

# Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación



SEBASTIÁN SOTO VELASCO

Director del Programa Legislativo, Libertad y Desarrollo  
Profesor Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile

## RESUMEN

*Desde hace décadas, las constituciones en Chile han exigido que, la discusión legislativa de ciertos temas en el Congreso Nacional, requiera la anuencia del Primer Mandatario. Son estas las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. A propósito de una interesante sentencia del Tribunal Constitucional, este trabajo vuelve sobre esas materias analizándolas desde diversas perspectivas. Así se estudia someramente la evolución histórica de las normas constitucionales, sus efectos institucionales y justificación. También se analiza el debate constitucional sostenido tanto en el Congreso Nacional como en el Tribunal Constitucional. Finalmente, se profundiza en los aspectos positivos del fallo siendo estos principalmente los criterios de interpretación que se utilizan para ilustrar el debate. En definitiva, la sentencia que se analiza debe ser bienvenida pues con toda seguridad enriquecerá la discusión sobre la materia.*

## SUMARIO

I. Introducción. II. Reclamos de los Requirientes. III. Decisión del Tribunal Constitucional: Visión Crítica. 3.1 Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. 3.1.1 ¿De qué Estamos Hablando?; 3.1.2 Orígenes; 3.1.3. ¿Por qué la Iniciativa Exclusiva? 3.1.4 ¿Es este un Elemento de una Sociedad Libre? 3.1.5 Iniciativa Exclusiva en la Práctica Legislativa Actual: ¿Motivo de Conflicto?; 3.1.6 El Tribunal Constitucional y la Iniciativa Exclusiva 3.1.7 Decisión del TC: Un Aporte al Trámite Legislativo. 3.1.8 Dos Nuevos Criterios de Interpretación: “Objeto Central” y “Efecto Colateral” 3.1.9 Conclusión. 3.2 Ideas Matrices. 3.3 Aplicación de Tratados Internacionales: Una Omisión con Consecuencias. IV. Conclusión. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

En derecho anglosajón ha existido desde hace décadas la denominada doctrina del proyecto de ley registrado (“*enrolled bill doctrine*”) en virtud de la cual la firma de los presidentes de ambas ramas del Congreso es signo suficiente de que un proyecto ha sido tramitado respetando las normas constitucionales<sup>1</sup>. Esta doctrina, que

---

<sup>1</sup> Ver BAR-SIMAN-TOV (2008).

con todo está en retirada, afortunadamente no existe en nuestra tradición jurídica. El control constitucional del proceso legislativo que hace el Tribunal Constitucional es una herramienta poderosa para resguardar las formas y procedimientos al interior del Congreso Nacional. Esto, más que un puro formalismo, es una garantía de respeto a las reglas del juego, que protege a la minoría y legitima el sistema.

El fallo que se analiza emana de esta atribución que tiene nuestro Tribunal Constitucional para conocer del proceso de formación de la ley y del respeto a las reglas que, en esta materia, están contenidas en la Carta Fundamental<sup>2</sup>. Pronunciándose de un requerimiento de un grupo de diputados, la corte aborda un tema complejo en nuestro derecho como son las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En su sentencia, el Tribunal aporta criterios de interpretación que, imaginamos, trascenderán a este fallo pues iluminan una discusión que hasta la fecha había avanzado a tientas. De este modo es posible augurar que en el futuro las discusiones que suelen presentarse en el Congreso Nacional sobre la materia tendrán nuevos argumentos para llevarlas por un camino de mayor claridad y certeza.

En las siguientes páginas se analiza algunos aspectos del fallo y sus fundamentos. Se destaca positivamente la aproximación del Tribunal, los criterios que utiliza y la aplicación de la norma. Además, previamente se estudia el origen de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y se las aborda desde diversas perspectivas. Todo ello con miras a entender de mejor forma los fundamentos de la sentencia.

Por último, el documento se enfoca brevemente en dos materias que el fallo también aborda pero que, por no presentar la riqueza de la primera parte, se tratan con menor profundidad.

## II. RECLAMOS DE LOS REQUIRENTES

El 19 de mayo de 2007, un grupo de diputados de la Concertación presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional (en adelante TC) solicitando que se declarara contrario a la Carta Fundamental una indicación presentada por el senador Hernán

---

<sup>2</sup> Sentencia del TC Rol N° 786 de 13 de junio de 2007.

