Boletín N° 13.634-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Girardi, señor Muñoz, y señores Araya, De Urresti y Huenchumilla, que establece la iniciativa popular de ley, reduce las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, e introduce otras modificaciones.

FUNDAMENTOS

I.- Antecedentes. Presidencialismo y autonomía del congreso nacional.

El sistema político chileno se caracteriza por una tendencia a un Presidencialismo exacerbado. Siendo considerado como uno de los que mayores prerrogativas entrega a una única autoridad ejecutiva, en diversas funciones constitucionales que sobrepasan por mucho el rol de jefe de Estado y de Gobierno. En efecto, las atribuciones del Presidente de la República, en nuestro modelo atañen a materias constitucionales, políticas, militares, administrativas y legislativas.

En lo tocante a las funciones legislativas, la Constitución considera al Presidente como colegislador, otorgándole amplias facultades para iniciar e intervenir activamente en la tramitación de los proyectos de ley. Esto no es de extrañar, pues es una forma común en las democracias presidencialistas destinada a que el órgano ejecutivo pueda desarrollar su programa y acompañar al Congreso en las tareas que le son propias de su rol. Se trata de atribuciones que existen en la legislación comparada y también en textos constitucionales anteriores.

Sin embargo, las atribuciones que se le otorgó al Presidente en la Constitución de 1980, que perdura hasta hoy, ha hecho que nuestro sistema político se caracterice por un hiperpresidencialismo. Donde la intensidad de las atribuciones del presidente en materia legislativa, no garantiza un adecuado sistema de “pesos y contrapesos” entre el congreso y presidente. En este orden de ideas, el Presidente de la República goza de más de 5 atribuciones legislativas: En primer lugar, tiene iniciativa exclusiva para ciertas materias de ley (artículo 65 CPR); además ostenta la potestad de controlar la velocidad y las prioridades de la tramitación de los proyectos de ley, a través del mecanismo de urgencias (artículo 74 CPR); por otro lado, puede formular indicaciones a los proyectos de ley o incluso vetar aquellos proyectos que ya han sido aprobados

por el Congreso (artículo 73 CPR); también aprueba y promulga la ley aprobada por ambas cámaras (artículo 72 CPR); y, finalmente, en materia de reforma constitucional, hasta el año pasado era el único que podía convocar a un plebiscito nacional en situaciones de normalidad (artículo 127 a 129 CPR).[1]

En el mismo sentido, cabe recordar que hasta 2005, el control del Presidente sobre la actividad legislativa era aún más acentuado, ya que, hasta antes de dicha reforma, éste, podía convocar al Congreso a Legislatura extraordinaria. Con esta prerrogativa el ejecutivo podía controlar al Congreso y obligarlo a ocuparse de los asuntos legislativos de su parecer o de los tratados internacionales que decidiera. El uso indiscriminado de la facultad se transformó en una práctica de control del Congreso que impedía que este tramitara algunas iniciativas provenientes del propio legislador, y debiera acometerse exclusivamente a la agenda del Gobierno.

Si bien desde la reforma del año 2005 hasta nuestros días, se ha evidenciado mayores grados de autonomía del Congreso Nacional (facultades fiscalizadoras, acusación constitucional, etc.), estos esfuerzos han experimentado un retroceso con el anuncio inconsulto del Presidente, orientado crear un grupo extraparlamentario de expertos, que permita dar solución al "**problema de las admisibilidades**". En efecto, el esfuerzo presidencial parte del supuesto de la existencia de un vacío regulatorio, que se evidencia cuando se suscita una controversia en torno a la in/admisibilidad de un proyecto de origen parlamentario, cuestión que no es así, toda vez que dicha materia está densamente regulada tanto, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (artículos 15, 24, 25 y 32 de la Ley N° 18.918), como en los reglamentos de las respectivas corporaciones (artículos 80, 118, 121, 122, 131, 166, 187 del reglamento del Senado; y artículos 14, 55, 168, 244 de la Cámara de Diputados).

