Modifica la Carta Fundamental en materia de atribuciones legislativas del Congreso Nacional, respecto de los proyectos de ley de iniciativa presidencial

Boletín N° 12730-07

I.- ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Los regímenes presidenciales de América Latina, que tomaron como modelo el régimen de gobierno norteamericano, se han caracterizado, históricamente, por un fuerte desequilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en favor del Primer Mandatario. En efecto, a partir del proceso de independencia latinoamericana, los regímenes de gobierno nacientes se estructuraron en torno a la figura del Presidente de la República, deviniendo, en muchos casos, en caudillismos o populismos autoritarios.

El régimen presidencial en Chile, en sintonía con el presidencialismo latinoamericano, históricamente se ha caracterizado por un marcado desequilibrio entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, con poca incidencia del poder legislativo y con un ejecutivo co-legislador, de elevadas facultades en el ámbito legislativo, frente a un Parlamento irrelevante (Meléndez Avila: El régimen presidencial en Chile).

La Constitución Política de 1833, configuró un régimen presidencial en el cual, el Presidente de la República contaba con importantes prerrogativas, que aseguraban su predominio sobre los demás poderes del Estado. En efecto, conforme al artículo 45, el Ejecutivo contaba entre sus atribuciones con el poder de veto absoluto, careciendo el Congreso de la facultad de insistencia sino hasta dentro de los dos años siguientes de haber sido desechado un proyecto, insistencia que debía contar con el voto favorable de las dos terceras partes de los parlamentarios presentes. Por otra parte, conforme al artículo 161, por medio de la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podía suspender el imperio de la Constitución. Por último, cabe destacar que el Ejecutivo, conforme al artículo 183, carecía de responsabilidad política durante todo su mandato y hasta un año después, no pudiendo ser objeto de una acusación constitucional.

Con el tiempo, el régimen presidencial portaliano comenzó a experimentar una progresiva desarticulación de las prerrogativas con que contaba el Presidente de la República bajo el amparo de la Carta Constitucional de 1833, en su texto original. Fundamentalmente, la disminución del poder presidencial se debió a un proceso de mutación constitucional provocado por la adopción de prácticas parlamentarias - interpelaciones y votos de censura - y de reformas constitucionales destinadas a limitar los poderes del Primer Mandatario, tales como la prohibición de reelección inmediata; la integración de representantes del Congreso Nacional en el Consejo de Estado, órgano consultivo del Presidente de la República; y el reconocimiento de garantías constitucionales tales como el derecho de reunión, de asociación y de enseñanza. Por último, cabe mencionar en este sentido, la incorporación de la facultad de interpretar preceptos constitucionales por parte del Congreso Nacional.

Esta progresiva disminución de los poderes del Ejecutivo tuvo su cénit en la Guerra Civil de 1891, con el triunfo de las fuerzas congresistas sobre el Presidente Balmaceda, dando inicio al denominado "período parlamentario", denominado así por la historiografía nacional y caracterizado por la fuerte neutralización del poder del Presidente de la República, cuyos Ministros de Estado dependían enteramente de las mayorías

parlamentarias de turno (rotativa ministerial), régimen de gobierno que se prolongó hasta 1924.

La Constitución Política de 1925, tuvo por finalidad restablecer el régimen presidencialista, poniendo énfasis en la división de poderes entre el Presidente y el Congreso, de forma tal de volver a posicionar al Primer Mandatario en el centro del proceso institucional. En este sentido, cabe destacar el fin del voto de censura, la dependencia exclusiva de los Ministros de Estado del Presidente de la República, la incompatibilidad del cargo de senador y diputado con el de Ministro de Estado y la supresión de las denominadas "leyes periódicas", salvo la Ley de Presupuestos, reformulada para evitar su utilización por parte del Congreso como elemento de presión.

La Constitución Política de 1980, en su texto original, estableció un régimen de gobierno fuertemente presidencialista, de carácter autoritario, caracterizado por un claro predominio del Presidente de la República por sobre el Congreso Nacional. En efecto, se estableció un período presidencial de 8 años, la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados y la designación presidencial de senadores designados como parte del Senado. El Congreso Nacional se concibió como un órgano legislativo de poderes muy limitados.

Este régimen presidencial comenzó a modificarse con el retorno a la Democracia, particularmente, a partir de las reformas constitucionales aprobadas en 1989 y 2005. Sin embargo, aún persiste un modelo de presidencialismo acentuado.

