Reforma Constitucional que modifica el sistema de iniciativas en materia de ley.
BOLETÍN N° 4531-07

1. Prolegómenos.- En general es posible sostener que nuestro sistema constitucional en materia de iniciativa legislativa "se aparta en aspecto relevante del tipo presidencial de gobierno e instaura un hibridismo jurídico-político instituido en 1925 y exagerado en 1980"[1]. Lo anterior, no es sólo por la contradicción discursiva con un modelo presidencial (como el que se deriva de la Constitución Norteamericana de 1787), sino que se traduce en un **reducido ámbito de maniobra** que se le atribuye al Poder legislativo, -órgano por antonomasia encargado de la función legislativa-, así como también no se puede dejar de considerar la particular *fisonomía autoritaria* de la carta política de 1980 y otros precedentes en la historia constitucional, que han menguado la referida atribución.

Corrobora lo anterior lo postulado por LOEWENSTEIN, cuando señala que "en las últimas décadas y prácticamente desde la primera guerra mundial, período en el cual la monarquía constitucional, implantada artificialmente en diversos países, se ha desecho, el tipo *neopresidencialista* ha gozado de una creciente popularidad por garantizar al detentador único el monopolio indiscutible del poder, sin exponer al régimen, por otra parte, a la afrenta de estar en contradicción con el principio de la legitimación popular"[2], luego agrega que "el neopresidencialismo suele aparecer corrientemente, bien tras el intento fracasado de establecer una democracia constitucional, o bien, en la dirección opuesta, como la parada a medio camino entre la autocracia tradicional y una futura democracia autentica"[3].

Es este modelo, y que resulta comparable a nuestro sistema, el que afecta la "estricta autonomía de cada detentador del poder" que en términos teóricos impediría que el ejecutivo interfiriera, en la *función legislativa* del parlamento. Las realidades del proceso del poder, no están de acuerdo con esta imagen como se demuestra en nuestra actual regulación constitucional, de esta manera el gobierno asume un liderazgo en la toma de decisión política cuya técnica es la legislación, y que conceptualmente tendrá variaciones dependiendo del tipo gubernamental específico: como lo ejemplifica

---

[1] Cfr., por todos, SILVA BASCUÑAN, Alejandro, *"Tratado de derecho constitucional"*, Tomo VII, p. 104, 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile, 2000.

[2] LOEWENSTEIN, Karl: *"Teoría de la Constitución"*, p. 85, 4ª reimpresión de la 2ª edición alemana, Editorial Ariel, Derecho, Barcelona, 1986.

[3] LOEWENSTEIN, ob. cit. P. 271.

LOEWENSTEIN, "en los estados autoritarios, el monopolio del gobierno está fuertemente asentado en todas las fases del proceso de legislación"[4].

2. Historia legislativa y comparada. Es posible, además en el contexto de la constitución vigente establecer una serie de elementos característicos; en cuanto *función legislativa*, es decir, producción de normas generales y obligatorias, históricamente en las constituciones promulgadas a partir del siglo XVIII, esta función queda radicada en un órgano de carácter colegiado que se estima representativo de la voluntad nacional (en que sus miembros son designados por elección popular). Lo anterior no significo que los demás órganos quedaran totalmente excluidos de dicha actividad estatal[5]. Por el contrario, una parte importante de los ordenamientos positivos "admiten la participación del órgano ejecutivo en la participación de la ley (iniciativa, veto) y, en algunos casos lo elevan a categoría de colegislador (por ejemplo la Constitución de 1925 y 1980). Es más, como expresa el profesor VERDUGO, "sea por razones especialmente previstas por el legislador, o por situaciones de hecho, la responsabilidad del ejercicio de la función legislativa queda desplazada al órgano ejecutivo"[6].