Así las cosas, las robustas atribuciones legislativas que posee la figura presidencial en nuestro sistema, sobre todo en lo referido a las materias de iniciativa exclusiva y su interpretación extensiva y amplia, ha impedido en los hechos, que los parlamentarios – ni la ciudadanía a través de la iniciativa popular de ley- puedan, motu proprio, debatir en torno a materia tan importantes como el régimen de seguridad social, normas sobre negociación colectiva del sector público y privado.

Por ejemplo, mediante la declaración de inadmisibilidad del proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo, para prorrogar

[1] Ruiz-Tagle, Pablo (2008) "La trampa del neopresidencialismo: La Constitución "Gatopardo". En La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano.

la duración de los permisos postnatales que venzan durante una emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente, con ocasión de una pandemia, y mientras subsista tal declaratoria[2] (o post natal de emergencia), no sólo quedó de manifiesto que el procedimiento de solución de controversias operó conforme la norma los señala, sino que además, se ha pretendido crear un clima político asentado en la supuesta desregulación. Esta situación, constituye una grave afectación a la autonomía de un poder del Estado, reviviendo el viejo concepto de "democracia protegida", que tiene por finalidad neutralizar cualquier proyecto de ley capaz de modificar el modelo político y económico de la dictadura militar, incluso si es para el bien de la población.[3]

No se debe perder de vista que el catálogo de materias exclusivas previsto en el artículo 65 de la Constitución Política de la República, es excepcional, por lo que su interpretación debe ser restrictiva. Pese a ello, este mecanismo ha sido utilizado sistemáticamente como un instrumento inhibitorio del debate "ex ante", para no tratar las materias más relevantes del el país, en tanto ellas puedan afectar el régimen de facto, desconociéndose deliberadamente el mecanismo de solución de controversias que franquea la ley.[4] En relación al contexto descrito es que no sólo urge discutir una nueva carta fundamental, sino que por lo pronto, resulta imperioso preservar la debida separación de los poderes, fortalecer las

---

[2] Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13376-13

[3] Atria Lemaitre, Fernando "Sobre la nueva Constitución y su urgencia"

[4] Artículo 15 LOC CN: - La declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política o de la solicitud que formule el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en su artículo 68, será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración.

Con todo, si en el segundo trámite constitucional la Sala de la Cámara revisora rechazare la admisibilidad aprobada por la Cámara de origen, se constituirá una comisión mixta, de igual número de diputados y senadores, la que efectuará una proposición para resolver la dificultad. Si la comisión mixta no alcanzare acuerdo o concluyese que la iniciativa es inadmisible, ésta será archivada. Si la estimase admisible, propondrá que continúe su tramitación. Esa propuesta de la comisión mixta deberá ser aprobada, tanto en la Cámara de origen como en la revisora, por la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si una de las Cámaras la rechazare, la iniciativa se archivará.

La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la Sala.

En ningún caso se admitirá a tramitación un proyecto que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 12, 13 y 14 de esta ley.

atribuciones legislativas del Congreso Nacional y dotar a la ciudadanía del espacio necesario para ejercer su derecho a someter ante el poder legislativo iniciativas de su interés.

II.- El Proyecto

a.- La incorporación de la iniciativa popular de ley.

La iniciativa popular de ley constituye un mecanismo que concede mayor amplitud de participación ciudadana en la política, entendida esta última, en un sentido "mucha más activo, consistente "en tomar parte", que se refiere a la capacidad colectiva de promover iniciativas de dinamización de la vida social, lo que supone una profundización de la práctica participativa"[5]. De este modo, la iniciativa popular de ley se trata de un mecanismo de democracia directa, cuya consagración en diversas legislaciones ha ido creciendo sostenidamente desde la segunda guerra mundial[6].