Larraín en la tramitación de un proyecto de ley vinculado con temas de delincuencia<sup>3</sup>.

Políticamente el asunto fue controvertido pues la referida indicación recibió los votos necesarios para su aprobación tanto de los parlamentarios de la Alianza por Chile como de algunos de la Concertación<sup>4</sup>. La minoría, al no poder eliminar la indicación que les parecía inadecuada, recurrieron al Tribunal Constitucional con miras a que fuera este órgano el que suprimiera la disposición por ser contraria a la Carta Fundamental<sup>5</sup>.

Desde un punto de vista jurídico, el caso presenta tres interesantes materias de relevancia para una sociedad libre. Dos de ellas vinculadas al trámite legislativo y la tercera más cercana al derecho internacional.

El contexto de la discusión es la tramitación en el Congreso del proyecto de ley que modificaba la ley N° 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal. El proyecto –actual ley N° 20.191– introdujo diversas normas para perfeccionar dicho sistema a la luz de las deficiencias que su aplicación dejó ver. El artículo impugnado por los requirentes –y que tuvo su origen en una indicación del senador Hernán Larraín– dice relación con las reglas de determinación de la naturaleza de la pena. En concreto la disposición señala que para determinar la naturaleza de la pena el juez debe regirse por diversas normas. Una de estas, sobre la que versaba la indicación, exige que si la extensión de la pena supera los cinco años de privación de libertad, el juez debe aplicar necesariamente la pena de internación en

<sup>3</sup> Los diputados requirentes fueron los señores Enrique Accorsi; Sergio Aguiló; René Alinco; señora Isabel Allende; señores Pedro Araya; Jorge Burgos; Juan Bustos; Guillermo Ceroni; Alfonso de Urresti; Marcelo Díaz; Gonzalo Duarte; Alvaro Escobar; Ramón Farías; Guido Girardi; Rodrigo González; Jorge Insunza; Enrique Jaramillo; Tucapel Jiménez; Antonio Leal; Manuel Monsalve; Carlos Montes; señora Adriana Muñoz; señor Marco Antonio Núñez; señora Clemira Pacheco; señores Iván Paredes; Jaime Quintana; Fulvio Rossi; señoras María Antonieta Saa; Laura Soto; Carolina Tohá; señores Eugenio Tuma; Esteban Valenzuela y señora Ximena Vidal.

<sup>4</sup> En el Senado, la indicación se aprobó con los votos a favor de los senadores Allamand, Arancibia, Bianchi, Cantero, Chadwick, Coloma, Espina, Frei, García, Girardi, Gómez, Horvath, Kuschel, Larraín, Letelier, Longueira, Matthei, Muñoz Barra, Novoa, Ominami, Orpis, Pérez Varela, Prokurica, Romero y Vásquez. Votaron en contra los senadores Alvear, Gazmuri, Muñoz Aburto, Pizarro y Ruiz-Esquide. Se abstuvieron los señores Naranjo y Núñez. Sesión del Senado N° 18 ordinaria, 9 de mayo de 2007.

<sup>5</sup> En la Cámara de Diputados el debate también se centró en esta indicación. Ver sesión de 15 de mayo de 2007. La historia de la ley puede verse en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

régimen cerrado sin tener, en consecuencia, la facultad de aplicar una sanción en un centro semicerrado<sup>6</sup>.

Los diputados requirentes alegaron que la norma señalada contenía tres vicios de inconstitucionalidad. Respecto a los vicios de forma, se señaló que la indicación debió haber sido presentada por el Ejecutivo y no por un senador pues correspondía a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La indicación –argumentan– “no pudo provenir de un parlamentario por tratarse de una materia que irroga gastos (ya que) la aplicación de dicho precepto implicará una sobrecarga sobre el sistema de régimen cerrado de privación de libertad que repercutirá en la necesidad de contar con más centros en cada región del país y con más personal en su interior” (p.7).

El segundo vicio de forma dice relación –a juicio de los actores– con que la indicación es inadmisibile por ser contraria a las ideas matrices. Señalan que el proyecto de ley original pretendía “introducir ajustes precisos relacionados con la responsabilización y la reinserción social del adolescente” y que “el espíritu de la modificación introducida durante la tramitación del proyecto se aleja (...) de aquellas ideas y del objeto preciso que se tuvo en consideración con la presentación del proyecto en examen” (p. 8).

