



Tesis de Magíster en Derecho

La iniciativa legislativa exclusiva presupuestaria del Presidente de la República:
Análisis crítico desde la práctica parlamentaria reciente

AUTOR: SEBASTIÁN FLORES CUNEO

PROFESORA GUÍA: DRA. PATRICIA REYES OLMEDO

DICIEMBRE 2021

Índice

I.- Introducción	5
II.- El rol del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo	7
1.- El rol de colegislador	7
2.- Atribuciones exclusivas del Presidente de la República en el proceso legislativo.....	8
III.- La iniciativa exclusiva.....	13
1.- Concepto y desarrollo histórico	13
2.- Derecho comparado.....	16
3.- La iniciativa exclusiva del Presidente en la administración financiera o presupuestaria del Estado.....	17
3.1.- El inciso tercero del Art. 65 de la CPR.....	17
3.2.- El inciso cuarto del Art. 65	18
3.3.- El inciso final del Art. 65.....	20
4.- La jurisprudencia del TC	21
5.- La práctica parlamentaria	23
5.1.- Los proyectos de resolución (PR).....	24
5.2.- Los proyectos de ley	25
5.2.1.- Una cuestión previa: La competencia de la Comisión de Hacienda	25
5.2.2.- Boletín N°9914-11: Modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos bioequivalentes genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias.....	26
5.2.2.1. Pronunciamiento de la Comisión de Hacienda sobre la inadmisibilidad de indicaciones parlamentarias aprobadas por la Comisión Técnica	27
5.2.2.2. La ampliación de la competencia de la Comisión de Hacienda a materias no sometidas a su conocimiento por la Comisión Técnica	29
5.2.3. Boletín N°13506-04: Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19.....	31
5.2.3.1 La tecnificación presupuestaria del debate legislativo	31

5.2.4. Boletín N°13.364-13:Modifica el Código del Trabajo para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19	34
5.2.4.1. Iniciativa del Ejecutivo tras una moción presuntamente inadmisibile.....	36
5.3. Proyectos de Reforma Constitucional	37
5.3.1 Contexto general.....	37
5.3.2. Las reformas constitucionales que permiten el retiro de fondos previsionales	39
IV.- Alternativas a la iniciativa exclusiva: Ventajas y desventajas	46
1.- Restringir la iniciativa exclusiva a hipótesis taxativamente definidas y delimitadas..	46
2.- Permitir iniciativas parlamentarias con incidencia presupuestaria sujetas a un quórum reforzado	48
3.- Eliminar la iniciativa exclusiva	49
4.- Reformular administración financiera desde una perspectiva regional	50
V.- Conclusiones	53
BIBLIOGRAFÍA	56

ABREVIATURAS:

Constitución Política de la República: CPR

Dirección de Presupuestos: DIPRES

Ley Orgánica del Congreso Nacional: LOCCN

Reglamento de la Cámara de Diputados: RCD

Reglamento del Senado: RS

Proyecto de Resolución: PR

Sentencia del Tribunal Constitucional: STC

RESUMEN: Este trabajo presenta un análisis de la historia constitucional, la normativa vigente y la práctica parlamentaria desarrollada a través de los diversos mecanismos que detentan los órganos colegisladores en el proceso de formación de la ley en el contexto de discusiones relativas a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República. Estudia la tensión existente entre el Legislativo y el Ejecutivo, la forma en que recientemente se ha resuelto esta tensión durante el periodo legislativo 2018-2022 así como algunas consideraciones para la eventual reformulación de la institución que origina esta tensión.

PALABRAS CLAVE: presidencialismo - iniciativa exclusiva – proceso legislativo – reforma constitucional – presupuesto fiscal

I.- Introducción

Existe consenso en nuestra doctrina y jurisprudencia respecto a que la Constitución Política de la República (CPR) consagra una forma de gobierno presidencialista, siendo uno de sus pilares fundamentales la iniciativa legislativa exclusiva, particularmente la asociada a materias que impliquen gasto público. Se trata de una institución respecto a la cual se ha escrito en términos moderadamente críticos, y de forma más bien general, como en “La Constitución Tramposa de Fernando Atria, o en el artículo de Juan Carlos Ferrada “El Presidente de la República en la Constitución de 1980”, publicado en la obra colectiva “La Constitución Chilena”, o bien, desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, como hiciera Sebastián Soto en “Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, o Miguel Ángel Fernández en “La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la jurisprudencia del tribunal constitucional” . Por otra parte, durante el actual periodo presidencial 2018-2022, su aplicación práctica en el contexto del proceso legislativo, ha tensionado la relación y equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, haciendo de este ámbito un espacio que merece ser estudiado.

Al menos dos particularidades hacen de este último periodo un contexto especial: por una parte, la existencia de un Gobierno que cuenta con un apoyo minoritario en ambas cámaras del Congreso Nacional y por otra, la presencia de una profunda crisis institucional originada a partir de una serie de manifestaciones sociales ocurridas a partir del 18 de octubre de 2019, y que ha dado inicio a un proceso constituyente que se encuentra actualmente en curso. A lo anterior, se suma una crisis económica y sanitaria provocada por el brote de la pandemia por Covid-19, que ha alterado fuertemente la ya débil configuración de fuerzas políticas en el país.

Es este el escenario que motiva la presente investigación. Uno en el que es posible constatar un esfuerzo por parte del Ejecutivo, ya identificable con anterioridad a la crisis, de reducir la iniciativa legislativa parlamentaria, mediante un intento de tecnificación de la discusión política, en el seno del debate sobre la admisibilidad de mociones parlamentarias, sustentado fundamentalmente en los informes financieros elaborados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda que se envían al Congreso Nacional. Y es también un contexto en el que se ha hecho patente una voluntad de los parlamentarios de romper con la interpretación tradicional de la iniciativa exclusiva, por una parte, disputando la argumentación técnico-presupuestaria, y por otra, eludiendo el control de admisibilidad de proyectos de ley, abordando ciertas materias a través de la reforma constitucional.

Es relevante indagar en el efecto político que ha generado esta práctica, la que da cuenta de una pretensión del Ejecutivo que conduce a la inhibición de la iniciativa legal parlamentaria, por una parte, y del debate sobre el fondo de los proyectos, por otra. Es una cuestión que cobra importancia si se considera la expansiva interpretación de las condiciones de aplicación de la iniciativa exclusiva, tanto en su desarrollo histórico como a partir de la que de su actual

texto se hace, mutando la excepción en regla general, reduciéndose, así, al menos teóricamente, la intervención parlamentaria en el proceso legislativo a la mínima expresión.

El presente trabajo inicia el estudio de la iniciativa exclusiva a partir de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, y la interpretación que de ellas ha hecho la doctrina y el Tribunal Constitucional. Pero su centro se encuentra en el análisis de la práctica parlamentaria reciente, en específico, la correspondiente al periodo legislativo 2018-2022. En concreto, se estudian los diversos mecanismos institucionales de que dispone el Congreso Nacional, desde los proyectos de resolución, pasando por los proyectos de ley y terminando con la reforma constitucional. En cada caso, la investigación se enfoca en los aspectos ligados directamente al objeto de este estudio, dejando de lado o describiendo superficialmente, y sólo para efectos de contexto, aquellos que se alejan de él. Se formulan algunas alternativas a la iniciativa exclusiva, sustentadas en lo indagado sobre su aplicación práctica, que permitirían superarla a lo menos en su concepción más estricta, así como una serie de reflexiones que podrían ser útiles en el proceso constituyente que vive el país.

II.- El rol del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo

1.- El rol de colegislador

El proceso legislativo chileno se caracteriza por que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo juegan un rol activo en la formulación de las leyes, actuando como colegisladores. Este se encuentra consagrado en la CPR, tanto en el Capítulo IV relativo al Presidente de la República, como en el Capítulo V, sobre el Congreso Nacional. El Art 32 N°1 CPR establece que es una atribución especial del Presidente de la República “Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas”. A su vez, el Art. 43 CPR establece que las dos ramas que componen el Congreso Nacional, Senado y Cámara de Diputados, “concurrén a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución”. Concordando las normas recién citadas, es dable concluir que el diseño constitucional vigente consagra un proceso de formación de la ley en el que participan tanto la máxima autoridad ejecutiva, como ambas Cámaras del Congreso Nacional. Cabe hacer presente que el Presidente detenta también otras facultades legislativas o normativas, como la de dictar decretos con fuerza de ley previa delegación del Congreso, o ejercer la potestad reglamentaria, en aquellos asuntos que no sean materia de ley conforme a la Constitución, incluyéndose aquí los Tratados Internacionales que versen sobre asuntos no comprendidos entre dichas materias. Al tratarse de atribuciones que son ejercidas prácticamente con prescindencia del Congreso, que no serán analizadas en esta oportunidad.

Es posible verificar esta participación concurrente durante todo el *iter* legislativo, tanto en la etapa inicial de presentación de un proyecto de ley, como durante su tramitación y en los trámites de finalización. En todas ellas, el Poder Ejecutivo tiene a su favor ciertas prerrogativas exclusivas, que inciden con mayor o menor intensidad en el desarrollo del proceso. Dejaremos el estudio de estas atribuciones para el acápite siguiente, limitándonos en esta parte sólo a describir en términos generales el proceso legislativo.

Respecto a la etapa inicial, el Art. 65 CPR consagra una regla general de iniciativa legislativa, en virtud de la cual tanto el Presidente como los miembros del Congreso pueden someter proyectos de ley al proceso legislativo, al señalar que “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.”

Así se entendió en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 786, de 13 de junio de 2007, al consignar en su considerando 14 que “La iniciativa de ley en Chile está conferida, por regla general, tanto al Presidente como a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, en su calidad de órganos colegisladores, tal y como se desprende del inc. 1° del art. 65 CPR.”

Tratándose de la discusión de proyectos de ley, el Poder Ejecutivo en su conjunto ejerce funciones relevantes. Por una parte, el propio Presidente de la República puede formular

propuestas de modificación a los proyectos en trámite a través de indicaciones o reducir los plazos de discusión mediante las urgencias legislativas. Por otra, son los colaboradores directos del Presidente, los Ministros de Estado, y en buena medida los subsecretarios y directores o jefes de servicios públicos, quienes desarrollan un rol activo en el estudio y discusión de los proyectos de ley. En la práctica, es el Ministro cuya cartera se asocia a la materia respectiva quien inaugura la tramitación de un proyecto de iniciativa presidencial, exponiendo ante la Comisión competente los fundamentos y contenido de la iniciativa, respondiendo luego a las preguntas que formulan los parlamentarios, siendo acompañado usualmente por subsecretarios y otros altos funcionarios. Asimismo, también es frecuente que estas autoridades concurran también al debate de proyectos de iniciativa parlamentaria, tanto para manifestar el apoyo del Ejecutivo como para oponerse. Cabe hacer presente que esta forma de participación no responde al cumplimiento de una obligación, ni al ejercicio de una atribución con efectos jurídicos vinculantes, sino que su finalidad es de orden persuasivo, tendiente a conseguir el necesario apoyo parlamentario para la aprobación de un proyecto. Si bien diversas normas jurídicas hacen referencia a esta forma de intervención en el proceso legislativo, tales como los Arts. 9, 16, 20, 55 N°1, 70, 80, 82, 84, 95, 159, 162, 206, 214, 221, 242, 244 N°12, 250, 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) y Arts. 71, 77, 109, 169 y 225 del Reglamento del Senado (RS), lo cierto es que ellas son disposiciones de rango reglamentario, y que tienen por objeto ordenar aspectos como la asistencia y el uso de la palabra de los Ministros de Estado y otros funcionarios del gobierno. Por su parte, los parlamentarios disponen también de las facultades para hacer uso de la palabra, para presentar propuestas de modificación, y exclusivamente, de votar en general y particular los proyectos de ley.

En esta etapa, ambos poderes pueden requerir al Tribunal Constitucional la resolución de cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante el trámite legislativo, conforme al Art. 93 N°3 CPR. El inciso cuarto de este artículo señala que tanto el Presidente, como cualquiera de las Cámaras o 1/4 de sus miembros pueden hacer uso de esta facultad, antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación de un tratado por el Congreso Nacional.

Por último, en las etapas de finalización, es decir, aquellas que tienen lugar una vez concluida la discusión y votación de los proyectos de ley, el Ejecutivo dispone de una serie de atribuciones exclusivas, entre las que destacan la formulación de observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional, la insistencia frente a sus iniciativa rechazadas, el recurso al plebiscito en el caso de la reforma constitucional y, finalmente, promulgar las leyes y ordenar su publicación en el Diario Oficial.

2.- Atribuciones exclusivas del Presidente de la República en el proceso legislativo

En primer lugar, en la etapa de presentación de proyectos de ley, el Presidente de la República tiene la iniciativa legislativa exclusiva en una serie de materias, establecidas constitucionalmente en el Art. 65, incisos 3 y 4, en el Art. 67 y en el inciso 2 del Art. 121, todos de la CPR. Realizaremos el análisis de esta materia en profundidad en el capítulo siguiente.

En segundo lugar, en la etapa de discusión, el Presidente puede hacer presente la urgencia en el trámite de un proyecto de ley, tal como prescriben el Art. 74 CPR y 26 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN). La urgencia ha sido definida en el Art. 1 n° 17 RCD como *“el procedimiento que permite acortar los plazos de discusión y otorgar preferencia en la tramitación de los asuntos que la Cámara debe considerar.”* En este sentido, la urgencia apunta a dos objetivos: la reducción del plazo de tramitación y la priorización del proyecto en la agenda legislativa. Respecto al primer elemento, pueden reducirse los plazos a 30, 15 o 6 días, según la calificación que haga el Presidente de la urgencia en “simple”, “suma” o de “discusión inmediata”, respectivamente, como establece el Art. 27 LOCCN. El RCD en sus Arts. 185 y ss. replica esta norma, agregando detalles más específicos relativos a la distribución del tiempo entre las Comisiones y la Sala. El RS hace lo propio, en sus Arts. 145 y ss., pero reduciendo aún más los plazos de la urgencia “suma” y “discusión inmediata, a 10 y 3 días, respectivamente. Cabe hacer presente que la urgencia también produce una simplificación del procedimiento legislativo, limitando la presentación de indicaciones, la recepción de audiencias públicas y concentrando las votaciones en general y en particular, conforme lo prescriben las normas reglamentarias citadas. En cuanto al segundo elemento, la priorización de proyectos de ley en la agenda legislativa, se trata de un efecto normado a nivel reglamentario. Ambos reglamentos corporativos contemplan disposiciones que otorgan preferencia en su tramitación a los proyectos con urgencia (Arts. 109 y 265 RCD y 96 RS). Sin embargo, la urgencia no siempre logra con éxito cumplir sus objetivos, tanto porque se ha vuelto una práctica frecuente el retiro y renovación de las urgencias ante su inminente vencimiento¹, como porque el encargado de velar por la preferencia en su trámite, el Presidente de la Cámara o Comisión respectiva, sólo se expone a la censura por parte de los demás integrantes, quienes habiéndole dado su apoyo en su investidura, difícilmente se lo privarán por esta causa.

En tercer lugar, el Presidente tiene la facultad de presentar observaciones a un proyecto de ley ya despachado por el Congreso. Si bien tradicionalmente se le suele llamar en la doctrina y el derecho comparado, e incluso en la LOCCN como la facultad de “veto”, la CPR en su

¹ Como ejemplo, véase la tramitación del proyecto que “Modifica las leyes N°s 18.045 y 18.046, para establecer nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados.”, boletín N° 10162-05, presentado por la Expresidente Bachelet en julio de 2015, en el que se presentaron 26 oficios de urgencia durante su tramitación, la que, sin perjuicio de ello, tardó casi 6 años.

Art. 73 utiliza la expresión “observaciones” para designar la atribución del Presidente que le permite devolver un proyecto aprobado por el Congreso Nacional dentro del término de 30 días con “observaciones convenientes”. En la práctica, puede entenderse como un término extraordinario y exclusivo para introducir nuevas propuestas de modificación a un texto ya aprobado por ambas Cámaras, que deben ser nuevamente discutidas y votadas por ellas, alcanzando para su aprobación el quórum que ordinariamente correspondería según la materia. Si son rechazadas, simplemente no habrá proyecto en esa parte, pero si el Congreso insiste en el proyecto que aprobó, por los 2/3 de sus miembros, el Presidente deberá promulgarlo. Cabe hacer presente que las observaciones pueden ser supresivas, sustitutivas o aditivas, y totales o parciales, según corresponda. En esto no difieren sustancialmente de la presentación de indicaciones a proyectos de ley en trámite. Sin embargo, es posible identificar al menos dos elementos que nuevamente dan cuenta de un poder legislativo reforzado del Presidente. El primero, ya mencionado, es el aumento del quórum de aprobación de un proyecto de ley que es suprimido, total o parcialmente por el Ejecutivo, a través del veto, toda vez que, en aquello que no se alcance dicho quórum, simplemente no habrá ley. El segundo, radica en que el Presidente, conforme al Art. 35 LOCCN², puede obligar a que sus observaciones sean sometidas a votación como un todo, imposibilitando su división para aprobar una parte y rechazar otra. Esto constituye una excepción a la regla general contenida en los reglamentos de ambas Cámaras (Art. 148 RCD³ y 164 RS⁴), en virtud de la cual es posible solicitar se divida la votación de una proposición. Esto es relevante porque constituye un elemento que fortalece la posición negociadora del Ejecutivo en un

² Artículo 35.- Cada observación formulada por el Presidente de la República a los proyectos de ley o de reforma constitucional aprobados por el Congreso, deberá ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar sólo una parte. Con este objeto, se entenderá que constituye una observación, y una sola votación deberá comprenderla totalmente, aquella que afecte a un determinado texto del proyecto, sea a todo el proyecto como tal, sea a parte de él, como un título, capítulo, párrafo, artículo, inciso, letra o número u otra división del proyecto, según lo precise el Presidente de la República. Si el Presidente separase sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado será considerado una sola observación.

³ Artículo 148.