La doctrina nacional cuestiona fuertemente este "hiper-presidencialismo". El profesor Cea Egaña ha señalado que, en nuestra historia constitucional, nunca las Constituciones habían llegado a otorgar tanta hegemonía al Jefe de Estado. Por su parte, el profesor Nogueira, señala que es patológico que se omita el principio de independencia jurídica entre el Ejecutivo y Legislativo, clasificando el sistema como "presidencialismo autoritario".(Arévalo Seguel: Régimen Presidencial en la Constitución de 1980).

Expresión de este fuerte presidencialismo son las excesivas facultades del Ejecutivo respecto del proceso legislativo (iniciativa exclusiva, veto presidencial, mecanismos de urgencia) transformando al Congreso Nacional en un verdadero "buzón" para despachar proyectos de ley. En este sentido, en promedio, no más allá del 5 % de los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria llega a convertirse en ley

En cuanto a la facultad presidencial de iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley, conforme al artículo 65 de la Constitución Política, la extensión de las materias comprendidas, restringe de manera importante las facultades del Congreso Nacional para generar proyectos de ley. En efecto, los parlamentarios no pueden presentar mociones 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. Tampoco pueden presentar proyectos relacionados con tributos, servicios públicos, responsabilidad financiera del Estado, remuneraciones del sector público o privado, negociación colectiva y seguridad social.

A su vez, el inciso final del artículo 65 de la Carta Fundamental, restringe fuertemente la discusión parlamentaria de los proyectos de ley de iniciativa exclusiva presidencial al señalar que 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.

II.- OBJETO DEL PROYECTO

Los diputados firmantes tenemos la convicción que para una relación más equilibrada entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional, sin necesidad de llegar a eliminar las facultades exclusivas que posee el Primer Mandatario en la proposición de proyectos de ley en ciertas materias, el Parlamento debería contar con facultades expresas para introducir modificaciones a todo proyecto de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, teniendo como limitación el que no se alteren las ideas matrices o fundamentales del proyecto o que se propongan gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que este tenga participación. Asimismo, si el proyecto contemplare originalmente gasto público, el Congreso no podrá aumentar dicho gasto. Ello permitiría una posibilidad de debate y aporte de ideas por parte del Congreso Nacional en mayor igualdad de condiciones, recuperando éste su dignidad de poder autónomo con facultades propias en la génesis de la ley, no subordinadas ni dependientes en forma asimétrica de un Poder Ejecutivo omnipotente.

De este modo se lograría el objetivo de avanzar hacia una relación más equilibrada entre ambos poderes: el ejecutivo y el legislativo, permitiendo que se facilite la discusión en general de las iniciativas gubernamentales y que las buenas ideas de legislar se aprueben en forma expedita, centrando el debate de los proyectos de ley en el mejoramiento de las iniciativas gubernamentales durante la discusión en particular.

Esta reforma permitiría abordar la discusión estéril que se entabla cuando el Gobierno acusa a la Oposición de "obstruccionismo", cuando ésta no concuerda con aprobar la idea de legislar sobre un proyecto cuyo objetivo y propósito es compartido, pero que en su contenido específico contiene disposiciones que serían imposibles de mejorar, dándole al Ejecutivo una superioridad que le permite imponer sin discusión ni diálogo efectivo ideas, principios y disposiciones que no cuentan con una efectiva mayoría en el parlamento.

Esta reforma permitirá que, una vez ejercida la facultad de iniciativa exclusiva en una materia determinada, ambos poderes quedan en igualdad de condiciones para discutir y modificar el proyecto de ley, con respeto a las prerrogativas y facultades de ambos poderes del Estado.

En tal sentido, esta reforma viene a cumplir con el objetivo propuesto por S.E. el Presidente de la República, en su reciente Cuenta Publica a la nación, colaborando a "recuperar una cultura de diálogo y de acuerdos", con el propósito "de mejorar la calidad de nuestra política y de nuestras instituciones republicanas".

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley propone reformar el inciso final del artículo 65 de la Constitución Política de la República, en el sentido de facultar a los parlamentarios para introducir modificaciones a todo proyecto de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con la limitación de que no se alteren las ideas matrices o fundamentales del proyecto o se establezcan gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación. Si un proyecto de iniciativa exclusiva del Presidente de la República contemplare originalmente gasto público, el Congreso no podrá aumentar dicho gasto."

En consecuencia, los diputados firmantes presentan el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Modifíquese el inciso final del artículo 65 de la Constitución Política de la República, en los siguientes términos:

"El Congreso Nacional podrá introducir modificaciones a todo proyecto de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, siempre que no se alteren las ideas matrices o fundamentales del proyecto o se incrementen los gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, contemplados en el mensaje inicial."

RODRIGO GONZÁLEZ TORRES
H. Diputado