En lo relativo al fondo, la norma impugnada sería inconstitucional por contravenir la Convención de Derechos del Niño que, dicen los requirentes, por su carácter de tratado internacional sobre derechos humanos tendría un rango supraconstitucional en razón del artículo 5° de la Carta Fundamental. Así las cosas, una interpretación de dicha convención llevaría a sostener que la privación de libertad de los menores solo procede como “ultima ratio y por el más breve tiempo”. En este contexto, para los requirentes, “una indicación que restringe la posibilidad del sentenciador a una única condena –el régimen cerrado– es inconstitucional, al no dar alternativa alguna a la privación de libertad respecto de penas que superen los cinco años y al no considerar el interés superior del adolescente por no dejar espacio para una pena idónea” (p.6).

---

<sup>6</sup> El artículo textual dice lo siguiente “Artículo 23.- Reglas de determinación de la naturaleza de la pena. La determinación de la naturaleza de la pena que deba imponerse a los adolescentes con arreglo a la presente ley, se regirá por las reglas siguientes: 1. Si la extensión de la pena supera los cinco años de privación de libertad, el tribunal deberá aplicar la pena de internación en régimen cerrado con programa de reinserción social”.

En términos generales, son esos los argumentos de los diputados requirentes. Se concretan específicamente en violaciones de los artículos 5º, inciso segundo (límites al ejercicio de la soberanía); 65, inciso tercero (materias de iniciativa exclusiva) y 69, inciso primero (ideas matrices); además del artículo 3.1., 37 y 40 de la Convención de Derechos del Niño.

### III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: VISIÓN CRÍTICA

Como puede apreciarse las tres materias en juego son de interés tanto por su relevancia para el trámite legislativo como por su importancia para el derecho interno. Debe recordarse que la decisión del Tribunal Constitucional, que a continuación pasaremos a analizar, afecta el comportamiento de los actores a los que interesa dicha decisión por lo que una interpretación adecuada, razonable y consistente con decisiones anteriores fortalecerá las señales que entrega la Corte Constitucional asegurando, por un lado, la certeza jurídica y disminuyendo, por otro, la futura judicialización de contiendas incentivadas por la ambigüedad en la interpretación de una norma. Si son adecuadas o no lo son las señales que envía la sentencia del Tribunal Constitucional, es lo que pasamos a analizar a continuación.

#### 3.1 Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República.

##### 3.1.1 *¿De qué estamos hablando?*

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias es un tema de importancia. Se trata de asuntos que solo pueden iniciar su discusión legislativa cuando el Ejecutivo lo estima conveniente sin que los parlamentarios puedan introducir mociones o proponer modificaciones en aquellas áreas incluidas dentro de estas materias. El tema genera constantes discusiones en el Congreso Nacional y la interpretación del alcance de la norma es motivo de permanente interpretación. Por esto la sentencia del TC viene a tratar un tema que requiere de un análisis más profundo que ponga a disposición del Congreso nuevos criterios de interpretación y adecuadas fórmulas de aproximación al tema. Como veremos, en algún grado la sentencia lo hace y, a diferencia de fallos anteriores, entrega lineamientos que pueden ser utilizados en futuras discusiones.

En las próximas páginas analizaremos brevemente el origen de esta norma constitucional y las críticas a las que se ha visto sometida en el último tiempo. Posteriormente nos enfocaremos en el fallo, sus aspectos positivos y sus deudas.

### **3.1.2 Orígenes**

Como narra Alejandro Silva Bascuñán, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República nos acompañan en nuestro ordenamiento, al menos, desde la Carta Fundamental de 1833. En ese cuerpo la declaración de guerra constituía un tema de resorte exclusivo del Ejecutivo que, si bien no requería ley, debía contar con la aprobación del Congreso.

La Constitución de 1925 incluyó nuevas materias al disponer que “los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos solo podrán proponerse por el Presidente de la República”<sup>7</sup>. Además otra norma estableció que la iniciativa para el aumento de los gastos variables o para alterar el cálculo de entradas correspondía exclusivamente al Presidente de la República<sup>8</sup>.

La primera reforma a la Constitución de 1925 fue aprobada bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos en 1943 e incluyó, entre otras cosas, una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos. La norma aprobada, similar en algunos aspectos a la vigente, incorpora dentro de las materias que corresponden exclusivamente al Presidente de la República las iniciativas que: 1) Alteren la división político o administrativa del país; 2) Las que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados; y 3) Las que aumenten sueldos o gratificaciones al personal de la Administración del Estado, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. Se establece además que el Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan<sup>9</sup>.