En la discusión en particular, antes del cierre del debate, cualquier diputado podrá pedir por escrito que se divida una proposición, salvo los siguientes casos:

1. Las observaciones o vetos formulados por el Presidente de la República.
2. Que de dividir la proposición pueda incurrirse en una decisión inconstitucional, situación que debe ser calificada por el Presidente.
3. Las proposiciones de las comisiones mixtas, las que se votarán en la forma en que exprese el informe. Si en este nada se dice, se votarán en conjunto. Con todo, deberán aprobarse con la votación que corresponda a la naturaleza de las normas legales propuestas.

⁴ Artículo 164.-

Cualquier Senador podrá pedir que se divida una proposición antes de empezar su votación, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

contexto de un probable resultado adverso, aunque en el último tiempo, ha quedado en evidencia que no es imbatible⁵.

También puede el Presidente insistir en proyectos de ley de su iniciativa que hayan sido rechazados. A través de esta vía, el Presidente puede llevar el proyecto de ley rechazado desde la cámara de origen a la revisora, donde si es aprobado por 2/3 de sus miembros, volverá a la primera, en la que sólo se entenderá rechazado si votan en contra 2/3 de sus miembros. De esta manera, un Presidente que contara con minoría parlamentaria en la cámara de origen, pero con un alto apoyo en la revisora, podría igualmente alcanzar la aprobación de un proyecto de su autoría haciendo uso de este mecanismo. Sin embargo, bajo el actual sistema electoral parlamentario, en el que los miembros de ambos cuerpos son elegidos bajo un sistema proporcional corregido basado en el método D'hondt de acuerdo a distritos y circunscripciones territoriales, es poco probable que se configure una situación de mayorías tan disímiles en ambas cámaras⁶, no existiendo, desde el retorno de la democracia, ejemplos que citar. Por otra parte, este instrumento sí ha sido utilizado con éxito en situaciones de minoría en ambas cámaras, cuando el Presidente, luego de insistir, presenta propuestas de modificación que persuaden a los miembros de la corporación respectiva, alcanzándose entonces el alto quórum requerido⁷.

Asimismo, en esta etapa el Presidente puede convocar a plebiscito, en el contexto de una reforma constitucional aprobada por ambas Cámaras, cuando aquél la rechazare totalmente, o bien la vetara parcialmente, y estas insistieran por 2/3 de sus miembros.

Por último, en los trámites de finalización, el Presidente de la República tiene las facultades exclusivas de promulgar los proyectos de ley que fueran aprobados por ambas Cámaras, una

⁵ El proyecto de ley que “Reajusta el monto del ingreso mínimo mensual, así como de la asignación familiar y maternal, y del subsidio familiar” (Boletín 11971-13) originalmente proponía, por una parte, un alza en el monto del salario mínimo y en las asignaciones indicadas, junto a un sistema de reajuste plurianual, asociado al crecimiento del PIB, que evitaría la discusión de nuevos reajustes hasta el año 2022. El Congreso aprobó el reajuste inmediato, pero rechazó el sistema plurianual. Esto motivó al Ejecutivo a presentar una observación que debía ser votada sin división, que incluía un aumento mayor del monto del salario mínimo, conjuntamente con el sistema de reajuste plurianual. Tal propuesta forzaba a los parlamentarios que querían aprobar un reajuste, a hacer lo propio con aquellos elementos que primitivamente rechazaron; de lo contrario, debían rechazar tanto el reajuste como el sistema plurianual. En definitiva, la observación del Presidente fue rechazada por el Congreso, aunque sin mediar insistencia en el proyecto original. El Ejecutivo se vio forzado, frente a un escenario político adverso, a presentar un nuevo proyecto que proponía igualmente un sistema de reajuste automático, pero limitado únicamente hasta el año 2020.

⁶ En el actual periodo legislativo, la Cámara de Diputados se encuentra conformada por 71 parlamentarios de sectores afines al oficialismo y 84 de oposición. El Senado por su parte, está compuesto por 19 parlamentarios oficialistas y 24 de oposición. Respectivamente, la proporción de ambas cámaras es 46%-54% y 44%-56%.

⁷ Así ocurrió recientemente durante el trámite del proyecto de ley que “Reajusta el monto del ingreso mínimo mensual, así como la asignación familiar y maternal, y el subsidio familiar”, boletín N° 13751-13

vez vencido el plazo que establece el Art. 75 CPR, o bien cuando informe al Congreso que no presentará observaciones, y ordenar su publicación en el Diario Oficial, conforme a la misma norma.

III.- La iniciativa exclusiva

1.- Concepto y desarrollo histórico

En términos generales, se ha definido la iniciativa de ley como el “acto de un sujeto legislador habilitado por la Constitución para ingresar un proyecto de ley en una Cámara de origen determinada y poner en movimiento el proceso de formación de la ley.” (Contreras, García y Martínez, 2016: p. 578). En particular, la iniciativa exclusiva del Presidente se entiende como la “competencia reservada únicamente 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.” (Contreras, García y Martínez, 2016: p. 579).

Es posible encontrar los orígenes de la iniciativa legislativa del Presidente de la República ya en los cuerpos constitucionales de comienzos del siglo XIX. Se consagra por vez primera en la Constitución Política de 1823. El Título VII, “De la formación de las leyes”, en su Art. 41, establecía que “El Supremo Director pasa al Senado la iniciativa de la ley, aprobada y suscrita por su Consejo de Estado.” Se trataba, en su primera formulación, de una atribución exclusiva y excluyente para promover la discusión de una ley. Posteriormente, la Constitución de 1828 restringió esta absoluta potestad cristalizando el Principio de Colegislación en su Art. 49, que disponía que “Todo proyecto de ley, excepto los relativos a contribuciones e impuestos, puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a proposición de uno de sus miembros, o por proyectos presentados por el Poder Ejecutivo.” Cabe destacar que el Art. 47 de la misma Constitución consagraba, como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, la de “Proponer las leyes relativas a impuestos y contribuciones, tomando en consideración las modificaciones con que el Senado las devuelva.”, cuestión que difiere notablemente de la redacción constitucional vigente, en tanto si bien la cámara de origen para estas materias sigue siendo la de Diputados, la iniciativa exclusiva la detenta el Presidente. Por su parte, la Constitución de 1833, en su artículo 40 establecía que “Las leyes pueden tener principio en el Senado ó en la Cámara de Diputados á proposición de uno de sus miembros, ó por mensaje que dirija el Presidente de la República.” Asimismo, su artículo 82 N° 1 le entregaba al Presidente la atribución especial de “Concurrir á la formación de las leyes con arreglo á la Constitución; sancionarlas y promulgarlas.” Ambas disposiciones, como es dable apreciar, insistían en el ya mencionado Principio de Colegislación, pero sin establecer materias de ley reservadas a la iniciativa presidencial.

Tras la llamada “República Parlamentaria” de fines del siglo XIX y comienzos del XX, se busca poner coto a los presuntos excesos en los que el Congreso había incurrido, otorgando leyes que favorecían intereses sectoriales o particulares. Se aprueba la Constitución de 1925, volviendo a la tradición presidencialista, introduciéndose con ella en nuestro ordenamiento la iniciativa exclusiva legislativa presidencial, respetando aun el balance con el Congreso, en

tanto la regla general seguía siendo la iniciativa compartida entre Ejecutivo y Legislativo. El Art. 44 N° 4 establecía que el proyecto de Ley de Presupuestos debía ser presentado por el Presidente, correspondiéndole también en forma exclusiva la iniciativa para aumentar los gastos o para alterar el cálculo de entradas de esta Ley. En el mismo sentido, el Art. 45, en su inciso segundo, declaraba que “Los suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República.” Así las cosas, desde sus orígenes, fue consustancial a la iniciativa exclusiva presidencial su relación con el manejo de los recursos fiscales, concentrando en esta autoridad la propuesta presupuestaria. Sin embargo, es preciso notar que, hasta este punto, se encontraba circunscrita a la formulación y modificación de la Ley de Presupuestos, dejando en libertad a los parlamentarios para presentar proyectos de ley distintos, cuya aplicación pudiera demandar un gasto fiscal.

Sin embargo, la ventana que dejaba abierta una iniciativa exclusiva circunscrita a la Ley de Presupuestos se revelaría pronto como una cortapisa insuficiente, al menos en concepto del Ejecutivo de la época. Ya en 1942 el Presidente Ríos detectaba, en el Mensaje por el que dio inicio a la tramitación de la Ley N°7.227 que “La creación de nuevos servicios públicos o de empleos rentados y el aumento inmoderado de sueldos y gratificaciones por iniciativa parlamentaria, han incrementado enormemente los Presupuestos y han acarreado, como inmediata consecuencia, la creación de nuevos y onerosos impuestos para financiarlos.” Con la aprobación de esta reforma constitucional, en noviembre de 1943, se introduce en la CPR un nuevo inciso 2 al Art. 45, el que establecía que “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan”. En este sentido, se trataba de una ampliación de la iniciativa exclusiva, no circunscrita ya a una ley en particular –la de Presupuestos del Sector Público–, sino que ahora estaba referida a ciertas materias específicas nuevas. Si bien se incorporaron al texto constitucional referencia a iniciativas que podrían considerarse comprendidas bajo el actual concepto de administración financiera o presupuestaria, lo cierto es que todas ellas correspondían a casos específicos, no existiendo una disposición general o un concepto indeterminado. Conjuntamente, se introdujo una regulación adicional que redujo expresamente el rol del Congreso en estas materias, limitándolo únicamente a aceptar, disminuir o rechazar la propuesta ejecutiva, sólo salvándose la administración presupuestaria del propio Congreso Nacional, respetando así la autonomía de este poder del Estado. Con ella, se evitaba también la posibilidad de que el Congreso, durante el trámite de un proyecto de iniciativa exclusiva, introdujera modificaciones que pudieran aumentar la propuesta del Presidente. Mas esta reforma dejaba

abiertos aún ciertos espacios de maniobra para el Congreso: A falta de una restricción genérica o indeterminada, siempre que las iniciativas eludieran el catálogo específico de materias señalado podían ser tramitadas.

En 1970, la Constitución de 1925 es nuevamente enmendada en este ámbito, argumentando el Presidente Frei Montalva en su Mensaje que dio lugar a la ley N° 17.284, que “Es urgente reservar al Poder Ejecutivo la iniciativa de todas las leyes que impliquen gastos o que interfieran con la planificación necesaria en materia económico-social.” Se estimó en dicha oportunidad que “es indispensable asegurar que las metas, objetivos y prioridades preestablecidas no sean desvirtuadas por iniciativas contradictorias (...)”. Se unía entonces al resguardo de las arcas fiscales ya vigente, la concentración de la planificación económico-social en la autoridad presidencial, como un necesario requisito para llevar a cabo un programa de gobierno coherente, sustentado en la asignación de mayores recursos fiscales. Aprobada la reforma, se agregaba a la iniciativa exclusiva del Presidente la facultad proponer al Congreso la supresión, reducción o condonación de impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. Aun cuando el Mensaje expresamente hacía alusión a la urgente necesidad de concentrar en el Ejecutivo todas las leyes que impliquen gastos, lo cierto es que la redacción constitucional que se termina aprobando conserva la naturaleza casuística del artículo enmendado, lo que, por una parte, podría revelar el espíritu reaccionario que inspira esta reforma, frente a lo que se consideró un uso abusivo de las prerrogativas legislativas parlamentarias, o bien, como una forma de circunscribir de manera estricta la iniciativa exclusiva a ciertos ámbitos bien definidos.

Finalmente, la Constitución de 1980 consolida la tendencia que venimos describiendo en su Art. 62 original, actual 65, norma que, en lo pertinente, se ha mantenido inalterado hasta hoy⁸. La historia de esta disposición, elaborada a partir de las actas de la Comisión de

⁸ La única modificación, introducida recientemente a través de la reforma constitucional contenida en la Ley N°21.233, publicada el 28 de mayo de 2020, sólo excluye de la iniciativa exclusiva contenida en el texto original de la Constitución de 1980 el establecimiento de las remuneraciones del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados, de los gobernadores regionales, de ciertos funcionarios de exclusiva confianza del Jefe

Estudios de la Nueva Constitución, consigna que los comisionados estimaron conveniente “prohibir terminantemente al Congreso todo tipo de iniciativa, en materia económica, porque éste tiende, de manera inevitable, a crear pseudo financiamientos” y que “no tenga (el Congreso) iniciativa en materias que signifiquen gastos al erario, porque, por su naturaleza política y deseoso de satisfacer los anhelos de los representantes de todas las regiones del país, aquél tiende a caer en la dinámica de hacer crecer los impuestos sin tasa ni medida.” Al igual que sus predecesores, los constituyentes de 1980 estimaban que la mejor salvaguarda para la integridad de las finanzas públicas y la coherencia de los programas gubernamentales consistía en concentrar la decisión sobre el gasto público en manos de la máxima autoridad ejecutiva. Consistente con lo anterior es el Art. 32 N° 20 CPR, que atribuye al Presidente el deber de “cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley.”

2.- Derecho comparado

A partir de esta larga tradición constitucional, se ha entendido la iniciativa exclusiva del Presidente como una pieza fundamental del sistema de gobierno presidencialista. Sin embargo, la fórmula seguida por nuestro país difiere, por ejemplo, con el modelo estadounidense, en el que el Presidente no tiene prerrogativas para iniciar un proyecto de ley. (Devillaine, 2016: p. 77). En este país, conforme al Título 31 “Dinero y Finanzas”, sección 1105 “Contenido del Presupuesto y presentación al Congreso” del Código de los Estados Unidos, el Presidente tiene la facultad de proponer un presupuesto gubernamental al Congreso para su aprobación. Es importante destacar que esta redacción tuvo el cuidado de no utilizar la expresión “bill”, como hace la legislación norteamericana para referirse a los proyectos de ley, lo que marca una importante limitación, en el sentido de no contemplar, ni siquiera por esta vía, la iniciativa de ley del Presidente. Brasil sigue un modelo similar. La Constitución brasileña, en el Título VI “De la Tributación y del Presupuesto”, Capítulo II “De las finanzas públicas”, en su sección II “De los presupuestos”, indica, en su Art. 165 que “Las leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerán: I.- El plan plurianual; II.- Las directrices presupuestarias; III.- Los presupuestos anuales.” Si bien podría entenderse a partir del tenor y la ubicación de esta norma que la iniciativa del Presidente en este país se circunscribe únicamente al proceso de formulación y aprobación de la Ley de Presupuestos, lo cierto es que el Art. 167 prohíbe “El inicio de programas o proyectos no incluidos en la ley presupuestaria anual” o “la realización de gastos o la asunción de obligaciones directas que excedan de los créditos presupuestarios o adicionales”. De esta forma, queda vedada

del Estado y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas ya indicadas. Esta materia pasa a ser regulada por una Comisión Especial, formada para esta única tarea.

toda iniciativa que no haya sido considerada en la propuesta del Ejecutivo aprobada por el Congreso.

3.- La iniciativa exclusiva del Presidente en la administración financiera o presupuestaria del Estado

El Art. 65 CPR, tras enunciar que la iniciativa legislativa es compartida por el Presidente y el Congreso Nacional en su inciso primero, y establecer el origen reservado a Cámaras específicas para determinadas materias en su inciso segundo, otorga al Presidente de la República, en su inciso tercero, “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 63⁹”. Por su parte, el inciso cuarto establece en seis numerales un catálogo de materias que se encuentra reservado en forma exclusiva a la iniciativa legislativa del Presidente. Por último, el inciso final establece una limitación para el Congreso Nacional, en virtud de la que este sólo puede aceptar, disminuir o rechazar una propuesta del Presidente hecha en virtud de su iniciativa exclusiva.

3.1.- El inciso tercero del Art. 65 de la CPR

Centrándonos en lo pertinente para esta investigación, el inciso tercero del Art. 65 CPR le reserva al Presidente la iniciativa exclusiva de todo proyecto de ley que tenga relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado. La disposición en comento no define ni delimita los contornos del concepto de administración financiera o presupuestaria. Coincidiendo con Sebastián Soto, se trata de una referencia genérica, que tiene una definición legal amplia (2007: pp. 239-241) en el Decreto Ley N° 1.263, de noviembre de 1975, sobre administración financiera del Estado, el que establece en su Art. 1 que “La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos.” Concordando esta disposición con su Art. 4, dentro del presupuesto es menester considerar todos los ingresos que perciba el Estado y todos los gastos que irroque. Posteriormente, el Art. 6 define la administración de fondos como “el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del Sector Público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.” Sin embargo, la propia norma citada restringe la aplicación de este concepto al ámbito del Decreto Ley, por lo que no resulta útil para efectos

⁹ Estos números se refieren, respectivamente, a las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión y a las que fijan las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él

de determinar el contenido específico de la administración financiera como materia reservada a la iniciativa exclusiva del Presidente¹⁰. Siguiendo esta definición, podría parecer pertinente concluir que la iniciativa exclusiva, hasta este punto, se refiere únicamente a la proposición de enmiendas a la Ley de Presupuestos, en tanto esta es la norma que regula fundamentalmente el sistema presupuestario. Sin embargo, el propio inciso tercero del Art. 65 se encarga de refutar esta hipótesis, en tanto el concepto de administración financiera incluye, pero no se limita a, las modificaciones de la Ley de Presupuestos. En consecuencia, existe un ámbito mayor de la iniciativa exclusiva, que excede el contexto de esta ley, el que es preciso identificar.

En este punto es menester tener presente que el Decreto Ley en comento asigna a la DIPRES, en su Art. 15, la tarea de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado. La DIPRES es un organismo técnico, dependiente del Ministerio de Hacienda, que vela por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal. En este sentido, su rol se asocia fundamentalmente con el gasto público, y más precisamente, con la formulación de propuestas de asignación de recursos, tanto en el contexto de la Ley de Presupuestos, como en el de otras leyes que incidan en la administración financiera del Estado. Como veremos más adelante, la DIPRES juega un rol fundamental en el proceso de formación de la ley, siendo su presencia requerida constantemente en el trámite de iniciativas que impliquen el uso de recursos públicos.

Por último, se relaciona esta faceta de la iniciativa legislativa presidencial con otra facultad exclusiva que la CPR le reserva a la máxima autoridad ejecutiva, a saber, la contenida en el Art. 32 N° 20 CPR, que la mandata a “Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley.”, tal como sostuvo el Tribunal Constitucional, en STC N° 786 de 13 de junio de 2007.