A modo de ejemplo, pueden confrontarse el debate suscitado a propósito de la normas relativa a materias impositivas y presupuestarias en cuanto a las atribuciones exclusivas del Presidente de la República. La referida norma se discutió en la sesión 394 de la comisión Ortúzar, al estudiarse la que propuso el proyecto de Jorge Alessandri al otorgar al Presidente iniciativa exclusiva para todo proyecto de ley que implique gastos al erario[7]. Cabe destacar, que la comisionada, profesora Bulnes Aldunate, se opuso al precepto por cuanto "esta atribución del Presidente significa en último termino entregar toda iniciativa legislativa a este órgano del Estado y terminar con el principio rector que inspira la función legislativa, cual es que las iniciativa puede ser presidencial o parlamentaria […] aun las leyes que se refieren a derechos constitucionales como las que dicen relación Registro Civil, electoral, de política de salud, etc. Deberían ser de iniciativa presidencial, pues en la mayoría de los casos señalan tributos para su funcionamiento"[8].

3. Ideas Matrices.- Las reflexiones anteriores hacen imprescindible una propuesta de modificativa a nivel constitucional, a objeto de atemperar las facultades "omnímodas" del ejecutivo, desmitificando la absurda presunción (de índole autoritaria) que los Diputados y Senadores, son un grupo de irresponsables que no cuentan con la suficiente madurez cívica para proponer con seriedad un proyecto de ley con trascendencia en los

[4] Ídem.
[5] VERDUGO M., Mario; GARCÍA, Ana María: *"Manual de Derecho Político"*, Tomo I, p. 208, Editorial Jurídica de Chile, 3ª edición, 2004.
[6] Ídem.
[7] SILVA BASCUÑAN, Alejandro, *"Tratado de derecho constitucional"*, Tomo V, p. 216, 2ª edición, Editorial Jurídica de Chile, 2000.
[8] Ídem.

ámbitos que supuestamente son privativos para el órgano ejecutivo. Una serie de razonamientos teóricos desmienten la aplicación rutinaria de estos preceptos que debilitan la función parlamentaria, pues no se logra advertir, por una parte, la coherencia discursiva de un modelo constitucional democrático con elementos de orden autoritario, así como tampoco cual sería la diferencia que se advierte entre considerar un proyecto de iniciativa parlamentaria o del ejecutivo, este último revestido de una supuesta "objetividad", si en definitiva quien toma la decisión final es el voto de cada miembro en la sala y en la votación respectiva. Desde la perspectiva práctica, resulta sintomático advertir como los operadores del sistema y los propios miembros del órgano legislativo auto limitan las facultades del órgano legislativo, en la interpretación de la Constitución bajo argumentaciones formalistas e incurriendo en un paternalismo ridículo.

Es por tales razones, que se propone un modelo abierto en cuanto a las materias que pueden ser objeto de propuestas legislativas (como expresión abierta de la voluntad soberana), así como un sistema acotado de materias de iniciativa exclusiva, con ciertas excepciones, como ocurre en el ámbito presupuestario al condicionar la admisibilidad a los *principios de responsabilidad fiscal*.

Es por eso que sobre la base de estos antecedentes propongo el siguiente proyecto de reforma Constitucional:

Art. Único. Modifíquense los siguientes artículos de la Constitución Política.

1. Sustitúyase la frase *"Sólo son materia de ley"*, en el inciso primero del art. 63 en el siguiente sentido: *"Son materias de ley, sin que la enumeración sea taxativa, las siguientes:"*

2. Sustitúyase los incisos tercero y cuarto del art. 65, por el siguiente inciso tercero nuevo, pasando el actual inciso quinto a ser cuarto respectivamente:

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley, sin perjuicio de las excepciones que fija la Constitución, que tengan relación con:
1º. La administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Excepcionalmente los Diputados y Senadores podrán presentar iniciativas que incidan en estas materias, siempre y cuando el proyecto se ajuste a los principios de responsabilidad fiscal en sus aspectos financieros y presupuestarios. Sin este esencial requisito será declarado inadmisible;
2º. Las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63;
3º. Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión, sin perjuicio, de las excepciones que fija la constitución;

4º. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; y suprimirlos;
5º. 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;
6º.- 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 o alterar las bases que sirvan para determinarlos.

* * * * * * * *