En los años siguientes la discusión respecto al alcance de la norma se centró principalmente en dilucidar si los parlamentarios tenían o no iniciativa en las leyes relativas a jubilaciones, montepíos y pensiones. Esta era una importante facultad de los congresistas que les

---

<sup>7</sup> Artículo 45, Constitución de 1925.

<sup>8</sup> Artículo 44, N° 4, Constitución de 1925.

<sup>9</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) p. 107.

permitía –usando la jerga del *public choice*– comprar a una parte del electorado con la venta de estos beneficios. Aun cuando diversos informes de ambas ramas del Congreso confirmaban que no había en esta materia iniciativa parlamentaria, la “venta” de pensiones de gracia siguió siendo utilizada<sup>10</sup>.

Con el paso de las décadas, a juicio de muchos, la norma se tornó insuficiente. Por eso, tras una serie de fallidos intentos de reforma constitucional, la de 1970 amplió el campo de la iniciativa presidencial legislativa quedando incluidas dentro de estas las siguientes materias:

- (i) Suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago, y establecer exenciones tributarias totales o parciales.
- (ii) 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.
- (iii) Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social.
- (iv) 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<sup>11</sup>.

La Constitución de 1980 volvió a extender las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. La Comisión de Estudios propuso algunas nuevas y el Consejo de Estado las amplió y precisó dando origen a las materias que hoy se encuentran en el inciso tercero y cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental. Cabe destacar que este artículo ha recibido modificaciones en algunos numerales que no alteran sustancialmente el texto original<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) p. 108. Parte de la discusión en el Senado respecto a la amplitud de la iniciativa parlamentaria puede verse en Acuña (1971), pp. 624 – 633 y, para la Cámara de Diputados, en Cámara de Diputados (1970), pp. 244 – 252.

<sup>11</sup> Reformas a la Constitución de 1925. Documento elaborado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. En [www.minsejpres.cl](http://www.minsejpres.cl)

<sup>12</sup> Las modificaciones las introdujo la ley 19.097 (12/11/91) y la 19.526 (17/11/97) que eliminaron, respectivamente, las referencias a los municipios en el numeral 3 y 2 del artículo 65. Sobre todo esta última modificación ha llevado a algunos a sostener, no sin razón, que el Presidente ya no tiene iniciativa exclusiva para crear empleos municipales. Ver INSTITUTO LIBERTAD (2006).

En términos generales, la modificación constitucional introduce las siguientes modificaciones al texto de la Constitución anterior:

- (i) Precisa que la determinación de la forma, proporcionalidad o progresión de los tributos es materia de iniciativa del Ejecutivo
- (ii) Se refiere genéricamente que son de su iniciativa las materias que digan relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”<sup>13</sup>;
- (iii) Agrega que la determinación de las funciones y atribuciones de los servicios o empleos públicos es también iniciativa exclusiva del Ejecutivo.
- (iv) Incorpora dentro del campo de iniciativa presidencial exclusiva el contratar empréstitos o celebrar cualquier operación que pueda comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.
- (v) Señala que las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y la determinación de los casos en que no se puede negociar son materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

Si bien se suele decir que la Carta de 1980 reforzó considerablemente la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, para ratificarlo con certeza debiera analizarse cómo habían sido interpretadas por el Congreso Nacional las disposiciones de la Constitución del 25. Podría suceder que la práctica legislativa, por vía de la interpretación, ya hubiera incorporado alguna de las materias que la Constitución de 1980 agrega expresamente. Si bien no es el objetivo de este trabajo profundizar en ese aspecto, dilucidar el punto podría romper algunos mitos en este sentido.

### **3.1.3 ¿Por qué la iniciativa exclusiva?**

Analizar si es o no adecuado la existencia de limitaciones a la iniciativa del Presidente de la República puede abordarse desde distintas perspectivas. En esta ocasión solo destacaremos tres visiones.

---

<sup>13</sup> El concepto de administración financiera tiene una definición legal que podría acotar la amplitud que se le suele conceder. El Decreto Ley 1.263, sobre Administración Financiera del Estado, dispone en su artículo primero que “El sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos”.