3.2.- El inciso cuarto del Art. 65

El inciso cuarto del Art. 65 CPR separa y sistematiza en 6 numerales lo que, en la Constitución de 1925, enmendada en 1970, era un solo inciso redactado de forma casuística, como hicimos referencia anteriormente, y que integraba el catálogo completo de materias

¹⁰ A pesar de esta explícita restricción, el Tribunal Constitucional, en sentencia Rol N° 1.867 de 30 de diciembre de 2010, estimó, sobre la base de este Decreto Ley, que una glosa propuesta por indicación parlamentaria el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2011, que determinaba la forma en que habían de distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana debió haber sido declarada inadmisibles por infracción a la iniciativa exclusiva, en tanto “estaba destinada a regular la administración de fondos en los términos previstos por el artículo 6° del Decreto Ley N° 1.263(...)”.

reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente, lo que configura una primera innovación relevante del texto constitucional vigente.

Estos numerales le reservan al Jefe de Estado la iniciativa en materia tributaria, en la creación de nuevos servicios o empleos públicos rentados y en la determinación de sus atribuciones, en la celebración de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, en la fijación de cualquier clase de remuneración, emolumento, renta o beneficio de funcionarios públicos en servicio o en retiro, en la determinación de las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, en el establecimiento de las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y en las normas sobre seguridad social o que incidan en ella.

Todas estas materias, salvo las relativas a las remuneraciones de trabajadores del sector privado y a la negociación colectiva, se relacionan estrechamente con las finanzas públicas, esto es, con la administración financiera o presupuestaria del Estado, es decir, el sistema conforme al cual este se provee de recursos y los asigna a fines específicos. Así, los tributos constituyen una fuente de ingresos; los servicios públicos irrogan un gasto; las operaciones crediticias proveen también recursos, que deben ser posteriormente devueltos; las remuneraciones, rentas o beneficios a funcionarios públicos irrogan gasto fiscal; y las normas relativas seguridad social también podrán tener incidencia presupuestaria, existiendo un sistema financiado con recursos estatales.

En este sentido, todos los numerales se relacionan con la definición abstracta de incidencia presupuestaria, lo que explica que, como veremos más adelante, muchas veces durante la discusión de admisibilidad en el trámite legislativo, se invoquen conjuntamente un numeral específico del inciso cuarto y la incidencia presupuestaria contenida en el inciso tercero, como argumentos en contra de la admisibilidad de una propuesta parlamentaria.

Podríamos estar tentados a concluir que los 6 numerales del inciso en comento no son otra cosa que ejemplos o situaciones específicas que el constituyente quiso plasmar para dotar de cierto contenido a los conceptos presentes en el inciso anterior. Sin embargo, esta aproximación debe refutarse de plano, en tanto el inciso cuarto comienza señalando, expresamente, que esta enumeración de materias “Corresponde, asimismo, al Presidente (...)”, es decir, además de la administración financiera, siendo, en consecuencia, materias distintas a esta que, no obstante compartir ciertos elementos comunes, no deben ser confundidos con ella, ni entenderse como manifestaciones concretas o específicas de la misma.

En la lógica de la Constitución de 1925, con sus respectivas modificaciones, tenía sentido establecer este catálogo de materias, en tanto no se consagraba una norma genérica como la actual sobre administración financiera o presupuestaria. De esta forma, quedaban plenamente

claras las materias que Ejecutivo y Legislativo podían someter al proceso de formación de las leyes: aquello que no cabía dentro de las específicas materias que el constituyente había reservado al Presidente, podía ser discutido y votado a propuesta de los miembros del Congreso. Por el contrario, la actual redacción, compuesta por una referencia genérica y un catálogo de casos específicos, no define la administración financiera en términos claros, ni establece contornos precisos al ámbito competencial de los poderes colegisladores, situación que da lugar a disímiles interpretaciones, tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como en la práctica parlamentaria.

Finalmente, una segunda innovación relevante de la Constitución de 1980, que responde a la intención del constituyente de erradicar toda forma de iniciativa con impacto financiero del Congreso, la encontramos en la eliminación del espacio de autonomía que la Constitución de 1925 otorgaba al Poder Legislativo, incluso tras su reforma de 1970, para promover la discusión de materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente, pero referidas únicamente al propio Congreso Nacional.

3.3.- El inciso final del Art. 65

Es pertinente analizar la norma de clausura del Art. 65, la que fija el marco de actuación del Congreso Nacional durante la tramitación de iniciativas exclusivas del Presidente. Esta disposición permite únicamente al Congreso “aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.” A su vez, es una limitación que rige el proceso legislativo en general, pero que tiene su correlato en el contexto de la tramitación de la Ley de Presupuestos, en el Art. 67, inciso 2, el que señala que el Congreso “no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.”

Cabe tener presente que el inciso final del Art. 65 es una norma que, como vimos anteriormente, estaba ya presente en la tradición constitucional, pero que en su actual redacción presenta ciertas características que es importante comparar y analizar.

En primer lugar, se mantienen inalteradas, salvo en lo que respecta al orden en que se enuncian, las potestades del Congreso para aceptar, disminuir o rechazar las propuestas legislativas que plantee el Ejecutivo. En este sentido, le es lícito al Congreso aprobar o rechazar la propuesta del Ejecutivo, pero también disminuirla, siendo este último aspecto el que más complejidad supone a la hora de su interpretación, tanto en el contexto de la Ley de Presupuestos, como en el proceso legislativo general.

En segundo lugar, la mención de las materias también está presente en la actual redacción, pero con importantes diferencias. El texto constitucional de 1925 señalaba que el Congreso

sólo podía “aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior.” Como ya vimos, el inciso anterior a que se hace referencia era el que contenía el listado casuístico de materias respecto de las cuales el Poder Legislativo no podía promover discusión alguna. Esta fórmula era plenamente consistente y armónica, en tanto todos los conceptos indicados en este inciso final tenían su correlato explícitamente consagrado en la disposición anterior. Sin embargo, la norma actual incluye una nueva palabra, “gastos”, que no está comprendida ni en el inciso tercero, ni en alguno de los 6 numerales del inciso cuarto. Probablemente esta pequeña pero relevante innovación es la que ha propiciado la interpretación tradicional, tanto en la práctica parlamentaria como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que llama a entender la incidencia en la administración financiera, como comprensiva de toda norma que irroque un mayor gasto al Estado, o bien, un menor ingreso. Porque si, como hemos dicho hasta ahora, la administración financiera engloba algo más que lo prescrito en los incisos tercero y cuarto del Art. 65, y también algo más que las disposiciones citadas del Decreto Ley N°1.263, el elemento que permite completar el cuadro es justamente el de “gastos”. Pero lo que podría parecer el punto final que zanja la discusión en torno a las facultades de ambos poderes colegisladores, no es sino el origen de la misma, como veremos a continuación.

4.- La jurisprudencia del TC

El Tribunal Constitucional ha señalado, en STC 242 de 12 de agosto de 1996, dictada con ocasión de un requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de Senadores contra una moción parlamentaria que proponía el traslado de la sede del Congreso Nacional a Santiago, que dicha propuesta resultaba inconstitucional por entrometerse en materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente, en tanto no se indicaba en él “un financiamiento que demostrare que sus consecuencias resultarían ajenas a la administración presupuestaria del Estado, lo que lo hace, consiguientemente, entrar en el ámbito de tal administración sin la iniciativa constitucionalmente reservada al Presidente de la República, ni indicar fuente alguna de recursos para atender los no previstos gastos que originaría.” Habiendo constatado que el traslado de la sede implica necesariamente un gasto, derivado del transporte e instalación de bienes materiales y personal, es interesante que el Tribunal concluya que la intromisión en la administración financiera se encuentra en la omisión de las fuentes de financiamiento. Esta mención, formulada a partir de lo establecido en el inciso cuarto del Art. 67, no resulta del todo pertinente, en tanto tal disposición se circunscribe a la tramitación de la Ley de Presupuestos. En este sentido, lo que no puede aprobar el Congreso es una propuesta de la Ley de Presupuestos, planteada por el Presidente, que no indique fuentes de financiamiento asociadas a gastos específicos. Esta interpretación resulta confusa, además, porque podría entenderse a partir de ella que, si el Congreso hubiere señalado estas

fuentes, a *contrario sensu*, la propuesta habría sido plenamente constitucional. Sin embargo, formular una propuesta que irroga gasto y asignar recursos públicos a su satisfacción, aun cuando estos se encuentren disponibles, es de la esencia de la administración financiera. Asimismo, se aleja esta interpretación del camino seguido por la Constitución actual, en el sentido de eliminar la referencia presente en su predecesora sobre la autonomía presupuestaria del Congreso. Esto es relevante porque incluso en el evento que el Congreso dispusiera en su patrimonio de recursos suficientes para financiar un eventual cambio de sede, no podrían asignarse a tal fin, en tanto ello implicaría ejercer la administración financiera que le está vedada. Así las cosas, estimamos que esta sentencia no contribuye a dotar de contenido del concepto “gasto” presente en el inciso final del Art. 65, limitándose a realizar un análisis estrechamente vinculado a la noción de administración financiera, que tampoco se encarga de definir adecuadamente.

Posteriormente, el 13 de junio de 2007, el Tribunal dicta la que probablemente es su sentencia más importante en esta materia, la STC 786. Se trataba nuevamente de un requerimiento promovido por un grupo de Diputados que solicitaban se declarara inconstitucional una indicación presentada por un Senador al proyecto de ley que modificaba la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, que tenía por objeto obligar al juez a ordenar la internación en régimen cerrado con programa de reinserción social, a la hora de imponer la pena a adolescentes condenados por delitos cuya sanción superara los cinco años de privación de libertad. Entendían los requirentes que esta propuesta irrogaría necesariamente gastos, en tanto su aplicación implica necesariamente una sobrecarga al sistema de régimen cerrado que repercutirá en la necesidad de contar con más centros en cada región del país y con más personal. Razonó el Tribunal desechando el requerimiento, sobre la base de tres ideas fundamentales que es relevante destacar, los que, siguiendo a Soto, podemos denominar objeto central, efecto colateral y carácter excepcional de la iniciativa exclusiva (2013: p. 52 y 539). Señala el Tribunal en el considerando 12 que, aun cuando la indicación pudiera implicar un gasto, “su objeto central se centró en la mayor o menor libertad de que debe disponer el juez para hacer cumplir las penas”. De esta forma, el Tribunal opta por atender a la idea fundamental, al objetivo perseguido por una propuesta legislativa, con independencia de los medios necesarios para alcanzar su consecución. Estrechamente vinculado a lo anterior se encuentra el criterio del “efecto colateral”. El Tribunal indicó en el considerando 13 que, a pesar de que la propuesta parlamentaria pudiera implicar una mayor demanda de recursos por parte del sistema penitenciario adolescente frente a un aumento de su población, esto “constituye un eventual efecto colateral (...) que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad.” Así las cosas, de accederse al requerimiento “ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumenten la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar.” Finalmente, el

Tribunal concluye que la iniciativa exclusiva constituye una excepción a la regla general de la iniciativa de ley compartida por los poderes colegisladores, entendiéndola “como una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera, 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 un sentido similar se encuentra la STC 1867 de 30 de diciembre de 2010, cuyo considerando 8 señala que “Las normas de iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales al proceso de formación de la ley, en orden a que sobre ciertas materias sólo el Presidente puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, sea mediante indicaciones o formulando vetos, por lo que, como reglas de excepción de derecho estricto, deben ser interpretadas restrictivamente.”

Destacamos la relevancia de estas sentencias no sólo por los útiles criterios prácticos que entrega al legislador a la hora de identificar los contornos de la iniciativa exclusiva, sino porque lo hace abandonando la perspectiva estrictamente presupuestaria de la STC 242, anteriormente citada, y haciendo uso de fundamentos políticos para emitir su fallo. Detecta oportunamente el Tribunal que una interpretación estrictamente presupuestaria conllevaría una desarticulación del equilibrio de poderes entre Presidente y Congreso, erradicando las potestades legislativas de este último. Estimamos que esta visión es acertada, en tanto los conflictos que surgen en el seno del debate legislativo en torno a la iniciativa exclusiva son de carácter jurídico-político, incluyendo por cierto elementos de naturaleza presupuestaria, pero no limitándose a ellos. Sin embargo, estos criterios y fundamentos no han sido plenamente recogidos por los intervinientes en el proceso de formación de la ley, primando aún una visión estrictamente economicista que, como veremos, pretende eludir la necesaria discusión política a través de una tecnificación del debate legislativo, basada casi enteramente en la información presupuestaria que suministra el Ejecutivo.

5.- La práctica parlamentaria

Corresponde ahora volcarnos a la forma en que en la práctica el Parlamento ha enfrentado las limitantes impuestas por la iniciativa exclusiva presidencial. Para este propósito, se explorarán los diversos instrumentos de que disponen los parlamentarios, analizando su impacto en la formulación de legislación concreta, y anotando ciertos elementos relevantes para la definición de los contornos de la iniciativa exclusiva, a fin de complementar los apuntes normativos, doctrinarios y jurisprudenciales ya consignados. ¿Cómo han operado en la práctica las limitaciones a la iniciativa parlamentaria? ¿Qué efecto han tenido? ¿Han explorado los parlamentarios vías alternativas para superarlas?

5.1.- Los proyectos de resolución (PR)

Uno de los mecanismos institucionales que el ordenamiento parlamentario prevé para canalizar la pretensión de los miembros del Congreso de legislar en materias que les están vedadas por la iniciativa exclusiva, es el de las comunicaciones dirigidas al Ejecutivo. Si bien este instrumento se encuentra concebido, a nivel constitucional, como un mecanismo de fiscalización de los actos del Gobierno, exclusivo de la Cámara de Diputados, lo cierto es que, en materias ajenas a dicho ámbito, ambas cámaras disponen de la facultad de adoptar acuerdos sobre cualquier tema, los llamados proyectos de resolución (Art. 1 N° 13 RCD¹¹ y Art. 54 inc. 2 RS¹²). A su vez, los acuerdos de esta clase pueden traducirse en solicitudes al Ejecutivo para que presente proyectos reservados a su iniciativa exclusiva, o bien para que patrocine mociones en trámite. No existe una reglamentación del patrocinio, a pesar que en la práctica parlamentaria es frecuente que los miembros del Congreso hagan referencia a él constantemente. Puede definírsele como la facultad del Ejecutivo de hacerse parte de una iniciativa no presentada por él, evitando así la posibilidad de que sea declarada inadmisibile. Es un mecanismo de dudosa validez jurídica, porque una iniciativa en principio inadmisibile nunca debiera ser sometida a tramitación, erradicando la posibilidad de ser patrocinada por el Ejecutivo, pero de moderada eficacia práctica, en tanto suele ocurrir que el Ejecutivo, frente a proyectos que gocen de cierto grado de popularidad, presente indicaciones a un proyecto iniciado en moción, que lo blinden frente a cuestiones de inadmisibilidat.¹³ En estricto rigor, aun frente a la presentación de una indicación del Ejecutivo que reemplace completamente el texto de una moción en trámite, la cuestión sobre la autoría del mismo se mantiene inalterada, figurando siempre como patrocinantes los parlamentarios que originalmente la suscribieron. El cambio práctico consiste en que la indicación sustitutiva del Ejecutivo, cuando pretenda salvar un vicio de admisibilidat por incidencia en las finanzas públicas, debería venir acompañada de un informe financiero que indique las fuentes de financiamiento y la forma en que se asignarán los recursos en cuestión.

Cabe destacar que los proyectos de acuerdo o resolución no constituyen el ejercicio de una función propiamente legislativa, ni tampoco un mecanismo capaz de obligar al Ejecutivo a presentar una iniciativa legal. Sin embargo, resulta ilustrativo detenerse en el contenido de

¹¹ Artículo 1. Las palabras y expresiones siguientes tendrán en este reglamento el significado que se señala a continuación:

13. Proyecto de resolución es la proposición que uno y hasta diez diputados presentan por escrito a la Sala con el objeto de obtener un pronunciamiento de la Corporación sobre temas de interés general, tanto nacional como internacional, que expresen la preocupación de la Cámara por ellos.

¹² Artículo 54.- El Senado no podrá entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Sus resoluciones se adoptarán por mayoría absoluta de los Senadores presentes, salvo que la Constitución Política del Estado, las leyes o este Reglamento exijan otra mayoría.

¹³ Véase, por ejemplo, el Proyecto de ley, iniciado en Moción, que Modifica la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para habilitar el voto anticipado de electores que por diversas razones, sean de salud o movilidad, tengan dificultad o imposibilidad de trasladarse al local de votación (boletines refundidos N°13.729-06 y N°13.772-06)

estas comunicaciones, así como en la afiliación política de sus autores, en tanto revelan una suerte de requerimiento al Ejecutivo, para que haga uso de sus facultades constitucionales y presente iniciativas de ley que se estiman relevantes. Es posible encontrar numerosos casos en los que el Congreso solicitó, en el actual periodo legislativo, la presentación de proyectos relativos a materias que posteriormente fueron objeto de interesantes debates legislativos e incluso, como veremos, la presentación de proyectos de reforma constitucional, uno exitoso y otro recurrido ante el Tribunal Constitucional. Destacamos los proyectos de resolución concernientes al retiro de fondos previsionales (PR N°1345, 1248 y 1165), a la exención o postergación del pago del impuesto territorial (PR N°1120, 927 y 345) y la condonación del Crédito con Aval del Estado (PR N°812 y 59). Es importante destacar que todos los documentos citados fueron suscritos por parlamentarios tanto oficialistas como opositores, aspecto que da cuenta de un anhelo transversal, presente en el Congreso, de legislar en estas materias, a la vez que un reconocimiento de la atribución exclusiva del Presidente para dar inicio a la tramitación legislativa.

5.2.- Los proyectos de ley

5.2.1.- Una cuestión previa: La competencia de la Comisión de Hacienda

Antes de atender el estudio de proyectos de ley específicos, vale la pena describir algunos aspectos de la competencia de las Comisiones de Hacienda del Congreso. Ella está contenida en el art. 17 LOCCN y consiste en informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas, indicando la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país.

