sin embargo, el sistema actual es excesivamente rígido en relación a las posibilidades de colaboración que le cabe al Congreso en estas materias, tanto a nivel de iniciativa, como respecto a las indicaciones que se presenten. Esto ha llevado en la práctica a que los

parlamentarios tengan que acercarse de manera informal al gobierno para que sean ellos los que presenten un determinado proyecto de interés o introduzcan alguna modificación a un proyecto existente.

9. A nuestro juicio se debe buscar es un justo equilibrio entre la capacidad deliberativa que tiene el Congreso Nacional -y en tal sentido, que se permita la presentación más amplia de proyectos de ley- con algunas limitaciones como la responsabilidad y disciplina del gasto fiscal a que se encuentra obligado a mantener y la responsabilidad frente a la ciudadanía.

10. Que nos parece que se puede conciliar esta necesidad de que el Presidente de la República siga siendo el responsable financiero del Estado con una apertura al debate parlamentario respecto de diversas materias que sean objeto de un proyecto de ley.

11. En tal sentido, en otras jurisdicciones existen formas de llevar a cabo esta tarea. Así, en los casos de Canadá y el Reino Unido se permite la presentación de una moción parlamentaria (*private members' bills*) en casos que pueda significar un mayor gasto para el erario fiscal, siempre que cuente con la aprobación del gobierno, quien debe emitir una recomendación en cuanto al compromiso financiero que significará la implementación del proyecto en cuestión. En el caso de Canadá no se permite la presentación de mociones que propongan un alza impositiva, aunque los miembros del parlamento sí pueden presentar proyectos que digan relación con la disminución de determinados impuestos.

12. Que –tomando en cuenta lo anterior- en nada perjudicaría que los parlamentarios puedan presentar una moción o indicación, siempre que esta vaya patrocinada por el Ejecutivo (por ejemplo, por la Dirección de

Presupuesto), y que sea posible presentar una indicación, siempre que esto no implique aumento en el gasto público. Lo que no parece razonable es que por medio de una moción se puedan disminuir los impuestos, tal como existe la posibilidad en Canadá -por citar un ejemplo- en tanto que esto deja al Presidente de la República en una situación financiera que eventualmente tiene el mismo efecto que un mayor gasto.

Venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo primero: Agréguese un nuevo inciso penúltimo artículo 65 que disponga lo siguiente: “En aquellas materias que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, los miembros de ambas Cámaras, podrán presentar proyectos de ley y modificaciones, si cuentan con el patrocinio del Presidente de la República, de la forma dispuesta en la ley orgánica constitucional respectiva.”

Artículo segundo: modifíquese el inciso final del artículo 65, sustituyendo el punto por una coma, y agregándose: “o el Congreso Nacional en conformidad al inciso anterior.”

Iván Moreira Barros

Diputado