### a) *La teoría del public choice*

En términos generales, la teoría de la elección pública utiliza modelos económicos para explicar los comportamientos de los actores políticos. De este modo, enseña que los legisladores y los votantes actúan racionalmente y que, por ello, ambos buscan maximizar sus utilidades. Dado que uno de los principales intereses de las autoridades de elección popular es la reelección, los congresistas procurarían comprar votos entregando para ello variados beneficios a sus electores en forma de regulaciones, pensiones, empleos, etc. A su vez, los grupos de interés y, en menor grado el público general, demandan leyes. En otras palabras, el electorado beneficia a los legisladores los que, por su parte, pueden responder de diversos modos: “negarse a aprobar una ley, evitando una decisión clara a través de la delegación a las agencias del Poder Ejecutivo, o explícitamente a través de la entrega de beneficios tangibles”<sup>14</sup>.

Es esta mirada de la actividad política una de las justificaciones a la limitación que nuestro orden institucional impone a la compra de votos. De este modo, los políticos no podrían ofrecer, a cambio votos, regulaciones o beneficios que se encuentren dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Esta forma de abordar el problema es antigua en nuestro país aun cuando nunca se ha vinculado expresamente a la teoría de la elección pública. Por ejemplo, ya en 1912 Néstor Casanova en su memoria titulada “La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos” decía que “nuestras instituciones de gobierno (...) han entregado todo el mecanismo legal generador de los poderes políticos en manos de audaces politiqueros de oficio, de inmorales agentes de elecciones, que han conseguido disponer en su personal beneficio de todo el poder”<sup>15</sup>. Por esto, entre otras razones, llamaba a limitar la iniciativa parlamentaria en los gastos públicos y en la creación de empleos públicos en la ley de presupuestos<sup>16</sup>.

Con el paso de los años justificar la existencia de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en argumentos similares al expuesto se hizo más común. Silva Bascuñán por ejemplo, manifiesta que “el desorden administrativo y económico siguiente a

<sup>14</sup> ESKRIDGE Y OTROS (2001) p. 54.

<sup>15</sup> CASANOVA (1912) p. 3. La frase citada es tomada de Casanova quien a su vez la toma de otro texto sin hacer referencia alguna a la fuente.

<sup>16</sup> Idem, pp. 30-31.

la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, fue atribuido, en amplios sectores de la ciudadanía, principalmente a las iniciativas de los congresales, que, según sus críticos, se veían obsesionados por formularlas inspirados en afanes demagógicos de conquista del electorado<sup>17</sup>. Razones similares utiliza Elías Navarro en 1945 en su memoria sobre la iniciativa parlamentaria<sup>18</sup>.

Otro gran promotor de esta visión fue el Presidente Jorge Alessandri. Era él un convencido de la inconveniencia de entregar a los legisladores el manejo de los asuntos económicos. Así lo dejó ver en sus discursos públicos, en la reforma constitucional que envió mientras era Presidente y al presidir el Consejo de Estado que conoció de la Carta del 80. En una de esas ocasiones, con motivo de la entrega que se le hizo del testamento político del ex Presidente Balmaceda, el entonces Presidente Alessandri manifestó que “los parlamentarios no disponen de la independencia necesaria para abordar (los problemas de carácter económico social) en forma justiciera y resguardando el interés de la colectividad, porque no pueden desentenderse de las conveniencias de sus electores, que no siempre coinciden con aquél”<sup>19</sup>.

En definitiva, la mirada que se hace desde la teoría de la elección pública justificaría una reducción del ámbito de materias de iniciativa de los parlamentarios con el objeto de reducir en alguna medida los bienes transables existentes en el mercado político. Tal cual está planteada la regulación constitucional, los legisladores no podrían ofrecer a sus electores, ni estos pedir a aquellos, regulaciones que digan relación con tributos, exenciones, remuneraciones y toda una amplia gama de materias reservadas a la iniciativa del Presidente de la República.

Con todo, es necesario ir más allá. Como también enseña la teoría de la elección pública, no son solo los legisladores quienes participan del mercado político sino también otras autoridades que integran el Poder Ejecutivo e incluso las agencias que son parte de él. Nuestra institucionalidad ha excluido, al menos en parte, a los le-

---

<sup>17</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) p. 107.