A esta competencia legal debe agregarse su competencia en cuanto comisión técnica, es decir, la que la práctica parlamentaria ha atribuido a cada una de las Comisiones Permanentes que existen en ambas cámaras, y que se relacionan con ciertas temáticas afines, como la salud, el transporte público o la educación. En el caso de la Comisión de Hacienda, corresponde al conocimiento de aquellas materias que, sin tener necesariamente incidencia presupuestaria, se vinculan con materias no presupuestarias de Hacienda, como, por ejemplo, la regulación de órganos dependientes o vinculados al Ministerio de Hacienda, como el Servicio de Impuestos Internos o el Servicio Nacional de Aduanas.

En este sentido, un proyecto puede arribar a esta Comisión por dos vías normales: directamente, conociendo como comisión técnica, o bien, secundariamente, encargándose únicamente de tratar las materias indicadas en el art. 17 LOCCN¹⁴, en ambos casos, por mandato de la Sala de la respectiva corporación, expresado al momento en que se da cuenta

¹⁴ Ambas vías pueden identificarse claramente a partir de los números de boletín de los proyectos que son conocidos por esta Comisión. Aquellos signados con el guarismo “05” son de su competencia en cuanto Comisión Técnica. Los demás, estarán siendo conocidos luego de que la Sala respectiva le encomiende su estudio para el sólo efecto de pronunciarse sobre la incidencia presupuestaria.

del proyecto. Los respectivos reglamentos corporativos regulan también esta competencia. Así, el RS replica esta norma en los incisos 4 y 5 del art. 27, agregando en su inciso 6 que esta Comisión circunscribirá su estudio e informe solamente a aquellas disposiciones que digan relación con estas materias. Por su parte, el RCD establece una reglamentación ligeramente distinta, pero con efectos prácticos importantes: señala el art. 226 RCD que la Comisión de Hacienda “conocerá también en forma exclusiva de los artículos de los proyectos informados por las comisiones técnicas que tengan incidencia en materias presupuestarias y financieras del Estado, y de sus organismos y empresas.” En este sentido, en el RS, es la propia Comisión de Hacienda la que fija el alcance de su informe, circunscrito por cierto a las disposiciones que le son propias en virtud de esta competencia. El RCD, en cambio, indica que es la comisión técnica la que determina los artículos de un proyecto que tienen incidencia presupuestaria, los que, en consecuencia, delimitan la competencia de la Comisión de Hacienda. Asimismo, prescribe que toda indicación que exceda este ámbito se tendrá por no formulada.

Por otra parte, podría concluirse que, existiendo la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria, una moción parlamentaria conocida en primer lugar por una comisión técnica -distinta a la Comisión de Hacienda- no debiera ser tratada por esta, ya que no podría, al menos en principio, tener incidencia en la administración financiera, so pena de volverse inadmisibles. Sin embargo, este trámite puede tener lugar en dos hipótesis: la primera, de más frecuente ocurrencia, cuando el Ejecutivo plantea indicaciones con impacto presupuestario durante el trámite de una moción; y la segunda, de carácter excepcional, cuando la respectiva Sala acuerda remitir a la Comisión de Hacienda un proyecto de ley que primitivamente no había sometido a su competencia, para que se pronuncie sobre su eventual incidencia presupuestaria¹⁵.

5.2.2.- Boletín N°9914-11: Modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos bioequivalentes genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias

El primer caso que se analizará es el del proyecto de ley indicado en el epígrafe, conocido mediáticamente como la Ley de Fármacos 2. Tuvo su origen en una Moción de los Senadores Guido Girardi, Carolina Goic, Manuel José Ossandón, Fulvio Rossi y Andrés Zaldívar, el 10 de marzo de 2015. A pesar de que su presentación tiene lugar con anterioridad al periodo de estudio propuesto por esta investigación, los hitos relevantes sí acaecieron durante este lapso. Por otra parte, las características de su tramitación resultan idóneas para comprender ciertos aspectos del proceso legislativo que será importante tener presente en este y los sucesivos análisis.

¹⁵ Así ocurrió, por ejemplo, el 13 de julio de 2020, cuando los Comités Parlamentarios de la Cámara de Diputados acuerdan remitir a la Comisión de Hacienda, por una sesión, el proyecto de ley que “Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19”, Boletín N°13.506-04, con el solo objeto de determinar la incidencia de la iniciativa en la administración financiera o presupuestaria del Estado

Sus objetivos fundamentales son fomentar la disponibilidad y penetración en el mercado de los medicamentos genéricos bioequivalentes y prohibir la integración vertical entre laboratorios y farmacias. La propuesta original, de artículo único, planteaba modificar cinco disposiciones del Código Sanitario para alcanzar estos fines. En razón de la materia, el proyecto fue sometido a la competencia de la Comisión de Salud del Senado y, por tratarse de una moción, no correspondía, al menos bajo su redacción original, que fuera tramitado por la Comisión de Hacienda. Tras el primer informe de la Comisión de Salud, la Ex presidente Bachelet presenta una indicación sustitutiva total, proponiendo numerosas modificaciones tanto al Código Sanitario como al decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Salud, del año 2006¹⁶. Cabe destacar que estas indicaciones no fueron acompañadas de un informe financiero, por lo que el proyecto fue aprobado por el Senado el 2 de enero de 2018 sin transitar por la Comisión de Hacienda y, recibido por la Cámara, fue derivado únicamente a la Comisión Técnica, la Comisión de Salud. En este trámite, el Presidente Piñera presenta el 7 de mayo de 2018 un nuevo paquete de indicaciones, a la vez que retiraba las que fueran presentadas en las postrimerías del Gobierno anterior, el 8 de marzo del mismo año. Estas nuevas indicaciones sí fueron acompañadas por el informe financiero N°55 de 2018, documento que consignaba que el efecto de aquellas podía ser asumido por el presupuesto vigente del Ministerio de Salud, por lo que no irrogarían un mayor gasto fiscal. Posteriormente, el 16 de enero de 2019, el Ejecutivo presenta nuevas indicaciones, acompañadas también por un informe financiero, el N° 5 de 2019, que en lo sustantivo proponían crear, a través de los artículos 129 H e I del Código Sanitario, un Observatorio Nacional de Medicamentos, para cuyo funcionamiento se dispondría de recursos públicos ascendentes a \$60 millones. El primer informe de la Comisión de Salud de la Cámara consigna como normas de competencia de la Comisión de Hacienda los dos artículos mencionados. La Sala, dando cuenta de este informe, remite a la Comisión de Hacienda el proyecto para que se pronuncie sobre estas disposiciones.

5.2.2.1. Pronunciamiento de la Comisión de Hacienda sobre la inadmisibilidad de indicaciones parlamentarias aprobadas por la Comisión Técnica

En el proyecto de ley en comento existían otras normas, aprobadas por la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados y no calificadas dentro de la competencia de la Comisión de Hacienda, que el Ejecutivo deseaba fueran estudiadas y votadas por esta. La primera de estas normas era un nuevo Art. 101 ter, propuesto por indicación parlamentaria, y que establecía que mediante Decreto Supremo se pudiera regular el precio de productos farmacéuticos. Respecto a ella, el Ejecutivo no presentó una indicación, y, en consecuencia, tampoco un informe financiero. Sin embargo, buscó someter su conocimiento a la Comisión de Hacienda mediante el Oficio N°815 de 23 de abril de 2019, suscrito por el entonces Director de

¹⁶ Esta norma regula los organismos públicos de salud, el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, el régimen de prestaciones de salud y el sistema de salud privado administrado por las instituciones de salud previsual.

Presupuestos, actual Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Cerda, en el que consignaba que tal disposición, al entregar una nueva facultad a un órgano del Estado, resultaba inadmisibile conforme al Art. 65 N° 2 CPR. En este sentido, parecía que la pretensión del Director de Presupuestos estribaba más en una solicitud de inadmisibilidad de una disposición ya aprobada por otra comisión, que de someterla a votación en Hacienda. Continuaba el referido oficio consignando que “estas nuevas atribuciones generarían¹⁷ un gasto público adicional.” Agregaba que sería “(...) poco realista plantear que la Administración pueda regular el precio de cada uno de los fármacos que pueden ser vendidos en nuestro país, sin que ello genere una necesidad de financiamiento adicional.” Cabe tener presente que este oficio no constituía propiamente un informe financiero, en tanto no detallaba los recursos que efectivamente podría irrogar la aplicación de una norma como la que se comenta. A partir de lo anterior, concluyó el Presidente de la Comisión de Hacienda, Diputado Daniel Núñez, que “no es competencia de la Comisión de Hacienda, por cuanto no incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado. Además, en ningún caso procede que esta comisión se pronuncie declarando la inadmisibilidad, por cuanto eso compete a la comisión técnica.” (Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, de 30 de abril de 2019, p. 28).”

Frente a la disyuntiva formulada por otros miembros de la Comisión, fue solicitada la comparecencia, en la sesión del 23 de abril de 2019, en un rol consultivo¹⁸, el Secretario General de la Cámara de Diputados, , quien expresó “que no le corresponde a una comisión pronunciarse sobre la admisibilidad de una norma aprobada por otra comisión, cuestión que corresponde al Presidente de la Corporación y eventualmente a la Sala.” Reconoció que “ha sido una práctica de gobiernos anteriores utilizar sus mayorías parlamentarias para discutir en Hacienda aquello que habían perdido en las comisiones técnicas, produciéndose el problema que todo terminaba siendo debatido en esta comisión.” Cabe hacer presente que este criterio ya había sido plasmado en una norma interna de la Cámara, a saber, el Oficio N° 11.347 de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de 1 de julio de 2014, el que señaló, en lo pertinente, que la Comisión de Hacienda debe solicitar a la Sala la ampliación de su competencia a normas no señaladas por la Comisión Técnica, solución que es consistente con el Art. 226 RCD. A su vez, refuerza la idea de que es sólo la Cámara la soberana para determinar la remisión de una iniciativa a la Comisión de Hacienda,

¹⁷ Nótese aquí que el verbo “generar” se utilizó en forma condicional. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en la STC 786 mencionada anteriormente, no cabría concluir la inadmisibilidad de una disposición que tendría tal efecto, en tanto se trataría de un mayor gasto eventual o indirecto al propósito central de la propuesta.

¹⁸ El Art. 377 RCD señala que “el Secretario tendrá el carácter de ministro de fe, para todos los efectos de este reglamento”. En la práctica, se ha entendido que esta función también comprende un rol consultivo en materias de índole reglamentaria, legal y constitucional en el ámbito del derecho parlamentario. Si bien sus opiniones no son vinculantes, es habitual que se consulte al Secretario General en situaciones donde existe duda acerca del sentido y alcance de normas propias del derecho parlamentario. Lo mismo ocurre respecto a los Secretarios de Comisiones, en las materias que sean de su competencia.

correspondiendo únicamente a la comisión técnica el señalamiento de las disposiciones específicas sobre la que aquella deberá pronunciarse. Por su parte, el Ejecutivo indicó que “la Comisión de Hacienda no puede convertirse en una instancia revisora de lo obrado por la técnica, salvo en aquello que incida en la administración financiera del Estado. Y no es el informe de la comisión técnica el que fija la competencia de Hacienda, sino la naturaleza de la norma en cuestión, en tanto incida en las finanzas del Estado. En este contexto, si el Ejecutivo presenta una indicación, acompañada de un informe financiero, que da cuenta de esta incidencia, debe ser conocida por la Comisión de Hacienda.” (Acta de la Comisión de Hacienda de 23 de abril de 2019, pp. 4 y 5) Esta interpretación podría ser coherente bajo la regulación del Senado, mas no la de la Cámara.

En definitiva, la Comisión no se pronunció sobre esta norma, sentando el precedente conforme al cual no cabe a la Comisión de Hacienda discutir la admisibilidad de una propuesta aprobada por otra Comisión, siendo a lo sumo pertinente votarla cuando ha sido sometida a su competencia, o bien, solicitar la autorización de la Sala para proceder en tal sentido.

5.2.2.2. La ampliación de la competencia de la Comisión de Hacienda a materias no sometidas a su conocimiento por la Comisión Técnica

La segunda disposición, el Art. 128 bis, versaba sobre los envases de los medicamentos y la proporción del mismo que correspondería a su denominación común universal y al eventual nombre de fantasía. Establecía la sanción, conforme a las reglas generales del Código Sanitario frente, a la infracción de esta disposición, así como la dictación de un reglamento para la rotulación de los medicamentos. Al igual que el caso anterior, se trataba de una norma propuesta por indicación parlamentaria y aprobada por la comisión técnica, por lo que había sido tramitada con prescindencia de un informe financiero presentado por el Ejecutivo. En esta oportunidad, el Ejecutivo sí presenta un informe financiero propiamente tal ante la Comisión de Hacienda, el N° 57 de 23 de abril de 2019, acompañando indicaciones con fecha 23 de abril de 2019, que, en lo pertinente, modificaban las disposiciones sobre la fiscalización de la norma en comento, agregando que ella sería realizada “por las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales”. Esta propuesta de cambio, que puede parecer irrelevante, no lo era desde el punto de vista de la competencia de la Comisión de Hacienda ni desde la definición del alcance de la iniciativa exclusiva. Y esto fue así porque el referido informe financiero consignaba un mayor gasto, asociado a la contratación de fiscalizadores en las Secretarías Regionales Ministeriales, ascendente a \$1.300 millones. Frente a esta situación, el Diputado Juan Luis Castro, a la sazón reemplazante del titular de Hacienda, señor Manuel Monsalve, e integrante de la Comisión de Salud, llamó la atención “sobre la presencia de un informe financiero presentado respecto a una norma que fue estudiada en la Comisión de Salud con prescindencia de éste.” Asimismo, hizo reserva de constitucionalidad respecto al hecho de haber utilizado a la Comisión de Hacienda para estudiar una disposición que no es de su competencia. (Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, de 30

de abril de 2019, p. 32). En definitiva, la indicación fue sometida a votación, resultando rechazada por 7 votos en contra y 6 a favor, desatendiendo en definitiva el precedente y la normativa referidas en el apartado anterior.

Se revela así la disposición de la Comisión de Hacienda de pronunciarse respecto a una nueva propuesta, no considerada como de su competencia por la Comisión Técnica, en tanto esta venga acompañada de un informe financiero. Esto podría entenderse en coherencia con el Art. 227 RCD y 27 RS, los que disponen en lo fundamental, que la Comisión de Hacienda respectiva tiene un mandato taxativo de pronunciarse respecto a toda norma propuesta que incida en la administración financiera. En este sentido, lo único que faltaría, en el caso de la Cámara, sería que la Sala de esta corporación autorizara su conocimiento, pero no sería lícito eludir ese trámite. Sin embargo, esta interpretación genera tres problemas: el primero, válido únicamente respecto a la Cámara de Diputados, en particular en relación al Art. 226 RCD, complementado por el oficio N° 11.347 ya mencionado, en tanto desatiende el criterio de atribución de competencia allí contenido. Un segundo problema, común a ambas cámaras, radica en convertir a la Comisión de Hacienda en una instancia revisora de lo obrado por su par técnico. Esto puede desnaturalizar el debate legislativo, sometiendo, bajo el barniz de la incidencia presupuestaria, materias que nada tienen que ver con ella, pero que el Ejecutivo quiere intentar una vez más discutir y votar, apostando a una decisión favorable en razón de la distinta integración de la Comisión de Hacienda¹⁹. Para ello sólo bastaría, como se vio en el caso recién descrito, presentar una indicación acompañada de un informe financiero que detalle una asignación de recursos. Esto puede responder a la necesidad de contar con más instancias en las que materializar formalmente los resultados de la negociación política, pero lo cierto es que, desde la perspectiva de la discusión legislativa, en la práctica actúa como un elemento inhibitor de la iniciativa parlamentaria. Finalmente, un tercer problema, consecuencia del anterior, radica en la progresiva ampliación que una práctica como esta puede tener en los límites de la iniciativa exclusiva. Porque si sólo basta al Ejecutivo presentar una propuesta que implique mayor gasto, como la de asignar un fiscalizador, a cualquier materia para que esta se convierta en una norma que debe ser conocida por Hacienda, no quedaría asunto que pueda escapar de la iniciativa exclusiva, pudiendo eventualmente reducirse a la inexistencia las facultades parlamentarias para promover iniciativas de ley.

¹⁹ Las Comisiones Permanentes son integradas por un número de parlamentarios proporcional a su representación en cada cámara, conforme a los Art. 216 RCD y 30 RS. Esto invitaría a concluir que es irrelevante que un asunto sea sometido al conocimiento de una Comisión adicional, en tanto ambas estarán integradas políticamente de forma idéntica o muy similar. Sin embargo, es perfectamente posible que parlamentarios pertenecientes a un mismo partido argumenten y voten de manera disímil frente a un mismo proyecto o a disposiciones específicas.

5.2.3. Boletín N°13506-04: Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19

Esta moción parlamentaria fue promovida por los Diputados Alejandro Bernal, Giorgio Jackson, Claudia Mix, Camila Rojas y Gonzalo Winter, y apuntó a disponer medidas excepcionales y transitorias que alivien la carga económica de las personas en materia de créditos estudiantiles, en el contexto de la pandemia por COVID-19. En lo concreto, estas medidas se traducían en una suspensión de la obligación de pago mientras estuviese vigente el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, declarado por decreto supremo N°104, de 18 de marzo de 2020, y el tiempo en que éste fuese prorrogado. Cabe notar que en este caso no se perseguía una condonación, como se solicitó al Ejecutivo en los proyectos de resolución comentados más arriba, sino en una mera postergación del pago, sobreviviendo, en efecto, la obligación. En su presentación, la Sala no dispuso que el proyecto fuese conocido por la Comisión de Hacienda luego del informe de la Comisión Técnica.

5.2.3.1 La tecnificación presupuestaria del debate legislativo

Con fecha 4 de mayo de 2020, la Secretaría de la Cámara elaboró, de acuerdo al Art. 13 RCD, el informe técnico N° 11/368/2020, en el cual concluye que esta iniciativa es inadmisibles, por cuanto incide en materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado, comprometiendo además su responsabilidad crediticia; modifica las obligaciones de los créditos universitarios, CAE, CORFO, Fondo Solidario del Crédito Universitario y, asimismo, incide en las atribuciones de la Tesorería General de la República, contraviniendo lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, e inciso cuarto, N°s 2 y 3 de la Constitución Política de la República. Se dio cuenta en Sala, en sesión 21ª, de fecha 12 de mayo, en la cual la moción se declaró admisible por mayoría de votos. Cabe hacer presente que estos informes se han elaborado respecto a diversas iniciativas parlamentarias, y constituyen un insumo relevante tanto para la eventual decisión sobre su admisibilidad como para el debate legislativo que se siga. Sin embargo, como resulta evidente del caso anterior, su contenido no es vinculante para la Corporación, siendo siempre posible adoptar una decisión distinta, por mayoría de votos. Esto es significativo porque revela el carácter esencialmente político de la discusión de admisibilidad, aun cuando se la cubra de un manto técnico-presupuestario.