Para Altman, la iniciativa popular se define como:

> "un proyecto de ley, de código estatutario o de una enmienda constitucional respaldada por un grupo de ciudadanos que ofrece una alternativa al statu quo. Los ciudadanos pueden decidir directamente en las papeletas sobre asuntos que les preocupan, sin el consentimiento de los principales funcionarios políticos del país. Por lo tanto, sirven como actores proactivos en ciertos temas." [7]

Para algunos autores como Hevia de la Jara y Biglino, consideran que este es "un derecho al que pueden optar los ciudadanos, pero sin generar una obligación específica respecto del órgano al cual se le plantea aquella demanda, por tanto no existe contemplada la posibilidad cierta de que aquella iniciativa surta efectos, al menos "iniciativas populares de ley constituyen herramientas de control y

---

[5] Astudillo, J. (2014). "La participación ciudadana en la Constitución Chilena: Algunas ideas para un debate necesario". Estudios para una nueva Constitución. Ed Metropolitana. Santiago. Chile p. 367.

[6] "A popular initiative is a bill, statute or constitutional amendment supported by a group of citizens that offers an alternative to the status quo. Citizens are allowed to decide directly at the ballots on matters of concern to them, without the consent of the country's main political officials. They therefore serve as a proactive player on certain topics." Altman, David, Measuring the Potential of Direct Democracy Around the World (1900-2014) (December 1, 2015). V-Dem Working Paper 2015:17. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2701164 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2701164

[7] Ibidem.

no una herramienta de decisión política, puesto que el legislativo no tiene la obligación de aceptar o legislar sobre el tema”[8].

Desde una mirada de los derechos humanos, en los sistemas democráticos, resulta clave la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, no sólo como una cuestión formal, sino que también como expresión genuina del ejercicio sustantivo de los derechos políticos. De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), en el caso Castañeda Gutman versus México, por sentencia de 6 de agosto de 2008, serie n° 184, ha sostenido que:

> “la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación.” (c°146)

De lo anterior se colige que, la iniciativa popular de ley, constituye un derecho. En efecto,

> “según Manuel Alcántara y otros, “la iniciativa popular es el derecho que tiene un grupo de ciudadanos a presentar proyectos de ley, o en algunos casos, de reforma constitucional ante el Legislativo”. El manual de Democracia Directa publicado por International Institute for Democracy and Electoral Assistance, señala que este mecanismo es el único derecho popular que no convoca obligatoriamente a un referendo, solo plantea un asunto para considerarlo en la agenda política, respecto del cual la autoridad, generalmente la legislatura, debe actuar o resolver”[9].

Aun cuando los detractores de la iniciativa popular de ley señalan que la experiencia muestra lo poco recurrente de su uso, dadas las altas imposiciones legales (como la cantidad de firmas requeridas para su legitimación), o la posibilidad cierta de que las corporaciones rechacen las proposiciones que no están consideradas en su programa legislativo y que además son presentadas por un cuerpo promotor de dudosa representatividad[10],

---

[8] Sánchez, L. (2015). La representación política, participación ciudadana e iniciativa popular de ley en chile pp. 49- 74.

[9] Informe Bcn. (2018). Implementación del mecanismo para presentar propuestas directas a discusión del Parlamento. P.3.

[10] Informe BCN (2014). Mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento legislativo;
análisis y legislación comparada.

lo cierto es que desde la segunda mitad del siglo XX, su uso ha sido sostenido por los más diversos tipos de regímenes democráticos, demostrando que la evolución de las democracias pasa por la incorporación de elementos de democracia directa en los sistemas políticos de cada nación.

En nuestra región, paradigmático ha sido el caso de Colombia que en su artículo 103, consagró que "son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato." Asimismo, el artículo 155 de la Constitución Colombiana precisa que:

> ""Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país (...)".

En Perú, la iniciativa popular, derecho contenido en los artículos 2º n° 17, y 31º de la Constitución Política, y desarrollado en la Ley N.º 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, engloba no sólo las iniciativas para la formación de las leyes, sino también las iniciativas de reforma constitucional y las iniciativas en los procesos constitucionales.