<sup>18</sup> “Las Cartas Fundamentales que no han establecido tal limitación (...) han dado origen a desastrosos resultados financieros debido a que los parlamentarios, con el fin de congraciarse con un importante sector de la ciudadanía, para recibir su adhesión en las jornadas electorales, proponían y aprobaban con relativa facilidad aumento en sus remuneraciones”. NAVARRO (1945) p. 56.

<sup>19</sup> CARRASCO (1987) p. 67.

gisladores de estas transacciones y las ha concentrado en el Poder Ejecutivo. Si bien no es objeto de este estudio es justo cuestionarse la conveniencia de este aparente monopolio en el mercado de la venta y compra de votos que favorece casi exclusivamente a quien dirige el Poder Ejecutivo. ¿Es justo y adecuado que solo el Presidente y las agencias puedan participar de este mercado? ¿Son acaso esas transacciones menos “dañinas” que las que se dan en el Congreso Nacional? No es este el momento de responder estas preguntas pero el análisis no estaría completo si, al menos, no se plantean.

### *b) Una mirada desde la institucionalidad económica*

Otro de los argumentos que se han dado para proteger la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias es la necesidad de mantener la disciplina fiscal y promover la prosperidad económica.

En efecto, ese fue el objeto central de la primera reforma constitucional en la década del 40 que limitó por primera vez la iniciativa parlamentaria en gastos públicos. Uno de los fundamentos utilizados para promover su aprobación fue el aumento en los gastos que experimentaban los proyectos de ley del Ejecutivo durante su tramitación en el Congreso así como los costos que importaban la aprobación de leyes de origen parlamentario. En su memoria, Elías Navarro analiza seis proyectos del Ejecutivo que aumentaron en promedio un 34% sus costos totales durante la tramitación legislativa<sup>20</sup>. A su vez el autor también destaca otras leyes pero esta vez de origen parlamentario que aumentaron los gastos públicos al incrementar pensiones de gracia, jubilaciones y los sueldos del Poder Judicial y del personal del Congreso Nacional y del Registro Electoral<sup>21</sup>.

Años después en la reforma de 1970 el Presidente Frei Montalva justificó la ampliación del campo de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo con razones similares. En el mensaje que inició la reforma, el Presidente solicita reafirmar la autoridad del Ejecutivo “en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico”. Agrega luego que, en estas materias, el Ejecutivo “por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que

<sup>20</sup> Se analizaron las siguientes leyes de aumentos de sueldos: ley N° 6.651, Carabineros; 6.772 FF.AA.; 6.773 Educación; 6.915 Servicio de Hacienda; 6.880 Investigaciones; y Salubridad que aparece sin número.

<sup>21</sup> NAVARRO (1945) p. 56.

el Congreso no puede dar”<sup>22</sup>. Asimismo, comentado más tarde sobre esta reforma constitucional, aprobada en 1970, Sergio Molina critica el sistema imperante de iniciativa legislativa por “acentuar el régimen crónico del Presupuesto Fiscal con las consecuencias inflacionarias que ha debido soportar la población”<sup>23</sup>. Concluye más adelante que la restricción a la iniciativa parlamentaria “representa un paso significativo para permitir una planificación económica y social más eficaz”<sup>24</sup>.

Actualmente los argumentos se dirigen en el mismo sentido tanto desde el campo de la economía como del derecho y las políticas públicas. José Pablo Arellano, por ejemplo, ha sostenido que la disciplina fiscal que ha caracterizado a nuestro país en los últimos años se debe a la institucionalidad vigente pues esta permite concentrar el manejo del presupuesto público en una sola autoridad. Uno de los elementos de importancia es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De hecho no duda en calificarlo como “el principal factor que explica el éxito en materia fiscal que se exhibe en los últimos 18 años”<sup>25</sup>.

Incluso el propio Tribunal Constitucional en la sentencia que se analiza parece argumentar en esta línea. En efecto, tras enumerar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, señala que el constituyente se las ha otorgado “en forma congruente con la responsabilidad constitucional que le asiste en materia de administración financiera y presupuestaria del Estado” (c.11). De este modo, el TC pone el énfasis en esta línea argumental para justificar las disposiciones constitucionales en la materia.

### *c) Algunas miradas críticas*

La pura existencia de materias de iniciativa exclusiva presidencial es un asunto que suele mencionarse entre los aspectos integrantes del presidencialismo consagrado en la Carta Fundamental de 1980<sup>26</sup>. Sin embargo, el análisis detallado de las materias incluidas dentro de esta no ha sido un tema estudiado con una mirada más crítica. Y es que son pocos los que desconocen los beneficios de la norma desde la perspectiva económico fiscal.