Continuando su trámite tras la aprobación de su admisibilidad en la Cámara, el proyecto fue conocido por la Comisión de Educación, donde también fue aprobado en general por mayoría de votos. (Informe Comisión de Educación de 6 de julio de 2020, p. 2) El Ejecutivo, a través del Ministro de Educación, compartiendo los fundamentos del informe técnico, hizo reserva de constitucionalidad, en atención a que la moción vulneraría las mismas normas que este documento mencionó. (Ibíd., p. 4) Complementó esta posición el Departamento Jurídico de

la Subsecretaría de Educación Superior, señalando que “suspender las cuotas derivadas del Crédito con Aval del Estado tiene consecuencias para el Fisco de Chile, que se verá impedido de percibir los ingresos en los casos que sea el acreedor, e incide en la administración financiera del Estado.” (Ibíd., p. 6). Nótese que este argumento descansa sobre la idea de que incluso una postergación en el pago incidiría en la administración financiera, no siendo propiamente un mayor gasto, sino la dilatación en el tiempo de la percepción de un ingreso, la que en cualquier caso debiera verificarse, en razón de la subsistencia de la obligación. La Diputada Cristina Girardi contesta este planteamiento, argumentando que, de no concretarse una suspensión durante el estado de excepción, “habrá una mayor cantidad de personas que quedará en mora, por lo tanto, el universo que tendrá acceso a los ‘supuestos beneficios’²⁰ va a incrementarse y será mucho mayor al actual.” (Ibíd., p. 23). De esta forma, se disputa, al menos políticamente, un planteamiento estrictamente presupuestario para oponerse a la discusión de una moción. En definitiva, en esta instancia del trámite, el proyecto fue aprobado, pero no remitido a la Comisión de Hacienda, en contra de la opinión de la Secretaría, por estimarse que no incidía en la administración financiera del Estado.

Con fecha 10 de julio de 2020, la Sala de la Cámara revierte la decisión de la Comisión de Educación y acuerda enviar el proyecto a la Comisión de Hacienda por una sesión, con el objeto de que esta determine la incidencia de la iniciativa en la administración financiera o presupuestaria del Estado. Es pertinente notar que aquí la remisión se efectúa por aplicación del Art. 17 LOCCN, con prescindencia de lo dispuesto en el Art. 226 RCD, en tanto no se pide pronunciamiento sobre artículos específicos, sino que determine una eventual incidencia del proyecto como tal en la administración presupuestaria.

Iniciada la tramitación ante la Comisión de Hacienda, (Informe de la Comisión de Hacienda de 22 de julio de 2020, p. 3) fue consultada su Secretaría, la que teniendo a la vista las Partidas de la Ley de Presupuestos año 2020, correspondiente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, consideró que la iniciativa en discusión tiene un efecto inmediato en los ingresos del tesoro público, en tanto permite suspender el pago de deudas en favor del fisco, establecidas y perfeccionadas en concordancia con la legislación vigente. Argumentó que la eventual implementación de los beneficios que establece el proyecto importaría, en primer lugar, un deterioro en el ámbito de los ingresos presupuestarios del Ministerio de Educación y de la Corporación de Fomento de la Producción. Ello, en tanto los flujos presupuestarios derivados de la aplicación de las leyes N° 20.027, que “Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior”, y N° 19.287, que “Establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario”, se encuentran establecidos en distintas líneas de la ley de presupuestos del Ministerio de Educación; mientras que los recursos CORFO para estudios de pre y postgrado se autorizan en asignaciones y glosas del programa respectivo del Ministerio de Economía.

²⁰ Debe entenderse en referencia a los beneficios existentes en el Crédito con Aval del Estado, y que permiten postergar su pago a quienes se encuentren sin trabajo y a quienes se hayan acogido a la Ley de Protección del Empleo.

En los hechos, al imponerse una restricción a la Tesorería General de la República para descontar las deudas, la recaudación fiscal disminuiría por esa vía en un monto no precisado por el proyecto de ley. Asimismo, el programa Educación Superior del Ministerio de Educación incluye entre sus fuentes de financiamiento una serie de recursos establecidos tanto por la Ley de Presupuestos como por leyes permanentes. Concluyó la minuta manifestando que, considerando lo anterior, esta materia corresponde a aquellas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República por irrogar mayor gasto fiscal. (Ibíd., pp. 4 a 6). Es dable apreciar, para efectos de la delimitación del concepto de la administración financiera, que esta interpretación considera como gasto efectivo o menor recaudación, un diferendo en el tiempo de una obligación financiera.

Entrando al debate propiamente tal, la Diputada Camila Rojas, miembro de la Comisión de Educación, señaló que el proyecto “sólo posterga el pago, no lo cancela definitivamente, trasladándose al final del plazo de la obligación.” Notamos aquí, nuevamente, el intento de disputar políticamente un argumento estrictamente financiero. Mencionó también que el CAE “tiene como acreedor a las entidades bancarias, en primer término, y luego al Estado. Así, la garantía estatal se hace efectiva en los casos en que el beneficiario del crédito, habiendo egresado de la carrera, deja de cumplir con su obligación de pagar, es decir, incurriendo en morosidad. En este sentido, el proyecto no altera ni la garantía ni la obligación de pago, sino que sólo establece la suspensión en aquellos casos en que el deudor no se encuentre en condiciones de pagar. Agregó que la suspensión ya está en la ley, y lo que hace el proyecto es añadir la posibilidad de considerar situaciones que se hayan generado con motivo de la pandemia. Manifestó que la DIPRES también debiera “considerar el efecto que tendría el no pago por parte de quienes vieron disminuidos sus ingresos por la pandemia, y que se encuentran imposibilitados de cumplir con su obligación. Si la morosidad aumenta, será el Estado el que deberá cumplir con la obligación crediticia, en virtud de la garantía existente.” (Ibíd., p. 7) Este último planteamiento es importante, en tanto da cuenta de la intención de una parlamentaria de mirar desde otra perspectiva, si se quiere de mediano plazo, una discusión presupuestaria. Este planteamiento motivó incluso que la Diputada Rojas requiriera a la DIPRES²¹ informe los efectos financieros que podría tener aparejada una situación de mayor morosidad de los deudores de la educación superior con garantía estatal.

²¹ Resulta llamativo que una solicitud de esta naturaleza sea dirigida al propio órgano que plantea la posición contraria, pero esto se puede explicar a partir de la incapacidad del Congreso Nacional de generar una institucionalidad interna capaz de revisar o contrastar los antecedentes presupuestarios entregados por el Ejecutivo. Si bien existe desde el año 2003 una Comisión Mixta de Presupuestos que opera de forma permanente, asesorada por una Unidad de Asesoría Presupuestaria, integrada por personal especializado con dedicación exclusiva, lo cierto es que su labor se ha enmarcado totalmente al proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, no involucrándose en el debate de otros proyectos de ley. Sin embargo, cabe destacar que el 16 de enero de 2019 se suscribió un acuerdo entre los Secretarios Generales de ambas corporaciones y el Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, por el que se apuntó a fortalecer la mencionada Unidad, dotándola de mayores recursos y personal, con el objetivo de contribuir al debate legislativo desde la perspectiva del análisis presupuestario, conservando por cierto las funciones que ha venido desarrollando.

Agregó que la incidencia presupuestaria por sí sola no implica la inadmisibilidad de un proyecto. (Ibíd., p. 8) La perspectiva antes consignada busca cambiar el enfoque desde uno centrado en el plazo inmediato, por uno que es capaz de a lo menos proponer una visión más amplia, que considera el mayor gasto o menor recaudación futuros que podría provocar su no aplicación. En definitiva, se sometió a votación no el proyecto en cuanto tal, sino su incidencia en la administración financiera, tal como fuera requerido por la Cámara, considerando la Comisión, por mayoría de votos, que la iniciativa efectivamente implicaba tal incidencia. A pesar de ello, el proyecto de ley fue aprobado por la Sala de la Cámara de Diputados el 12 de agosto de 2020, encontrándose radicado en el Senado aun en tramitación desde esa fecha. Nuevamente, la naturaleza eminentemente política del debate legislativo emerge, aun frente a antecedentes presupuestarios e incluso en contra de la decisión adoptada por la Comisión de Hacienda.

5.2.4. Boletín N°13.364-13:Modifica el Código del Trabajo para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19

Esta iniciativa, conocida como postnatal de emergencia, tuvo su origen una moción parlamentaria presentada durante marzo de 2020, refundida por compartir unas mismas ideas matrices el 7 de abril del mismo año, con los Boletines N°13.376-13 y 13.384-13, suscritos por parlamentarios representantes de la izquierda y centro derecha del espectro político, es decir, con miembros de la oposición y el oficialismo. La propuesta tenía por objeto garantizar un periodo de permiso laboral postnatal que cumpla con los requerimientos sanitarios de la pandemia, impidiendo que las madres y padres que se encuentren gozando de este beneficio, se vean amedrentados por la obligación de volver a sus obligaciones laborales. La Sala ordenó el estudio pormenorizado del proyecto a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, sin encomendar, al menos hasta ese momento, el pronunciamiento de la Comisión de Hacienda.

Radicado en la Comisión Técnica, el Ejecutivo planteó su posición a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señalando que “todas aquellas medidas que colaboren a que una trabajadora o trabajador se resguarde en su domicilio para así no infringir las normas sanitarias, son bienvenidas; no obstante, hizo presente que siendo el permiso de las semanas de pre y postnatal un permiso eminentemente laboral, donde sus plazos y condiciones están contenidos en el Código del Trabajo, éste está adherido a un subsidio de Seguridad Social, debido a que al Estado le interesa que los derechos de maternidad estén protegidos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la ley.” Aclaró, asimismo, que “las licencias de maternidad las paga el Estado, con cargo a una institución que se llama Fondo Único Nacional de Prestaciones Familiares, no siendo un fondo como el fondo del Seguro de Cesantía, sino más bien un flujo que autoriza la Ley de Presupuestos.” En este sentido, agregó, “para que la Comisión tenga en cuenta, que la extensión de ocho semanas del permiso

de postnatal tiene un costo aproximado de 14 millones de dólares mensuales, y 170 millones de la misma divisa, al año.” (Informe de la Comisión de Trabajo de 9 de abril de 2020, p. 9) En este punto vale destacar que este antecedente aportado por el Ejecutivo se presenta no como una oposición al proyecto, ni menos como un argumento en favor de declarar su inadmisibilidad, sino como un dato más. Por otra parte, fue un integrante de la Comisión, el Diputado Patricio Melero, quien durante la discusión en particular lamentó que se “insista en aprobar indicaciones y/o proyectos que carecen de admisibilidad, desde un punto de vista jurídico, colocando a los Diputados oficialistas en una situación de suyo incomoda, puesto que, compartiendo los fundamentos de los proyectos refundidos, los obligan a rechazarlos en cumplimiento de su compromiso de respetar la institucionalidad vigente, razón por la cual planteó, respecto de esta indicación, cuestión de inadmisibilidad, por cuanto, por una parte, irroga gasto fiscal y, por otra, trata materias propias de seguridad social, siendo, por tanto, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República de conformidad al Art 65 incisos tercero y cuarto N° 6 CPR” (Ibíd., p. 12). La admisibilidad fue resuelta por 7 votos a favor y 5 en contra. En este caso, efectivamente se trató de una propuesta cuya aplicación tendría un impacto presupuestario directo, en tanto implica la extensión temporal de un beneficio actualmente establecido, con un presupuesto asignado, para un periodo determinado de tiempo, cuya extensión implicaría el desembolso de recursos proporcionales a ella.

Devuelto el proyecto a la Sala, y tal como en el caso analizado en el apartado anterior, se ordena su remisión a la Comisión de Hacienda sin un mandato recaído en artículos específicos, sino sólo para emitir un pronunciamiento sobre el impacto presupuestario. En esta instancia, sobre el particular el Diputado Melero planteó que “el Ejecutivo ya ha determinado que el proyecto sí irroga gastos, más allá de lo evidente que esto resulta del contenido mismo del proyecto” (Acta de la Comisión de Hacienda de 14 de abril de 2020, p. 8). Nótese que la conclusión del parlamentario consiste en que es el Ejecutivo el que determina la existencia de gastos asociados al proyecto, agregando que dicha aseveración incluso resulta “evidente”. Contrarió esta posición el Diputado Marcelo Schilling, quien reafirmó la competencia de la Comisión de Hacienda para pronunciarse sobre el punto (Ibíd., p. 8). Por otra parte, el Diputado Pepe Auth planteó una posición intermedia, a saber, que “el Ejecutivo no es necesario para determinar si se irroga o no gastos con este proyecto, pues se trata de algo evidente, reiterando que ya ha sido tramitado en la instancia respectiva, no teniendo sentido escuchar meros datos que ratifiquen lo obvio.” (Ibíd., p. 10). De los argumentos expuestos, no es posible concluir una posición uniforme o un precedente sobre el actuar de la Comisión de Hacienda sobre la materia. Por una parte, es indudable que el Ejecutivo juega un rol preponderante para la determinación de una incidencia presupuestaria derivada del gasto que pudiera irrogar una iniciativa legal, pero también se debe tener presente que no existe unanimidad en torno a que sólo con los antecedentes que proporcione el Ejecutivo se pueda llegar a una única conclusión. En este sentido, la decisión recae siempre en el pronunciamiento de la Comisión, y eventualmente de la Sala de la Corporación respectiva, es decir, en una resolución de carácter preminentemente político, en tanto se resuelve por la mayoría de votos. En definitiva, la Comisión de Hacienda emitió un

certificado por el cual da cuenta que una mayoría de 10 votos a favor del impacto presupuestario y 2 abstenciones. (Certificado de la Comisión de Hacienda de 15 de abril de 2020).

5.2.4.1. Iniciativa del Ejecutivo tras una moción presuntamente inadmisibile

Recibido por la Sala de la Cámara, fue aprobado en general y, habiéndose presentado indicaciones, fueron remitidas para un segundo informe a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, del que se dio cuenta en la Sala el 27 de abril, presentando un texto en los mismos términos como fuera aprobado en general. Tras su aprobación en particular, fue despachado al Senado el 6 de mayo. En el seno de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado se señaló que “el Ejecutivo no se pronunció en favor de patrocinar el proyecto de ley despachado por la Cámara de Diputados, pero sí planteó la posibilidad de enviar un proyecto de ley para proteger a niños y niñas en edad preescolar, que se financiaría con los fondos del seguro de cesantía.” (Informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, p. 31). Esta propuesta incidió profundamente en el destino de estas iniciativas refundidas, toda vez que fue declarado inadmisibile por el Senado el 17 de junio, comunicándose tal decisión a la Cámara y gatillando la conformación de una Comisión Mixta. El compromiso del Ejecutivo se materializó mediante la presentación del Mensaje Presidencial de 24 de junio, “que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica”, signado con el boletín N°13.611-13, iniciativa que, tras una rápida tramitación en ambas cámaras, fue promulgada como la Ley N°21.247 poco después de un mes del inicio de su tramitación, el 27 de julio.

Esta situación es interesante por el resultado que alcanzó un proceso legislativo que se reputó viciado de inadmisibilidat desde un comienzo. Por una parte, cabe preguntarse si el Ejecutivo habría presentado efectivamente una iniciativa de esta naturaleza en ausencia de toda la discusión que se llevó a cabo, y más aún, con la velocidad en que se desarrolló el trámite de aquella. Lo cierto es que todo el debate de fondo sobre la materia no podría haber tenido lugar si es que se hubiese decidido desde un inicio la inadmisibilidat de los proyectos refundidos. Destaca así el efecto profundamente inhibitorio de la discusión parlamentaria que produce una declaración de inadmisibilidat. De haberse aplicado de forma estricta, como debiera haberse hecho, tanto por la incidencia presupuestaria como por la vía de tratarse de temas de seguridad social, ambas materias reservadas a la iniciativa exclusiva, resulta al menos dudoso esperar que la ley que recogió lo planteado por las mociones hubiese visto la luz. Fue justamente en el seno de la discusión parlamentaria donde se consideraron las razones que justificaban legislar en la materia, donde se exploraron de forma plural las alternativas existentes, donde se recibió de forma pública a un importante número de actores involucrados y donde, en definitiva, la ciudadanía pudo apreciar la posición del Ejecutivo y el Congreso sobre el punto. El Ejecutivo, al presentar un proyecto de su autoría, lo que hizo en la práctica no fue desestimar en el fondo lo planteado por los parlamentarios, sino justamente lo contrario. Desde un comienzo compartió los fundamentos, criticando

únicamente el aspecto formal de la improcedencia en razón de la iniciativa exclusiva, lo que constituye un antecedente más que obliga a replantear la formulación de la iniciativa exclusiva y los efectos que tiene la declaración de inadmisibilidad desde la perspectiva del proceso legislativo en particular y de la democracia en general. Como veremos a continuación, este fenómeno no fue único, sino que tuvo un correlato ya no en un proyecto de ley, sino a través de un notorio proceso de reforma constitucional.