Como es sabido, en Latinoamérica, "la experiencia de la democracia participativa está marcada por la presencia de los regímenes presidencialistas reforzados"[11], por lo que el caso uruguayo reviste una particular importancia, siendo uno de los pocos países del mundo que contiene iniciativa popular de ley y referéndum revocatorio del tipo "Down – top" (es decir, de las bases sociales hacia el poder político). En efecto, en la Constitución de Uruguay, expresamente se permite la iniciativa popular incluso para reformar la carta constitucional, como lo señala el artículo 331:

> "La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:
>
> A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

[11] Soto, F. (2013). El desafío de la participación: referendo e iniciativa legislativa popular en américa latina y Europa. Santiago: Lom.

> La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular"

Además, el artículo 79 inciso 2° de la Constitución del Uruguay, señala que:

> El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y **ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo**. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

En la siguiente tabla se establece los países en la región que han consagrado el derecho a la iniciativa popular.[12]

Tabla 1: Marco jurídico aplicable al mecanismo de la iniciativa ciudadana de ley

País	Constitución Política	Regulación legal
Argentina	Art. 39	Ley 24.747 / 1996
Brasil	Art. 61	
Colombia	Art. 155	Ley 1.757 / 2015
Costa Rica	Art. 123	Ley 8.491/ 2006
Ecuador	Art. 103	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
España	Art. 87	Ley 3 / 1984
México	Art. 71	Ley Orgánica del Congreso General
Nicaragua	Art. 140	
Perú	Art. 206	Ley 26.300 / 2006
Suiza	Art. 139	
Uruguay	Art. 79	
Venezuela	Art. 204	

Tabla elaborada por la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (2018). P.5

Como se ha revisado, el mecanismo de iniciativa popular de ley no es excepcional, de hecho, en el espectro de la Unión Europea, países como; Austria, Alemania (únicamente a nivel de los Länder), Hungría (Iniciativa de Referéndum e Iniciativa Popular para su consideración en el Parlamento), Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia (únicamente Iniciativa de

[12] Informe Bcn. (2018). Implementación del mecanismo para presentar propuestas directas a discusión del Parlamento.

Referéndum), Eslovenia, España, Holanda y el Reino Unido [13], han recogido este mecanismo.

Es por ello, que el siguiente proyecto de reforma constitucional tiene como primer objetivo reconocer la iniciativa popular para los proyectos de ley, para lo cual modifica el inciso primero del artículo 65, estableciendo la nueva modalidad de proyectos, y denomina al documento formal para comunicar esta iniciativa "pliego ciudadano".

Para ejercer esta facultad, se establece como requisito un mínimo de 150.000 suscriptores con las facultades consagradas en el artículo 13 de la Constitución. Esto, bajo la consideración de que las iniciativas legales populares deben contar con cierta legitimación, y con la seriedad suficiente para garantizar, que no se provoque una acumulación innecesaria de proyectos que impidan el tratamiento de aquellos que sí cuentan con este respaldo, ya sea por haberse iniciado en mociones de autoridades electas o por contar con el número de ciudadanos requeridos para tal efecto.

Por razones de proporcionalidad, también se exige que los ciudadanos que suscriban la iniciativa tengan la habilidad para sufragar, toda vez que sería ilógico que no pudiendo votar por las autoridades llamadas a legislar, si pudiese iniciar reformas legales por cuenta propia. Es decir, que pudiese ejercer la democracia directa cuando se le ha vetado el ejercicio indirecto.

En todo caso, el presente proyecto limita las iniciativas populares a aquellas materias que no son de potestad exclusiva del Presidente de la República, esto debido a que materias como defensa, relaciones exteriores, presupuesto nacional, tributos, creación de órganos administrativos, etc., deben quedar en manos de la autoridad ejecutiva.

b.- Limitación de algunas materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

Como se sabe, esta potestad consiste en la "competencia reservada exclusivamente al Presidente de la República para someter un proyecto de ley; en aquellas materias que la Constitución establece expresamente, a su discusión y tramitación legislativa"[14].