---

<sup>22</sup> PIEDRABUENA (1970) p. 155.

<sup>23</sup> FREI y OTROS (1970) p. 82.

<sup>24</sup> Idem, p. 87.

<sup>25</sup> ARELLANO (2006) p. 173.

<sup>26</sup> Ver por ejemplo CRISTI y RUIZ-TAGLE (2006) capítulos 4 y 8 y SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2000) p. 285.

De este modo, por ejemplo, Patricio Zapata ha señalado que “hay que pensar seriamente qué fortalecimiento queremos hacer con el Congreso Nacional”. Pero acto seguido agrega que “en cuanto a la iniciativa exclusiva de gasto seguramente no hay que cambiar nada”<sup>27</sup>. Otros, como Cristóbal Aninat y Patricio Navia, también llaman genéricamente a pensar en un Congreso más activo “que tenga más atribuciones y que se constituye en un espacio donde se discutan leyes y se mejore el contenido de las iniciativas de ley”. No obstante, para alcanzar este objetivo los mencionados autores no se refieren específicamente a la iniciativa parlamentaria sino que más bien, aspecto que compartimos, a fortalecer las competencias técnicas del Poder Legislativo y al manejo de las urgencias<sup>28</sup>. En la misma línea se pronuncian Carolina Tohá y Javier Couso aunque, en este caso, ellos sí hacen una crítica general al “excesivo número de materias de su exclusiva iniciativa (del Ejecutivo)”<sup>29</sup>.

Quien ha hecho una propuesta más radical es Franco Devillaine<sup>30</sup>. Propone el autor eliminar la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materias relativas a la negociación colectiva y a la seguridad social<sup>31</sup>. Incluso plantea la derogación de los numerales 2 y 3 del artículo 65, es decir, los que reservan al Presidente la iniciativa de la creación de servicios y empleos públicos y la contratación de empréstitos siempre y cuando “se establezcan organismos técnicos asesores que aporten a los parlamentarios”<sup>32</sup>. Lamentablemente las propuestas del autor no están suficientemente desarrolladas ni documentadas para comprender el porqué elige unas materias y deja otras vigentes.

En definitiva, si bien este es un tema que suele ser mencionado entre aquellos que limitan la acción del Congreso, lo cierto es que no hay un consenso claro en cuanto a la necesidad de reformarlo. Sí parece haber, en cambio, cierto acuerdo en las bondades de una institucionalidad que tiende a evitar el desorden fiscal y limita en algún grado la venta de favores políticos a cambio de votos por parte de los legisladores.

---

<sup>27</sup> ZAPATA (2007) p. 151. La exposición se incluye en el panel titulado “Institucionalidad Política para Fortalecer la Democracia”.

<sup>28</sup> ANINAT y NAVIA (2005) pp.13-14.

<sup>29</sup> TOHÁ y COUSO (2003) p. 5.

<sup>30</sup> DEVILLAINÉ (2003) p. 65.

<sup>31</sup> Artículo 65 N° 5 y 6, Constitución Política.

<sup>32</sup> DEVILLAINÉ (2003) p. 86.

### **3.1.4 ¿Es este un elemento de una sociedad libre?**

Definitivamente no lo es. Sin embargo, dado que es una institución de nuestro ordenamiento constitucional, una regla del juego, su respeto es un elemento que fortalece el Estado de Derecho y una sociedad de libertades.

Que existan materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República no hace a una sociedad más libre que otra en donde no existen dichas materias, ni viceversa. Los fundamentos de una sociedad libre pasan por otros factores mucho más complejos y que no es del caso analizar en estas páginas. De hecho en nuestro continente la iniciativa legislativa es variada. En Estados Unidos por ejemplo, los senadores y representantes están autorizados a presentar todo tipo de iniciativas e indicaciones en los más variados aspectos. Incluso en la elaboración de la ley de presupuesto los congresistas juegan un rol activo. La iniciativa presidencial es muy reducida al punto que no puede enviar proyectos de ley al Congreso ni presentar indicaciones<sup>33</sup>. En el otro extremo, se ha observado que la iniciativa exclusiva de los presidentes en Latinoamérica es mayor en Brasil, Chile y Colombia, seguidos por Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay<sup>34</sup>. ¿Puede decirse que Estados Unidos es más o menos libre por no conceder iniciativa exclusiva al Presidente en ciertas áreas? No es posible dar esa respuesta pues los fundamentos libertarios de una sociedad no pasan por estos aspectos.