5.3. Proyectos de Reforma Constitucional

5.3.1 Contexto general

Existe, finalmente, otro mecanismo que merece la atención de este estudio, a saber, los proyectos de reforma constitucional. La Constitución Política de la República es el cuerpo normativo de mayor jerarquía en Chile. En ella se contienen los principios fundamentales que rigen la actuación del Estado, el estatuto de la nacionalidad y ciudadanía chilenas, un catálogo de derechos fundamentales de las personas y las reglas básicas de ciertos órganos públicos. Su proceso de reforma se encuentra regulado en el Capítulo XV, y se haya sujeto a un procedimiento muy similar al de formación de la ley, siendo la principal diferencia en términos generales el quórum más alto que se exige para la modificación de sus disposiciones, el que puede ser de 3/5 o 2/3 de los Diputados y Senadores en ejercicio, según el capítulo de la CPR que se pretenda alterar. Asimismo, cabe destacar que, conforme al Art. 93 N°3 CPR el Tribunal Constitucional está llamado a resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de reforma constitucional, a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio. Como veremos más adelante con mayor detención, existe otra diferencia, si se quiere formal, asociada al control de admisibilidad, que ha tenido un profundo impacto en la relación existente entre los proyectos de reforma constitucional promovidos a través de mociones parlamentarias y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Resulta pertinente detenerse en la reforma constitucional, en primer término, desde una perspectiva cuantitativa. Comparando el actual periodo legislativo (2018-2022) con el anterior (2014-2018), es posible constatar un aumento significativo de proyectos de reforma constitucional presentados, pasando de 196 a 411, a diciembre de 2021. Cabe hacer presente que la proporción de proyectos de reforma constitucional de iniciativa parlamentaria representan la gran mayoría del total, frente a los mensajes presidenciales, contándose 187 mociones en el primer período (95%) y 407 en el actual (99%), lo que revela un leve aumento, enmarcado en una tendencia ya existente. Sin embargo, lo que resulta más interesante es el contenido de aquellas mociones de reforma constitucional que han sido aprobadas en el periodo actual, aun cuando cuantitativamente el resultado sea similar al del periodo anterior.

Así, entre 2014 y 2018, 10 mociones fueron promulgadas y publicadas²² (0,05% del total), frente a 26 del actual periodo (0,06% del total).

Tratándose del contenido de las mociones de reforma constitucional que lograron ser promulgadas, estas principalmente versaban sobre materias como la cesación en el cargo parlamentario para quien sea condenado por financiamiento de campaña fraudulento o ilegal²³, la consagración del derecho a la protección de datos personales²⁴, la elección popular de los gobernadores regionales²⁵ o la fecha en que el Presidente de la República rinde cuenta pública sobre el estado administrativo político de la nación²⁶. Ninguna de ellas representaba una alteración sustantiva de elementos estructurales o del contenido especialmente sensible de la CPR, y todas, de alguna u otra forma, se enmarcaban dentro del esquema constitucional vigente, razones suficientes para que ninguna de ellas provocara acalorados debates públicos, tanto al interior como fuera del proceso legislativo, o presentaciones ante el Tribunal Constitucional para controlar su conformidad con la Carta Fundamental.

En este periodo legislativo ya es posible identificar ciertos proyectos de reforma constitucional que, con mayor o menor intensidad, comienzan a tratar materias propias del ámbito legal reservado al Presidente de la República, particularmente en lo que se refiere a la administración financiera. Así, el 11 de octubre de 2018 fue presentado un proyecto de reforma constitucional iniciado en moción que “Modifica la Carta Fundamental para incorporar la economía social y solidaria como parte del orden público económico” (Boletín N°12.165-07). Este proyecto, sin embargo, no iba más allá de consagrar una declaración, en el artículo 1 de la CPR, tendiente a reconocer como deber del Estado la promoción y fortalecimiento de una economía social y solidaria, de la que forman parte fundamentalmente las mutualidades, cooperativas y otras formas de emprendimiento asociativo de trabajadores urbanos y rurales basadas en relaciones democráticas y autogestionarias de solidaridad, cooperación y reciprocidad, entregando a la ley el establecimiento de las condiciones en que se desenvolverá este sector de la economía al servicio del desarrollo económico y social del país.

Una intromisión algo más intensa en estas materias puede constatarse en el proyecto de reforma constitucional que “Crea la Empresa Nacional del Litio”, (Boletín N°12.832-07) del 13 de agosto de 2019. A pesar de su título, lo que en definitiva proponía esta iniciativa era

²² Cabe tener presente que, de esta cifra, dos mociones de reforma constitucional fueron refundidas con otros proyectos y posteriormente aprobadas y publicadas en el actual periodo legislativo, a saber, las que se convirtieron en la Ley N°21.233, que “Modifica la Constitución Política de la República en materia de determinación de remuneraciones de autoridades y funcionarios que indica.”

²³ Ley N°20.870

²⁴ Ley N°21.096

²⁵ Ley N°20.990

²⁶ Ley N°21.011

incorporar un inciso noveno al número 24 del artículo 19 de la CPR según el cual “la exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan litio podrán ejecutarse directamente por el Estado, a través de sus empresas, de manera exclusiva, o asociado con otras personas jurídicas, en cuyo caso la participación de Estado deberá ser igual o mayor al 50,1% del total de la propiedad.” En este caso, la propuesta implicaba facultar al Estado a desarrollar una intervención directa en una actividad económica sujeta a una regulación constitucional y legal, estableciendo a su vez condiciones explícitas de participación.

Un tercer caso lo encontramos en la moción que pretendía modificar la Carta Fundamental para incorporar una prestación monetaria fiscal, de la que sería titular toda persona mayor de 18 años, denominada renta básica universal, (Boletín N°13.247-07) ingresada a tramitación el 30 de enero de 2020. Esta iniciativa proponía establecer un nuevo inciso tercero en el número 2 del Art. 19 CPR, conteniendo justamente este beneficio. La moción no establecía su monto o cobertura, pero sí definía un deber del Estado de implementar esta medida de forma progresiva.

Es importante destacar que ninguna de estas tres mociones avanzó en su tramitación más allá de su ingreso, admisión y envío a la Comisión competente.

Encontramos una razón de texto normativo, a partir de la cual podría explicarse esta inclinación a regular ciertas materias que se enmarcan en la iniciativa legal exclusiva del Presidente por la vía de la reforma constitucional. Esta se desprende del propio tenor literal del Art. 127 CPR, que inaugura el Capítulo XV sobre Reforma de la Constitución y del Procedimiento para elaborar una nueva Constitución de la República. Señala esta norma, en lo pertinente, que “los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65.” En este sentido, no cabe aplicar los incisos 2 y siguientes del citado artículo, excluyéndose, en consecuencia, las normas de iniciativa exclusiva presidencial que allí se contemplan. Abona lo anterior el inciso final del Art. 127 CPR que, sólo “en lo no previsto en este Capítulo serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley”. En síntesis, las normas de iniciativa exclusiva no se aplican al ámbito de la reforma constitucional, por tratarse de una materia restringida solo al del proceso de formación de la ley y excluida explícitamente de la reforma constitucional.

5.3.2. Las reformas constitucionales que permiten el retiro de fondos previsionales

Resulta pertinente detenerse en los debates parlamentarios de estos proyectos, que terminaron convertidos en tres reformas constitucionales de contenido fundamentalmente idéntico,

estableciendo cada uno de ellos un derecho a retirar un 10% de los fondos acumulados en las cuentas de ahorro previsional de los afiliados al sistema de pensiones. Se trata de una materia que el Art. 65 N° 6 reserva a la iniciativa legal exclusiva del Presidente, en tanto implica modificar normas de seguridad social o incidir en ella. La discusión es importante, toda vez que se ventilaban cuestiones vinculadas a la relación entre las mociones de reforma constitucional y la iniciativa exclusiva del Presidente. No nos ocuparemos de las demás temáticas allí tratadas, de suyo muy relevantes, pero ajenas al objeto de este estudio.

Como nota previa, tengamos presente que en Chile rige un sistema de pensiones, vigente desde la entrada en vigencia del Decreto Ley N°3500 el 13 de noviembre de 1980. Este sistema se funda en cotizaciones previsionales que los trabajadores deducen de sus remuneraciones y se aportan a fondos de capitalización individual de su propiedad, gestionados por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que los invierten y custodian. Numerosas modificaciones se han introducido al sistema, entre las que destacan el Sistema de Multifondos (Ley N°19.795, de 28 de febrero de 2002), que permitió a los afiliados escoger distintas modalidades de inversión de sus fondos, conforme su edad y aversión al riesgo, y el Pilar Solidario (Ley N°20.255, de 17 de marzo de 2008), que introdujo beneficios financiados por el Estado como las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. Esto último es particularmente relevante, toda vez que, al existir una serie de subsidios y prestaciones pecuniarias asociadas al sistema previsional, la alteración de algunos de sus elementos puede incidir en la administración financiera del Estado, al modificar las bases de cálculo de algunos beneficios, aumentando el monto a entregar o incluyendo nuevos beneficiarios.

El régimen vigente no contempla la posibilidad, por regla general, de que los afiliados retiren todo o parte de sus fondos, ya sea se encuentren actualmente activos laboralmente o ya se hayan pensionado. Sin perjuicio de ello, se había intentado ya judicialmente conseguir que un afiliado pudiera retirar los fondos ahorrados en su cuenta individual, mediante un recurso de protección interpuesto ante la Corte de Apelaciones Antofagasta, instancia en la que se resolvió el 18 de junio de 2020, en votación unánime, que una AFP restituyera los fondos a la recurrente.

Al Congreso Nacional tampoco le era ajena la noción de los retiros de fondos previsionales. Ya en 2016 se había presentado una moción de reforma constitucional, la que “Modifica el artículo 19 N° 18° de la Carta Fundamental, para permitir a los cotizantes del sistema privado de capitalización individual de pensiones, acceder al retiro de sus fondos para los fines que se indican.” (Boletín N°10.832-07). Si bien este primer proyecto sobre la materia no establecía directamente un retiro, sí mandataba a la ley de quórum calificado respectiva “contemplar la posibilidad del retiro anticipado de los ahorros, para los efectos de adquirir

una vivienda, un emprendimiento o el estudio de los hijos o enfermedad grave, dejando un mínimo garantizado.” Este proyecto, sin embargo, no avanzó mayormente en su tramitación, encontrándose aún pendiente su discusión en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

El clima propicio para proyectos de esta naturaleza se genera a partir de la pandemia por COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, que motivó la dictación Decreto N°104 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior, mediante el cual se dispusieron intensas limitaciones a la libertad de desplazamiento, se restringieron o suspendieron determinadas actividades económicas y se establecieron una serie de medidas de carácter sanitario para prevenir y combatir las consecuencias del virus. Este nuevo escenario se sumaba a la ya compleja situación económica que experimentaba el país desde los eventos de octubre de 2019²⁷. Si bien el Gobierno del Presidente Piñera promulgó una serie de proyectos de su autoría que iban en directo beneficio de los sectores más afectados por las medidas adoptadas, como la Ley de Protección del Empleo (N°21.227) y la Ley de Ingreso Familiar de Emergencia (N°21.230), lo cierto es que el Congreso Nacional los estimó insuficientes y optó por la alternativa de facultar a las personas a retirar una porción de sus fondos previsionales, ascendentes al 10% de lo ahorrado.

Sobre esta idea se basaban las mociones refundidas que terminaron convertidas en la Ley N°21.248, la primera de tres que establecieron retiros parciales de fondos previsionales (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, de 6 de julio de 2020, p. 13). En su origen, esta propuesta contemplaba un derecho a retirar un 10% de los fondos acumulados, con montos mínimos y máximos, así como un mecanismo de reintegro de los recursos retirados. Ya en su primera etapa de tramitación, en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, se discutió en torno a la relación entre reforma constitucional e iniciativa exclusiva. El profesor de Derecho Constitucional Tomás Jordán manifestó ante la Comisión “que el proyecto de reforma constitucional sería innovador por cuanto sería posible plantear esta discusión considerando la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de seguridad social, y que

²⁷ Según datos publicados en el sitio web de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de la Santísima Concepción por el profesor Andrés Ulloa, el principal referente mensual de actividad económica nacional (IMACEC), muestra una contracción de un 3,4% y 3,3% durante los meses de octubre y noviembre de 2019, y una expansión de 1.1% y 1.5% en los meses diciembre 2019 y enero 2020, respectivamente. Por otro lado, la tasa de desempleo, aparentemente más resiliente, no cambia y se mantiene en 7% a nivel nacional y mejora en la región pasando de 7,3% a un 6,3% en el trimestre móvil octubre diciembre del año pasado. Disponibles en <https://www.facea.ucsc.cl/2020/04/cuantificando-el-impacto-del-estallido-social-en-la-actividad-economica-regional/#:~:text=No%20es%20un%20secreto%20que,la%20actividad%20econ%C3%B3mica%20del%20pa%C3%ADs.&text=De%20acuerdo%20a%20nuestras%20estimaciones,anual%20de%201%2C66%25>.

Consultado el 25 de mayo de 2021.

no existe tal inadmisibilidad en reformas constitucionales” (Ibíd., p. 18). Por otra parte, el Diputado Hugo Gutiérrez estimó “que se ha recurrido a esta fórmula (de reforma constitucional) siendo que lo que correspondería sería legislar al respecto, el asunto es que hay iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de normas de seguridad social.” (Ibíd., p. 23). Cabe señalar que el Ejecutivo, en esta instancia al menos, no hizo reserva de constitucionalidad ni planteó argumentos relativos a la admisibilidad de la iniciativa. Quedaba entonces claro, tanto la razón, expresada por el señor Jordán, como la necesidad, en las palabras del Diputado Gutiérrez, de utilizar la reforma constitucional para tratar por la vía de una moción una materia propia de la iniciativa legal del Presidente.

Tras su despacho a la Sala, la discusión vuelve a la Comisión de Constitución para su segundo informe, en razón de haberse presentado indicaciones al texto propuesto. Una de esas indicaciones pretendió liberar del pago de impuesto a la renta los fondos retirados, estableciendo en consecuencia una exención tributaria, cuestión que conforme al Art. 65 N° 1 correspondería exclusivamente al Presidente, si se tratara de una propuesta legal. Sobre la cuestión se pronunció el Diputado Matías Walker, expresando que “existe el principio de reserva legal en materia de tributos e impuestos, y que todo lo que dice relación con imponer, suprimir reducir, o condenar tributos es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República conforme a la Constitución Política, lo que se debe tener en consideración para evitar cualquier dilación en el Tribunal Constitucional.” (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, de 9 de julio de 2020, p. 13). Notemos que el argumento, aun cuando se vincula a la tensión entre reforma constitucional e iniciativa exclusiva, no se esgrime en torno a una discusión de admisibilidad -la que en esta etapa tampoco se suscitó-, sino como una advertencia de un potencial obstáculo que podría retrasar la promulgación del proyecto. En contrario se manifestó el Diputado Gonzalo Fuenzalida, quien detectó que con la indicación “se está contraviniendo expresamente la Carta Fundamental. Precisa que el único que puede modificar, condonar y cambiar las reglas tributarias respecto a las obligaciones que tienen los ciudadanos es el Presidente de la República conforme al artículo 65 N° 1 de la Constitución Política.” (Ibíd., p. 14). En su paso por el Senado, la cuestión de admisibilidad por infracción de la iniciativa exclusiva tampoco fue debatida, consignándose únicamente una reserva de constitucionalidad respecto al quórum con que debía ser aprobada la reforma. (Certificado de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 21 de julio de 2020, p. 2). Concluyó su tramitación tras una aprobación por amplia mayoría de 116 votos favorables en el tercer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados el 23 de julio de 2020, siendo remitido al Presidente de la República, quien lo promulgó al día siguiente.

Exactamente un mes después, se presenta un nuevo proyecto de reforma constitucional para permitir un segundo retiro de fondos previsionales, el Boletín 13.736-07, refundido con los

Boletines 13.749-07 y 13.800-07, todos de iniciativa parlamentaria. Ya en los fundamentos de la moción se podía identificar una preocupación por la tensión entre iniciativa exclusiva y reforma constitucional. Así, consignaba la moción que el Art.127 CPR al que aludimos anteriormente “no puede ser interpretado en el sentido de que se extienda a las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias que irroguen gasto fiscal.” (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados de 5 de noviembre de 2020, p. 14). Agregaba que “de considerarse que son aplicables las normas sobre formación de la ley relativas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias que inciden en el erario público, el presente proyecto de reforma a la constitución, en la medida en que alcance el quórum señalado en el párrafo anterior, deroga tácitamente la aplicación supletoria de exclusividad presidencial a la reforma constitucional. De lo contrario, se llegaría al absurdo de que esta exclusividad absoluta del Presidente no solo respecto de los proyectos de ley, sino que también respecto de los proyectos de reforma constitucional, sería una norma inmutable por parte del Parlamento, consagrando un presidencialismo *ad-eternum*.” (Ibíd., p. 14). Por su parte, el Ejecutivo hizo presente que las normas previsionales y sobre seguridad social han sido reservadas por el constituyente al legislador (no al constituyente), y de forma exclusiva, al Presidente de la República (Ibíd., p. 16). Asimismo, desde la perspectiva del gasto público que irrogaría el proyecto, el Ejecutivo señaló que el primer retiro implicó “más de USD 3.400 millones en gasto directo, sin considerar el tema tributario (retiros sin pagar impuestos y permitir inversión en APV con franquicia tributaria); el segundo retiro, son USD 2.800 millones. Esto se efectúa a través de un resquicio, en contra de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en esta materia y en seguridad social.” (Ibíd., p. 63). Estos argumentos son los que fundaron una reserva de constitucionalidad del Ejecutivo, que terminó convertida, tras el avance del proceso legislativo y su inminente aprobación en dos actos: un requerimiento ante el TC patrocinado por el Presidente en virtud del Art. 93 N° 3 CPR y la presentación de un proyecto de ley –y no de reforma constitucional– sobre la misma materia, pero presentado por el Ejecutivo. Cabe destacar que la iniciativa parlamentaria siguió su tramitación, alcanzando mayorías aún más amplias que en el caso anterior, siendo aprobadas sus disposiciones en la Cámara de Diputados por 130 votos favorables o más, es decir, superando incluso el máximo quórum de 2/3 que contempla la CPR.

El proyecto del Ejecutivo, Boletín N°13.914-13, de 18 de noviembre de 2020, aun cuando en su formulación original contenía una serie de disposiciones que pretendían mitigar algunos de los efectos negativos que se detectaron a propósito del primer retiro, terminó promulgado el 4 de diciembre de 2020 bajo una redacción muy similar²⁸. Es interesante detenerse en los

²⁸ El proyecto original del Ejecutivo, entre otras cosas, consideraba los fondos retirados como renta para efectos tributarios, excluía del beneficio a quienes no habían visto mermados sus ingresos y contemplaba un mecanismo

fundamentos de este mensaje presidencial. Es una breve declaración a favor del respeto del marco constitucional relativo a la iniciativa exclusiva presidencial. Todos los argumentos giran en torno a la forma en que debe alterarse el régimen previsional, concluyendo que esto sólo puede hacerse a través de una ley –no a través de la Constitución– y que esa ley debe ser de iniciativa del Presidente. No hay ningún argumento acerca de la conveniencia o mérito del proyecto en cuanto a su contenido.