[13] Teresa Freixes y Eva-Maria Poptcheva (2009). Iniciativa Legislativa Popular: Estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE*. Rev. Pliegos de Yuste n° 9-10, p. 38. Disponible en: http://www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf

[14] Contreras, P., García, G. y Martínez, V. (2016). *Diccionario Constitucional Chileno*. Ed Hueders. Santiago de Chile. P. 579

Estas materias quedan consagradas en el artículo 65, en relación con el artículo 63, de la Constitución Política de la República. Las que versan básicamente sobre las siguientes materias: Aquellas que digan relación con “la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado”, con la imposición de cargas tributaria y sus modalidades, con la política exterior y de defensa y, extrañamente, también las que tengan que ver con los procedimientos de negociación colectiva o las que modifiquen normas sobre seguridad social.

Es necesario recordar que esta potestad no es propia del presidencialismo clásico, que otorgaba todas las potestades legislativas al Congreso, fiel a la doctrina de la Separación de Poderes del Estado. Por el contrario, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, se desarrollaron en los sistemas llamados neopresidencialistas, que, en el caso particular de Chile, se fueron construyendo en base a las transformaciones institucionales que resultaron de las prácticas evidenciadas durante el periodo Parlamentario. Esto, como resultado de las iniciativas populistas que alteraron el orden administrativo y financiero del Estado y que terminaron por patrocinar el intento de reforma constitucional de 1943, luego el de 1964 y que terminaron plasmándose en la reforma de 1970, para restringir las facultades parlamentarias en lo que tocare el gasto público. En efecto, la inestabilidad política de los regímenes que se normaban por la constitución del 25, tuvo como respuesta mecanismos diseñados para “domar la fronda parlamentaria”.[15]

Aquellas respuestas estaban destinadas a arraigar la administración financiera y administrativa del Estado al poder ejecutivo, ya que la constitución del 25, permitía a los parlamentarios formular indicaciones a estas partidas, con lo que se frenaba la posibilidad de que el Presidente ejerciera su rol de gobernante, puesto que el presupuesto necesario para esa labor quedaba trabado en una discusión indefinida.

Si bien, la existencia de iniciativa exclusiva se justifica en las capacidades técnicas del ejecutivo para resguardar correctamente la administración del Estado, permitiendo mantener la disciplina presupuestaria y de las finanzas públicas, y evitar que los “intereses” de parlamentarios o grupos de ellos se superpongan al interés público[16], lo cierto es que también se ha erigido como uno

[15] Fermandois, Arturo y García José Francisco (2009) “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva”, Revista Chilena de Derecho vol 36 N°2, 281-311.

[16] Disponible en: https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/01/tp-1435-iniciativa-exclusiva-presidencial.pdf

de los cerrojos constitucionales que inhibe el debate de materias cruciales como seguridad social, progresión de las tasas tributarias, procedimientos de negociación colectiva, entre otras.

Efectivamente, con la constitución de 1980, las materias exclusivas del presidente cambiaron de cariz, ya no siendo solo una restricción a las materias relativas a la administración y al presupuesto nacional, sino que, junto a los otros mecanismos de amarre constitucional, secuestraron ciertos temas del debate con una marcada intención política, como lo son la seguridad social y la negociación colectiva, dejando en una situación de capitis deminutio muy significativa, al congreso, sin que existan los necesarios contrapesos que establezcan límites razonables al sistema presidencialismo.