Por su parte, el requerimiento al TC dio lugar al procedimiento Rol 9797-20, siendo acogido únicamente por el voto dirimente de su Presidente, ante un empate en la votación de sus integrantes. Un estudio pormenorizado de los fundamentos de la resolución y las disidencias excede con creces el alcance de este trabajo, pero se menciona porque resulta revelador de la naturaleza fundamentalmente polémica y abierta a la interpretación de esta materia, aspectos que quedarían aún más patentes en el contexto de la discusión del tercer proyecto de retiro.

Este tercer retiro surge nuevamente a partir de mociones de reforma constitucional refundidas, Boletines N°13.950-07, 14.054-07 y 14.095-07. Una primera particularidad presente en la tramitación de estas iniciativas la encontramos en el primer informe de la Comisión de Constitución de la Cámara, en tanto allí se consignó, entre las constancias reglamentarias, que los proyectos no debían pasar por la Comisión de Hacienda “por tratarse de una reforma constitucional”. (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de 13 de abril de 2021, p. 1). Resulta interesante que se explicita la razón de omitir este trámite, toda vez que el Art. 17 LOCCN, como vimos anteriormente, fija la competencia de la Comisión de Hacienda, en el contexto del Título II de la citada Ley, sobre “Normas básicas de la tramitación interna de los proyectos de ley”, disposiciones que podrían entenderse vigentes para el procedimiento seguido ante una reforma constitucional, por aplicación del Art. 127 CPR. Sin embargo, queda claro el Legislativo no lo ha entendido así, tal vez por la estrecha vinculación existente entre el paso por Hacienda y la determinación de la incidencia presupuestaria como causal de inadmisibilidad de mociones parlamentarias, aun cuando esta no es la función de dicha Comisión.

Por otra parte, se reproducen nuevamente los argumentos en contra de la admisibilidad de este proyecto de reforma, basados siempre en la necesidad de afectar el sistema previsional por ley, por una parte, y en el impacto que las mociones tendrían en la administración financiera del Estado, por otra, materias ambas reservadas a la iniciativa presidencial. (Ibíd., p. 28). Y nuevamente son estas las razones que motivan la reserva de constitucionalidad del Ejecutivo y un nuevo requerimiento ante el Tribunal Constitucional, sumando ahora la fuerza de su sentencia como precedente. Sin embargo, en esta ocasión la historia de desarrollaría de

de reintegro basado en un aumento de la cotización. Sólo lo primero, y aun con matices, sobrevivió la tramitación de la iniciativa.

forma distinta. Si frente al primer requerimiento el Ejecutivo logró una victoria pírrica, con el segundo ni siquiera alcanzó a luchar la batalla, en tanto el Tribunal optó por no admitirlo a tramitación, por siete votos contra tres. Sólo destacaremos una idea fundamental presente en esta decisión, la que revela que el Tribunal entendió que con el requerimiento “se intenta revestir del carácter de conflicto de constitucionalidad sola la falta de entendimiento, coordinación, diálogo, colaboración entre los colegisladores. Esto es un conflicto político que se trae al Tribunal Constitucional para resolverlo con votos y no con la necesaria deliberación democrática entre los poderes ejecutivo y legislativo, queda de manifiesto cuando el Ejecutivo interpone un requerimiento de inconstitucionalidad frente a la iniciativa del Legislativo, mientras en paralelo, es aquel mismo poder del Estado el que presenta una iniciativa legal destinada al mismo objetivo. Es frente a ello que cabe preguntarse si resulta inexcusable, pertinente y hasta competente la intervención de esta magistratura, órgano jurisdiccional, ante un conflicto de tipo político que puede ser resuelto por los propios colegisladores mediante la tramitación de otros proyectos, el veto y la calificación de urgencias.” (STC. Rol N° 10.774-2, p. 22). Si ya era dudoso considerar que la cuestión sobre la relación entre reforma constitucional e iniciativa exclusiva estaba resuelta, tanto a nivel normativo como jurisprudencial, con esta decisión del Tribunal Constitucional la situación llega a un estado de incertidumbre aún mayor. Aun cuando el argumento recién transcrito alude a una situación de conflicto entre los órganos colegisladores como razón para no inmiscuirse en su resolución, lo cierto es que el problema en lo sustantivo carece actualmente de una decisión uniforme de parte del árbitro constitucional. Digamos finalmente que el Ejecutivo en paralelo presentó un proyecto de ley permitiendo un tercer retiro, el que ante la decisión del Tribunal perdió apoyo parlamentario, siendo aprobada y promulgada, en definitiva, la iniciativa parlamentaria original.

Con la descripción de estos ejemplos de reformas constitucionales vinculadas al ámbito de la iniciativa reservada al Presidente, se revela una vez más la naturaleza esencialmente política de la discusión sobre la iniciativa exclusiva, pues fue gracias a la consecución de altas mayorías en el parlamento, y no la argumentación técnico-presupuestaria, que estos proyectos vieron la luz.

IV.- Alternativas a la iniciativa exclusiva: Ventajas y desventajas

Tras el recorrido que hemos hecho sobre la actual configuración normativa, las principales líneas tanto doctrinales como jurisprudenciales y la práctica parlamentaria a propósito de la iniciativa exclusiva, queda claro que esta es una materia polémica que hoy presenta importantes problemas interpretativos para los órganos colegisladores, los que no han sido resueltos de forma uniforme en la práctica por ellos ni por el árbitro de sus disputas, el Tribunal Constitucional. En tal sentido, es necesario contar con posibles caminos que puedan seguirse para salvar estas dificultades, las que podrían resultar útiles frente al proceso para establecer una nueva Constitución que se encuentra en marcha. Estas se presentan de forma ascendente, en razón de lo disruptivas que resultan frente a la institucionalidad vigente.

Frente a cualquiera de las fórmulas que más adelante se describen, un requisito previo e ineludible es continuar con el proceso de fortalecimiento de las capacidades del Congreso Nacional en materia presupuestaria, el que si bien ya se ha iniciado, como explicamos a propósito de la conformación de su Oficina de Presupuestos, requiere profundizar su desarrollo, de manera que pueda convertirse en un contrapeso efectivo del Ejecutivo en la discusión presupuestaria en sentido amplio, y sea capaz de apoyar el debate parlamentario en este ámbito.

1.- Restringir la iniciativa exclusiva a hipótesis taxativamente definidas y delimitadas

Esta alternativa tiene por objeto reducir el margen interpretativo que actualmente ofrece el texto normativo que regula la iniciativa exclusiva. Como vimos anteriormente, descartando las causales de inadmisibilidad formal contenidas en los dos primeros incisos del Art. 65 CPR, las demás materias referidas en sus numerales se relacionan directamente con la administración financiera expresada en el inciso 3, como la potestad tributaria y la contratación de empréstitos, o bien indirectamente, como la determinación de funciones de los órganos del Estado o la modificación de normas de seguridad social. Sin embargo, existiendo un concepto de administración financiera sin una definición o contenido normativo claro, así como expresiones contenidas en los distintos números del Art. 65 CPR, se abre un abanico de posibilidades interpretativas que, como hemos dado cuenta en este trabajo, ha propiciado una extensión de tal concepto, reduciendo en la práctica las potestades legislativas del Congreso Nacional.

Para solucionar esta situación, en primer lugar, debería eliminarse la referencia a la incidencia en la administración financiera o presupuestaria, presente en el inciso 3 del Art. 65 CPR. En segundo lugar, podría elaborarse, junto con lo anterior, un nuevo catálogo, si se quiere más amplio en el número de materias contempladas, pero a la vez, con una redacción más acotada

de las mismas, de forma que quede claro qué materias el constituyente ha dejado a la iniciativa exclusiva del Presidente y cuáles pueden ser promovidas por parlamentarios.

Respecto a esta segunda tarea a realizar, cabría a su vez definir si lo que se busca con la iniciativa exclusiva es únicamente resguardar el patrimonio fiscal en manos del Presidente, o también establecer una preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo, materializada en una iniciativa de ley más amplia tanto en el texto normativo como en la práctica parlamentaria. De concluirse en el primer sentido, sería también necesario reformular la redacción de los números del Art. 65 CPR, restringiendo su alcance sólo a aquellas materias que puedan tener un impacto negativo en las arcas fiscales, esto es, las que reduzcan los ingresos, creen nuevos gastos o aumenten los existentes.

Respecto al N°1, referido a la potestad tributaria, habría de eliminarse la palabra “Imponer”, en tanto la creación de un nuevo tributo implicaría la generación de un nuevo ingreso fiscal. También debería reemplazarse la palabra “modificar”, relativa a las exenciones tributarias por “ampliar o eliminar”, en tanto sólo la extensión de una franquicia vigente tiene el potencial de reducir la recaudación.

Respecto al N°2, referido a la creación de órganos del Estado y sus funciones, se debería eliminar la referencia a la posibilidad de “suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”, en tanto la supresión de un órgano del Estado implicaría en principio un ahorro fiscal, por una parte, y la determinación de funciones sólo irrogaría un mayor gasto en cuanto sea decisión del legislador agregar presupuesto para su atención.

Respecto al N°3, referido a operaciones de crédito del Estado o sus organismos, no procedería introducir ninguna modificación, en tanto todo su contenido está referido a situaciones en las que la integridad fiscal puede verse comprometida o afectada negativamente.

Respecto al N°4, cabe primero distinguir su primera parte, referida a las rentas del personal de la Administración Pública, en la que sólo sería pertinente eliminar la frase “Fijar, modificar”, en tanto ellas permiten la reducción de estas rentas, configurando un ahorro fiscal. Respecto a la segunda parte, referida a la fijación de las remuneraciones mínimas del sector privado, procedería su eliminación, en tanto esta materia, en su actual redacción, no tiene el potencial de afectar negativamente el patrimonio del Fisco.

Respecto al N°5, referido a la negociación colectiva, debería ser reescrito, acotándolo a las normas relativas al contexto estatal, que bajo la actual legislación se restringe a las empresas en que el Estado tiene participación, en tanto conforme al Art. 19 N°16 CPR y 304 del Código del Trabajo, este derecho está circunscrito “a las empresas del sector privado y en aquellas en las que el Estado tenga aportes, participación o representación.” De esta forma, la iniciativa exclusiva se relacionaría con aquello que podría afectar las arcas del Estado, al

menos de modo indirecto, mediante la modificación de las disposiciones que reglan los procedimientos de la negociación colectiva.

Respecto al N°6, referido a las normas de seguridad social, sería pertinente explicitar que sólo corresponde al Presidente iniciar la tramitación de proyectos que incidan en esta materia en cuanto irroguen un mayor gasto o una menor recaudación fiscal, toda vez que, bajo su actual redacción, este numeral establece una iniciativa amplia sobre la materia, tanto en lo que se relacione al sector público como al privado.

Ventajas: Esta alternativa, sin duda la más conservadora de las que aquí se presentan, tiene la característica de ser la menos disruptiva del escenario constitucional vigente, lo que podría dar solución a algunas de las problemáticas detectadas en este trabajo, manteniendo la actual institucionalidad prácticamente inalterada, principalmente porque el Presidente seguiría siendo el garante del erario nacional, a la vez que la iniciativa parlamentaria se vería consolidada en un marco de acción constituido por todo aquello que no se integra en la redacción.

Desventajas: Resulta ingenuo esperar que esta vía resuelva de una vez y para siempre las demás dificultades interpretativas, toda vez que, como vimos, la discusión parlamentaria sobre la admisibilidad se resuelve siempre de forma política, por lo que se encuentra sujeta al juego de mayorías del Congreso y a la acción del Tribunal Constitucional, cuestión que podría implicar, otra vez, cambios profundos en la forma en que se entiende la iniciativa exclusiva, hacia su extensión o restricción. Por otra parte, atendida la naturaleza política de las discusiones que se generan en torno a la iniciativa exclusiva, tampoco parece razonable esperar soluciones satisfactorias utilizando únicamente una corrección al texto normativo, sin hacerse cargo de su elemento político. En simple, se estaría empleando una solución jurídica, entendida como una precisión normativa del texto constitucional, en circunstancias que el problema es eminentemente político.

2.- Permitir iniciativas parlamentarias con incidencia presupuestaria sujetas a un quórum reforzado

Esta propuesta se formula a partir de la práctica seguida durante la tramitación de las reformas constitucionales exitosas. En todas ellas, se alcanzaron importantes grados de acuerdo, los que se materializaron en amplias votaciones a favor, superando incluso el más alto quórum que considera la CPR para su modificación. En la práctica, esto se podría formular a través de dos vías: la primera consistiría en exigir una votación de admisibilidad con un quórum supramayoritario de un proyecto que incida en las finanzas del Estado. Una vez superada esta etapa, el proyecto podría ser discutido en plenitud, y la aprobación de sus normas estaría sujeta al quórum específico que actualmente la CPR consagra para las distintas materias. La segunda posibilidad podría ser eliminar el control de admisibilidad por esta causa, y

establecer un quórum reforzado para la aprobación de una disposición que, luego de su análisis pormenorizado, se estime incide en la administración financiera.

Ventajas: El resguardo al erario nacional se garantizaría por la vía de establecer un quórum superior a la mayoría simple, para la admisión o aprobación de todas aquellas iniciativas que incidan en la administración financiera. Al mismo tiempo, se evitaría la actual inhibición de la discusión parlamentaria toda vez que cualquier iniciativa podría estudiarse y debatirse, independiente de quien la presente, pero su aprobación y vigencia estarían mediadas por la consecución de consensos políticos amplios.

Desventajas: Podría estimarse como un problema el hecho de que la protección del patrimonio fiscal igualmente estaría expuesta a la obtención de mayorías parlamentarias circunstanciales. Sin embargo, esta eventual desventaja diluye al menos uno de los fundamentos por los que se estableció originalmente la iniciativa exclusiva presupuestaria, a saber, el evitar que a través de la acción del Congreso se aprobaran normas legales que favorecieran con recursos a grupos o territorios específicos, en tanto difícilmente proyectos de esta naturaleza serían capaces de aunar apoyos supramayoritarios.

3.- Eliminar la iniciativa exclusiva

Esto establecería una iniciativa idéntica para ambos colegisladores, consistente en que Ejecutivo y Legislativo podrían promover la discusión de cualquier materia de ley. Dentro de esta alternativa, también podría contemplarse un escenario en el que desaparezca la causal de inadmisibilidad por incidencia en la administración financiera, pero preservando la potestad del Presidente de presentar la Ley de Presupuestos año a año. En la práctica, esto se traduciría en que todo proyecto de ley podría ser discutido, independiente de qué órgano colegislador lo promueva, aun cuando su aprobación y aplicación incidan, directa o indirectamente, en la administración financiera del Estado. Sin perjuicio de ello, bajo la actual LOCCN, particularmente su Art. 14, todo proyecto de ley, independientemente de que se trate de un mensaje o una moción, debe venir acompañado en su presentación por “los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.” Cabe hacer presente que el inciso final del Art. 13 RCD sólo establece la exigencia de acompañar un informe financiero cuando se trate de proyectos iniciados por mensaje presidencial “cuando corresponda”, es decir, cuando ellos incidan en la administración financiera. En este sentido, para armonizar esta disposición reglamentaria con la propuesta aquí formulada, bastaría reemplazar la palabra “mensajes” por “proyectos”.

Esto implica que el proyecto podría ser discutido en su contenido normativo propiamente tal, como respecto al financiamiento necesario para su implementación. Por otra parte,

conservaría el Presidente la facultad de financiar o no el proyecto, a través de la Ley de Presupuestos respectiva, recayendo asimismo en él la responsabilidad política de hacerlo o no.

Ventajas: Esta vía reconoce el valor intrínseco de la discusión parlamentaria, permitiendo tanto a los órganos del Estado como a la ciudadanía en general participar de ella, y sólo luego de que esta tenga lugar, dejar al arbitrio del Ejecutivo la decisión de financiar o no el gasto que corresponda. Asimismo, esta propuesta sigue conservando un elemento propio del presidencialismo, en tanto la potestad financiera continúa en manos del Presidente de la República. A pesar de su aparente radicalidad, en el contexto histórico constitucional chileno que someramente describimos, la idea ha tenido aplicación práctica, aun a falta de texto expreso. Es más, podríamos decir que hoy en día se experimenta la vuelta del péndulo, que habiendo estado en manos del Ejecutivo desde el retorno de la democracia, hoy pasa a manos del Legislativo, en tanto por la vía de la reforma constitucional, la iniciativa parlamentaria con incidencia en la administración financiera se ha vuelto norma vigente en Chile.

Desventajas: Parece evidente que aun cuando esta alternativa sería capaz de resolver los problemas asociados a la determinación del alcance de la iniciativa exclusiva, lo haría eliminando simplemente la causa sin ofrecer una alternativa de resguardo del patrimonio fiscal distinta a la que ya actualmente tiene el Presidente, herramienta que podría no resultar suficiente para garantizar la integridad patrimonial del Fisco. Sin embargo, este es justamente el sistema que opera en los Estados Unidos, en el que el Presidente, año a año, envía al Congreso no un proyecto de ley de presupuestos –en tanto toda potestad legislativa está entregada exclusivamente al Congreso, conforme al Art. 1, Sec. 1 de la Constitución de Estados Unidos–, sino una propuesta de presupuesto para el próximo año fiscal que ambas cámaras pueden estudiar, modificar, aprobar o rechazar. Esta propuesta se formula luego de haber recibido antecedentes de las distintas agencias públicas, permitiendo al Ejecutivo decidir a partir de ellos las asignaciones presupuestarias que estime convenientes. Llevando esta fórmula a nuestro país mediante la alternativa propuesta, podrían incluirse en este trabajo previo a la formulación del presupuesto todas aquellas iniciativas aprobadas por el Congreso que implicarían el desembolso de recursos públicos a efectos de que el Ejecutivo asigne o no el presupuesto requerido por ellas.

4.- Reformular administración financiera desde una perspectiva regional

Esta alternativa propone aproximarse al problema desde una óptica distinta a la que ha sido utilizada durante la historia constitucional chilena. Si la ley del péndulo en nuestro devenir jurídico ha implicado que la iniciativa en materia presupuestaria transite en la práctica del Ejecutivo al Legislativo, para luego tras alguna reforma volver a aquel, esta alternativa ataca la que podría ser la causa del problema. Esta visión entiende que el problema está radicado

en la excesiva importancia que un presupuesto fiscal tiene, en tanto se sigue decidiendo en su mayor parte a nivel nacional de forma centralizada, entre el Ejecutivo, representado por el Ministerio de Hacienda, y el Legislativo, a través de sus dos cámaras.

La idea central de esta propuesta implica una reformulación de la administración financiera en su conjunto, dejando de lado la manera tradicional llevada hasta ahora consistente en adoptar las decisiones de recaudación y asignación de recursos públicos, actualmente centralizada y de alcance nacional, trasladándola en una porción sustantiva, a las regiones. En este sentido, pueden considerarse dos escenarios:

Un primer camino implicaría aumentar significativamente los recursos asignados a los gobiernos regionales y también una liberación en sus decisiones de gasto. En la Ley de Presupuestos actualmente vigente, se dispusieron para los gobiernos regionales \$1.480.283.909.000, cifra que frente a los \$60.178.364.208.000 correspondientes al gasto nacional representa un 2,46% del total. Más aún, la Ley de Presupuestos no sólo establece un monto para cada gobierno regional, sino que los asigna a ciertos rubros, entre los que destacan los gastos de su operación ordinaria y los destinados a financiar inversión local. Aumentar sustantivamente la proporción de recursos regionales y su forma de asignación liberaría en cierto grado la presión existente en la decisión de gasto adoptada a nivel legislativo nacional, toda vez que las autoridades regionales gozarían de un margen de acción más amplio en materia fiscal, pudiendo asignar recursos públicos a los fines que resulten relevantes en sus respectivas esferas territoriales. Este esquema no alteraría en lo sustantivo la estructura política de la discusión presupuestaria nacional, en el sentido que la Ley de Presupuestos de cada año seguiría siendo propuesta por el Presidente y debatida en el Congreso Nacional, pero tendría la virtud de radicar en el nivel regional la adopción de decisiones con impacto fiscal, al menos en una porción mucho más relevante de los recursos públicos. A su vez, esta vía resultaría armónica con la reciente instalación de los gobernadores regionales, electos por vez primera democráticamente, en tanto su visión sobre las necesidades regionales y la forma de atenderlas puede legítimamente diferir de la que sustenta la autoridad del gobierno central.

Un segundo camino consistiría el establecimiento de una forma de gobierno con características federales. Implicaría entregar nuevas facultades a los órganos representativos regionales para tomar decisiones con impacto presupuestario, desde el establecimiento de mecanismos de recaudación hasta la asignación de recursos públicos regionales aplicables a dicho ámbito territorial. Si los gobiernos regionales, a través de lo que debieran ser verdaderas legislaturas, son capaces de establecer tributos y establecer los objetivos a que tales recursos estarán destinados, la importancia de la decisión tomada a nivel nacional reduciría considerablemente su significado e importancia. De esta manera, incluso conservándose la iniciativa exclusiva a nivel nacional –tal vez debiéramos decir en este caso,

federal– un número importante de decisiones presupuestarias serían tomadas en el seno de las legislaturas regionales. Bajo este escenario puede resultar ilustrativo el ejemplo del sistema parlamentario alemán. En él, convive el *Bundestag*, integrado por representantes electos democráticamente, y el *Bundesrat*, compuesto por miembros designados por los gobiernos regionales, es decir, no electos por votación de los ciudadanos que integran esos espacios territoriales. Si bien bajo la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania este último supedita sus potestades legislativas a las del primero, debe sin embargo pronunciarse sobre todas aquellas iniciativas que este apruebe para cuya administración sean necesarias las autoridades regionales, así como respecto a otras materias previstas en la Ley Fundamental en las que su concurrencia resulta necesaria. Aun cuando se trata de un órgano establecido a nivel federal, sus representantes no están encargados de ejercer un rol legislativo con alcance nacional, sino que son representantes directos de los gobiernos regionales, y en tal calidad, se les encomienda actuar en nombre de los intereses y objetivos de estas autoridades, que, a su vez, son mandatadas por la ciudadanía de sus respectivos territorios. De esta forma, se aseguraría la participación regional en el proceso legislativo en general, y en el proceso presupuestario en particular, tanto a nivel nacional como regional.

Ventajas: Mediante cualquiera de las dos posibilidades que se plantean en torno a esta alternativa, se garantizaría una participación mucho más activa de las regiones en el proceso presupuestario. Las necesidades y potencialidades de las regiones gozarían de una posición relevante en las discusiones sobre recaudación y gasto, fortaleciendo de esta manera la participación democrática en el proceso presupuestario. A su vez, liberaría en buena medida la presión existente en torno a la discusión anual del presupuesto nacional, así como la que se lleva a cabo en el contexto de proyectos de ley diversos que incidan en la administración financiera del Estado.

Desventajas: Esta alternativa es la más desafiante e innovadora si se la compara con el actual sistema constitucional. En su primera formulación, la más conservadora, conllevaría una decisión política en virtud de la cual los colegisladores abrogan una porción considerable de su poder, en la forma del control presupuestario nacional. La segunda implicaría un profundo robustecimiento de los órganos regionales, creando, por ejemplo, parlamentos regionales, entidades que resultan ajenas a nuestra tradición constitucional. A todas luces se trata de un desafío complejo, que podría ser difícil de aprobar e implementar atendido el desprestigio que atraviesan nuestros actuales órganos legislativos, factor que podría mermar su legitimación ciudadana.

V.- Conclusiones

La actual crisis política tiene su origen en el llamado estallido social de octubre de 2019, el que fue gatillado por un alza en el transporte público de la Región Metropolitana, decidida por un organismo de carácter técnico, el Panel de Expertos del Transporte Público. Con esta referencia quisiera destacar que, si bien gran parte de la crisis institucional obedece a un agotamiento ciudadano frente a la primacía de las razones técnicas sobre cualquier otra consideración, no por ello debe abandonárselas. Lo correcto sería ponerlas en su lugar, en el contexto de la discusión política: La argumentación técnica es un complemento indispensable de una sana deliberación democrática, pero jamás será el único elemento suficiente, ni mucho menos un sustituto que la excluya. Tras estudiar la normativa vigente, la jurisprudencia constitucional y la práctica parlamentaria, y habiendo formulado algunas propuestas de cambio constitucional y legal, es posible plantear las siguientes conclusiones:

1.- La iniciativa exclusiva en materia financiera es un concepto que, tanto a nivel normativo, jurisprudencial y práctico, carece de contornos claros y nítidos que permitan una aplicación cierta o predecible. A nivel normativo, estimamos que en su actual formulación la iniciativa exclusiva es incapaz de ofrecer un marco de actuación definido para los colegisladores, pudiendo el Ejecutivo extenderla a su arbitrio a través de la argumentación técnico-presupuestaria y el Congreso eludirla mediante los proyectos de reforma constitucional. No parece razonable esperar que, a partir de ajustes al texto vigente del Art. 65 CPR se solucionen los problemas que en este trabajo hemos consignado, en tanto a un conflicto político difícilmente le bastarán soluciones estrictamente jurídicas. A nivel jurisprudencial, las sentencias del Tribunal Constitucional en la materia no configuran un conjunto de criterios comprensivo e integral que haya sido seguido uniformemente por los colegisladores. Nada augura que la solución provenga de la utilización de estos criterios, y menos aún que se elaboren nuevos, habida cuenta de la actitud adoptada por este Tribunal en los casos de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo a propósito de las reformas a la Carta Fundamental, sumado esto también al proceso constituyente en curso. Finalmente, desde la práctica parlamentaria, es posible constatar una actitud de creciente resistencia del Legislativo frente al Ejecutivo, que inicialmente se manifiesta en la disputa por el alcance de la iniciativa exclusiva en el seno de la discusión de proyectos de ley y que luego es superada mediante el recurso a la reforma constitucional.

2.- Si se la juzga a partir de los objetivos para los que fue concebida, fundamentalmente el resguardo de la integridad patrimonial del Estado y la coherencia de sus políticas económicas, podría concluirse que ha sido medianamente exitosa. Ya no se debaten en el Parlamento leyes de iniciativa parlamentaria que se dirijan en directo beneficio de la clientela política particular, como ocurrió durante la primera mitad del siglo pasado. Sin embargo, tendríamos

que agregar que este fin ha sido alcanzado pagando un costo demasiado alto, a saber, el sacrificio de la deliberación democrática sobre las más diversas materias de interés nacional, las que, en la práctica, sólo pueden ser discutidas de forma íntegra cuando el Presidente de la República consiente en ello. Esto deja en una posición de claro menoscabo a sus pares colegisladores, atentando así también con los principios de separación y equilibrio de poderes.

3.- Su interpretación extensiva, elaborada a partir de la argumentación técnico-presupuestaria contenida en los informes financieros, ha intentado disfrazar la deliberación política en un debate de cifras, en el que el Parlamento poco puede decir, conforme a las facultades constitucionales que hoy detenta y a sus actuales capacidades técnicas. Esta concepción ha sido superada por la práctica seguida en el Congreso, toda vez que la voluntad de las mayorías parlamentarias no ha podido ser frenada por el Ejecutivo ni por el Tribunal Constitucional. La fuerza de los votos en el Parlamento ha inhabilitado a ambos, revelando la naturaleza eminentemente política de la disputa.

4.- Existe una diferencia fundamental entre la iniciativa exclusiva legislativa y las atribuciones presupuestarias del Presidente de la República en un régimen presidencial. Por la primera se le reserva a la máxima autoridad ejecutiva la facultad de iniciar la discusión legislativa sobre determinadas materias y por la segunda se le otorga sólo a ella la decisión en torno a la asignación de recursos públicos. Aun cuando en nuestra práctica parlamentaria reciente ambas se confundan, toda vez que la discusión en torno a la admisibilidad de mociones parlamentarias en la mayoría de los casos se reduce a un debate en torno al mayor gasto que implica una determinada propuesta, lo cierto es que difieren diametralmente en sus efectos. La primera es capaz de inhibir la deliberación legislativa en un conjunto importante de materias, el menos teóricamente. La segunda, en cambio, permite este proceso, y preserva en manos del Presidente, la decisión de financiar o no una iniciativa aprobada por el Congreso, radicando también en él la responsabilidad política de tal decisión.

5.- Reflexionar en torno a la iniciativa exclusiva en la materia en estudio, es pensar sobre quiénes se encuentran legitimados para promover la discusión parlamentaria. Así, una restricción, una reformulación o una derogación de la iniciativa exclusiva implica, bajo el actual sistema constitucional al menos, que los parlamentarios gozarán de una mejor posición jurídica que la que actualmente tienen, pudiendo eventualmente igualar la del Ejecutivo para someter cualquier asunto a la deliberación legislativa. Pero también bajo cualquiera de los escenarios propuestos como alternativas surge la oportunidad de abrir aún más el espectro, considerando la participación de la ciudadanía a través de la consagración de la iniciativa popular de ley. Actualmente, nuestro sistema no admite esta posibilidad, y la democracia se traduce para la mayoría de los ciudadanos en una actividad que se desarrolla fundamentalmente a través del voto en las elecciones periódicas. Existen hoy avances

técnicos en el sistema electoral, por ejemplo, el patrocinio de candidaturas por medios electrónicos, que podrían ser utilizados también para permitir la presentación de iniciativas formuladas desde la propia ciudadanía, lo que podría configurar un mecanismo interesante de profundización de la participación democrática.

6.- La iniciativa exclusiva no escapa a la crisis política que actualmente viven prácticamente todas las instituciones del Estado. En este sentido, las soluciones a las dificultades que este trabajo intentó identificar y describir no pueden sino provenir de una reestructuración también política, siendo la sede idónea para esa tarea la Convención Constitucional encargada de producir un proyecto de Nueva Constitución que deberá ser ratificado por la ciudadanía en los próximos meses. Esta instancia ofrece una oportunidad única para revisar democráticamente esta y otras materias que, en buena hora, puedan dotar al país de una institucionalidad más democrática, más participativa y más justa.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Atria, Fernando (2013): *La Constitución tramposa*. Lom Ediciones. Santiago de Chile.
- Bassa, Jaime; Ferrada, Juan Carlos; Viera Christian (2015): *La Constitución Chilena: Una revisión crítica a su práctica política*. Lom Ediciones. Santiago de Chile.
- Cheibub, José Antonio (2007): *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press. Nueva York, Estados Unidos.
- Contreras, Pablo; García, Gonzalo; y Martínez, Victoria (2016): *Diccionario constitucional chileno*. Hueders. Santiago de Chile.
- Fernandois, Arturo (2010): *Derecho Constitucional Económico. Tomo II. Regulación, Tributos y Propiedad*. Ediciones UC. Santiago de Chile.
- Mezey, Michael (2013): *Presidentialism: Power in Comparative Perspective*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Estados Unidos.
- Sullivan, John (2007): *How our laws are made*. House of Representatives of the United States Congress. Washington DC. Estados Unidos

ARTÍCULOS

- Devillaine, Franco. (2016): “El cesarismo legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980”, en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Fernández, Miguel Ángel. (2013): “La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Emilio Pfeffer (ed.), Editorial Jurídica, Santiago de Chile.
- Soto, Sebastián. (2007): “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, en *Sentencias Destacadas, 2007*. Arturo Fernandois (ed.), Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Soto, Sebastián. (2013): “La Ley de Presupuestos: Aspectos Constitucionales, Legales y la Práctica Legislativa”, en *Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán*. Emilio Pfeffer (ed.), Editorial Jurídica, Santiago de Chile.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Ulloa, Andrés (2020): “Cuantificando el impacto del estallido social en la actividad económica regional.”, en Blog Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Disponible en <https://www.facea.ucsc.cl/2020/04/cuantificando-el-impacto-del-estallido-social-en-la-actividad-economica-regional/#:~:text=No%20es%20un%20secreto%20que,la%20actividad%20econ%C3%B3mica%20del%20pa%C3%ADs.&text=De%20acuerdo%20a%20nuestras%20estimaciones,a%20de%201%20C66%25>. Fecha de última consulta: 25 de mayo de 2021.

CUERPOS NORMATIVOS

Constitución Política de la República de Chile

Constitución de los Estados Unidos

Constitución Política de la República Federativa del Brasil

Decreto Ley N° 1263 Orgánico de Administración Financiera del Estado

Decreto Ley N° 3500 que Establece Nuevo Sistema de Pensiones

Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional

Ley N° 19.795 que Modifica el Decreto Ley N° 3500 en materia de Inversión de Fondos de Pensiones

Ley N° 20.255 que Establece Reforma Previsional

Ley N° 21.227 de Protección del Empleo

Ley N° 21.230 de Ingreso Familiar de Emergencia

Ley N° 21.248 de Reforma Constitucional que Permite el Retiro Excepcional de los Fondos Acumulados de Capitalización Individual en las Condiciones que indica

Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile

Reglamento del Senado de Chile

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional (1996): Rol N° 242-1996, 12 de agosto.

Sentencia del Tribunal Constitucional (2007). Rol N° 786-07, 13 de junio

Sentencia del Tribunal Constitucional (2020). Rol N° 9797-20, 30 de diciembre de 2020

Sentencia del Tribunal Constitucional (2021). Rol N° 10774-21, 29 de abril

OTROS DOCUMENTOS

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados (2020). Informe de 6 de julio

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados (2020). Informe de 9 de julio

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados (2020). Informe de 5 de noviembre

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados (2021). Informe de 13 de abril de 2021

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2019). Acta del 23 de abril

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2019). Informe de 30 de abril

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2020). Acta del 14 de abril

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2020). Informe de 6 de julio

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2020). Informe de 22 de julio

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (2020) Certificado de 15 de abril

Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados (2014). Oficio N° 11.347

Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado (2020). Informe de 17 de junio

Decreto N° 104 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior que Declara Estado de Excepción Constitucional, por Calamidad Pública, en el Territorio de Chile

Dirección de Presupuestos (2018). Informe Financiero de la N° 55.

Dirección de Presupuestos (2019). Informe Financiero N° 5.

Dirección de Presupuestos (2019). Informe Financiero N° 57

Director de Presupuestos (2019). Oficio N°815

Proyecto de ley que “Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del

estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19”, Boletín N°9914-11.

Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19”, Boletín N°13.364-13.

Proyecto de ley que “Modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos bioequivalentes genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias”, Boletín N°13.506-04.

Proyecto de ley que “Establece un retiro único y extraordinario de fondos previsionales en las condiciones que indica”, Boletín N° 13.914-13.

Proyecto de reforma constitucional que “Modifica el artículo 19 N° 18° de la Carta Fundamental, para permitir a los cotizantes del sistema privado de capitalización individual de pensiones, acceder al retiro de sus fondos para los fines que se indican.”, Boletín N°10.832-07.

Proyecto de reforma constitucional que “Modifica la Carta Fundamental para incorporar la economía social y solidaria como parte del orden público económico”, Boletín N°12.165-07.

Proyecto de reforma constitucional que “Crea la Empresa Nacional del Litio”, Boletín N°12.832-07

Proyecto de reforma constitucional que “Modifica la Carta Fundamental para incorporar una prestación monetaria fiscal, a la que tendrá derecho toda persona mayor de edad, denominada renta básica universal”, Boletín N°13.247-07.

Proyecto de reforma constitucional que “Modifica la Carta Fundamental, para establecer y regular un mecanismo de retiro de fondos previsionales, en las condiciones que indica, Boletines refundidos N° 13.736-07, 13.749-07 y 13.800-07.

Proyecto de reforma constitucional que “Modifica la Carta Fundamental, para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de parte de los fondos previsionales, en las condiciones que indica, Boletines refundidos N° 13.950-07, 14.054-07 y 14.095-07.

Proyectos de resolución de la Cámara de Diputados del periodo legislativo 2018-2022 N° 59, 345, 812, 927, 1120, 1165, 1248 y 1345.

Secretaría General de la Cámara de Diputados (2020). Informe Técnico N° 11/368/2020