Ahora bien, es necesario recordar que la iniciativa parlamentaria es la regla, y la iniciativa exclusiva, la excepción. Ergo, las materias de ley cuya iniciativa, la Constitución ha reservado al Presidente de la República, es una regla especial, la cual debe aplicarse e interpretarse restrictivamente. Así quedó asentado en la Sentencia del Tribunal Constitucional Rol número 786-2007, que en su Considerando 14 señala que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley:

> “constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, solo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera –continúa– podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él”.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado recientemente dos nuevos criterios de interpretación para decidir si una materia está o no incluida dentro de aquellas que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. El primer criterio, se dirige a dilucidar el “objeto central” de la indicación o moción. Si esta no tiene por objeto central modificar o referirse a alguna materia de iniciativa exclusiva presidencial, no corresponde declarar inadmisible las indicaciones parlamentarias. Mientras que el segundo criterio se refiere a considerar los “posibles gastos” o “criterio de efecto colateral” que pueda irrogar la medida, señalando que, si el impacto en el gasto es una cuestión colateral y no es el objetivo de la idea matriz, el proyecto es perfectamente constitucional.

En este orden de ideas, este proyecto de reforma constitucional tiene por objeto limitar las materias de ley que son de iniciativa exclusivas del Presidente de la República. Abriéndose la iniciativa

parlamentaria a aquellas materias que hoy en día no pueden ser llevadas al debate público por el Congreso, y que muchas veces son esenciales para el ejercicio de la democracia, tales como las de seguridad social, régimen previsional, procedimientos de negociación colectiva, entre otras. En este aspecto se eliminan la exclusividad en las materias de los numerales 5 y 6 del inciso del artículo 65, las que de aprobarse esta reforma podrán ingresar por mensaje presidencial, moción parlamentaria o pliego ciudadano.

Asimismo, no se debe perder de vista que en el proyecto de reforma constitucional presentado por la presidenta Bachelet durante el año 2018, se estableció un diseño similar al momento de regular las materias exclusivas del Presidente, innovando en la normativa, por cuanto no se consideraron como materias exclusivas, las relacionadas con negociación colectiva y normas de seguridad social[17]. Por esta razón el presente proyecto está en sintonía con los avances comparados y con los intentos nacionales por garantizar la participación democrática, en cuanto a permitir que el Congreso pueda iniciar una discusión en torno a temas tan esenciales como la seguridad social y negociación colectiva.

c.- Otras modificaciones.

---

[17] Disponible http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11617-07

Artículo 66.- 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.

Un cinco por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio podrá presentar ante el Congreso una iniciativa de ley, con preferencia para su tramitación y despacho según lo determinará la ley orgánica del Congreso Nacional. No podrán ser objeto de esta iniciativa popular, aquellas materias que sean de exclusiva iniciativa de algún órgano del Estado.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

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 64.

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;

El Congreso Nacional 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.

Admisibilidades de mociones parlamentarias.

El Congreso Nacional posee amplias facultades para resolver los temas de admisibilidad de las mociones, que en el legitimo derecho de sus atribuciones constitucionales, presenten los parlamentarios. Es por esto, y como expresión genuina de separación de los poderes del Estado, es que se consagra a nivel constitucional, la potestad del Congreso nacional, para resolver en su seno, las discrepancias que se precipiten con ocasión de la (in) admisibilidad de una moción, cuestión que como se ha dicho, posee una densa regulación a nivel legal y reglamentario. De ahí la necesidad de dejar absolutamente claro en la carta fundamental, que toca al parlamento resolver las controversias referidas a las controversias, sobre admisibilidades que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley.

Este mecanismo, permitirá garantizar la autonomía del órgano legislativo, a la hora de resolver los conflictos que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley, sin perjuicio de las acciones, que los legitimados activos – entre ellos el Presidente-, puedan promover ante el Tribunal Constitucional.

Urgencia.

La urgencia, entendida como la "facultad presidencial que permite fijar la agenda de discusión y deliberación legislativa", se traduce en que "el presidente selecciona y cualifica cuáles deben ser los proyectos de ley que requiere ser aprobados por el Congreso"[18], haciendo que, en los hechos, las tramitaciones de mociones ocupen un lugar absolutamente secundario al fijar las prioridades legislativas.

En un sentido práctico, la urgencia, se traduce en "acelerar" los plazos para el despacho de un proyecto de ley, evitándose un trámite legislativo. Pensemos que en la Cámara de Diputados los proyectos calificados con urgencia suma o discusión inmediata autorizan su discusión en sala, en general y particular a la vez, evitándose así, un informe. En el Senado, los proyectos calificados con discusión inmediata provocan el mismo efecto[19]. Por consiguiente, se trata de un mecanismo que permite "instalar" la agenda del gobierno, forzando al congreso a tener que funcionar y

[18] Contreras, P., García, G. y Martínez, V. (2016). Diccionario Constitucional Chileno. Ed Hueders. Santiago de Chile. P. 1004

[19] Soto, S. (2015). *Congreso nacional, proceso legislativo, teoría y práctica.* Facultad de Derecho PUCV. Ed. Thomsom Reuters, p. 290.

deliberar en pos de la referida agenda. De hecho, las urgencias y su proximidad en el vencimiento, determinan los asuntos en estado de tabla y que deberán ser conocidos por las respectivas corporaciones.

Una forma de balancear esta atribución del presidente con las atribuciones del Congreso Nacional, sería avanzar hacían un modelo que permita al Presidente proponer la urgencia y que, quien la califique, sea la cámara requerida[20]. Lo anterior, posee el mérito de favorecer una negociación política, balanceándose así la institución. De este modo, si hay acuerdo Presidente /Corporación, la agenda avanzará sin problemas, pero si no existe dicho acuerdo, permitirá compatibilizar el avance de la agenda del gobierno con las mociones parlamentarias[21]. Es por esta razón que parece adecuado, incorporar una modificación en la CPR en aras de permitir, mayor participación del congreso en la construcción de la agenda legislativa.

Estado de excepción constitucional de catástrofe.

El artículo 39 de la CPR dispone que, el ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado. El estado de catástrofe, procede en caso de calamidad pública, y lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que

---

[20] Zapata, P. (2016). *Régimen Político. Propuestas iniciales.* Propuestas Constitucionales Centro de Estudio Públicos. P.159.

[21] Soto, S. (2015). *Congreso nacional, proceso legislativo, teoría y práctica*. Facultad de Derecho PUCV. Ed. Thomsom Reuters, p. 302.

la ley señale. De este modo, durante el estado de catástrofe el Presidente podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión y disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

Producto de la pandemia – que ha motivado la declaración de este estado de excepción- la crisis no sólo es sanitaria, sino que ha derivado en una crisis social sin precedentes en la historia reciente de Chile. Es por esta razón que resulta pertinente habilitar al Presidente para la adopción de medidas restrictivas a la propiedad más intensas, sobre todo en áreas tan cruciales como los servicios básicos. Así, se propone que el Presidente deberá establecer restricciones o limitaciones a los prestadores de servicios básicos de los sectores más vulnerables de la zona afectada, y podrá adoptar medidas orientadas a proteger el empleo y el desarrollo de las actividades económicas.”

Comentario final.

Finalmente es necesario reconocer el esfuerzo que el propio parlamento ha hecho, de manera sostenida y persistente en buscar alternativas que permitan un mejor y mas equilibrado sistema de poderes en nuestro país. Por ejemplo, en materia de sufragio popular numerosas han sido las iniciativas presentadas para ejercer tal potestad, las que no han tenido mayor discusión, quedándose muchas veces archivadas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Tales son los casos de las mociones:

- Boletín 11756-07, Para incorporar en la Carta Fundamental la iniciativa popular de ley;
- Boletín 7916-07, Que instaura la iniciativa popular de ley;
- Boletín 7560-07, Para modificar el artículo 65 de la Constitución Política de la República para permitir la iniciativa popular en materias de ley;
- Boletín 4191-07, Reforma constitucional que instaura la iniciativa popular de generación de una ley;
- Boletín 4165-07, Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley;
- Boletín 3663-07, Que incorpora la iniciativa popular de ley en la Constitución Política de la República;

- Boletín 3575-07, Reforma constitucional que otorga iniciativa popular, en la forma que indica, para la presentación de los proyectos de ley;
- Boletín 3559-07, Que otorga iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley;
- Boletín 2489-07, Reforma Constitucional para crear la iniciativa popular en la formulación de las leyes;
- Boletín 1696-07, Reforma Constitucional que incorpora la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana.

Por otra parte, también ha habido una serie de iniciativas llamadas a disminuir las potestades exclusivas del Presidente, particularmente en las materias relativas a la seguridad social:

- Boletín 12193-07, Que elimina la negociación colectiva de entre las materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;
- Boletín 11030-07, Que agrega un artículo 65 bis, nuevo, en la Constitución Política, para permitir que los parlamentarios puedan presentar proyectos de ley sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, para el solo efecto de remitirlos al Ejecutivo, previo acuerdo de la Sala respectiva;
- Boletín 10001-07, Reforma constitucional que elimina la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de negociación colectiva;
- Boletín 9490-07, Modifica Carta Fundamental, con el objeto de complementar la regulación del derecho a la protección de la salud, en lo relativo a la discriminación y a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en materia de seguridad social;
- Boletín 7466-07, Reforma constitucional que establece el sueldo mínimo regional y, suprime la iniciativa exclusiva del Presidente de la República;
- Boletín 7294-07, Establece reforma constitucional que permite a parlamentarios presentar proyectos de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con su patrocinio;
- Boletín 4428-07, Reforma constitucional con el objeto de permitir que los parlamentarios puedan presentar proyectos de ley que contengan materias de iniciativa exclusiva del P.

de la Rep., para el sólo efecto que sean remitidos a dicha autoridad, previo acuerdo de la Sala de la respectiva Cámara.

Los anteriores, son muestras de los genuinos esfuerzos del parlamento por abrir un espacio de discusión sobre temas centrales en la estructuración de nuestro sistema político, que fue pensado y diseñado por personas que no tenían auténticas convicciones democráticas[22].

Por todas las consideraciones anteriormente planteadas, nos permitimos presentar el siguiente,

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo 1°. - En el inciso tercero del artículo 43 de la Constitución Política de la República, agrégase, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, el siguiente párrafo:

“Además, deberá establecer restricciones o limitaciones a los prestadores de servicios básicos de los sectores más vulnerables de la zona afectada, y podrá adoptar medidas orientadas a proteger el empleo y el desarrollo de las actividades económicas.”

Artículo 2°. - Incorporánse las siguientes modificaciones al artículo 65 de la Constitución Política de la República:

a) Reemplázase el actual inciso primero, por el siguiente nuevo:

“Artículo 65.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República, por moción de cualquiera de sus miembros, o por iniciativa popular mediante pliego de la ciudadanía. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. El pliego de la ciudadanía deberá ser firmado por al menos ciento cincuenta mil ciudadanos con derecho a sufragio”

b) Deróganse los numerales 5 y 6

c) Incorpórase un nuevo inciso final nuevo del siguiente tenor:

“Serán de iniciativa popular, las materias que no sean de iniciativa exclusiva del Presidente.”

---

[22] Zapata, P. (2016). Régimen Político. Propuestas iniciales. Propuestas Constitucionales Centro de Estudio Públicos. P.153.

Artículo 3°. - Agréase el siguiente artículo 68 bis, nuevo, del tenor que sigue:

“Art. 68 bis. La admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley será determinado por la cámara respectiva conforme a la ley. Si el proyecto es declarado inadmisible, se remitirá al Presidente de la República solicitándole su patrocinio. Esté deberá responder fundadamente dentro del plazo de treinta días, a través del ministro que corresponda.”

Artículo 4°. - Reemplázase el inciso segundo del artículo 74 por el siguiente inciso segundo nuevo:

“La calificación de la urgencia corresponderá hacerla a la respectiva cámara requerida de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.”