Con todo, una vez establecida la norma –cualquiera que esta sea en la materia que analizamos– la regla debe respetarse. En el proceso legislativo el respeto a las reglas del juego es un aspecto fundamental para mantener las bases de un sistema democrático. La tramitación de los proyectos de ley sigue una serie de trámites y está sometida a diversas reglas que se unen entre sí con el objeto de facilitar el debate y la aprobación de leyes a través de la votación. Cuando estas reglas se modifican sobre la marcha o no se cumplen, el diálogo democrático se daña. De ocurrir, los más afectados serían los representantes de la minoría y también el sistema en general que pierde legitimidad.

Si la Constitución exige que ciertas materias sean introducidas exclusivamente cuando el Presidente de la República lo estime conveniente, esa es la norma que debe seguirse y las cámaras deben actuar en

---

<sup>33</sup> DAVIDSON y OLESZEK (2004) pp. 229 y ss.

<sup>34</sup> ALCÁNTARA y OTROS (2005) p. 57.

conformidad a ello. En caso de considerar, por ejemplo, que las reglas del juego no son las adecuadas, deben cambiarse pero mientras ello no suceda son esas reglas las que deben seguirse. Lo contrario tendría negativos efectos para cualquier sociedad pues las reglas las iría elaborando sobre la marcha la mayoría con claros perjuicios para la minoría.

Es por esta razón que la sentencia del TC que se analiza es importante. Como se verá ella aporta interesantes elementos de interpretación de las normas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De este modo, tanto mayoría como minoría cuentan ahora con un panorama más claro del alcance de estas reglas del juego. La interpretación que se haga al fragor de la discusión política no podrá obviar de ahora en adelante la mirada que el TC ha dado a esta materia.

### ***3.1.5 Iniciativa exclusiva en la práctica legislativa actual: ¿motivo de conflicto?***

Como se ha señalado este no es un tema pacífico en la discusión legislativa. Día a día los parlamentarios intentan modificar proyectos de ley o presentar mociones en materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Es común que en los informes de las comisiones legislativas y en los debates en la sala de ambas cámaras se discutan estos temas. De hecho, gran parte de los proyectos de ley son objeto de indicaciones que deben ser declaradas inadmisibles por tratar materias que no corresponden a la iniciativa parlamentaria.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional le concede al Presidente de cada comisión y al Presidente de la cámara respectiva la facultad de declarar la admisibilidad de las indicaciones que se presentan a los proyectos de ley. Sin embargo, esta declaración puede ser reconsiderada por la sala que, en caso de hacerlo, efectúa una votación<sup>35</sup>.

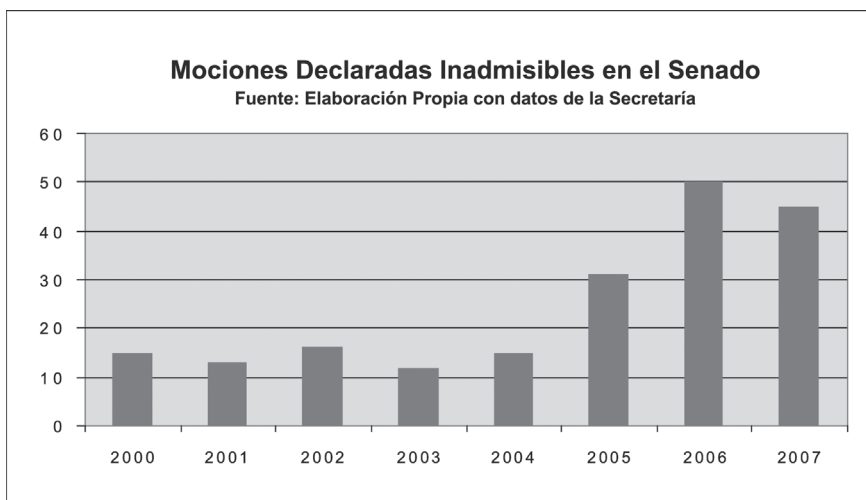
En relación a las mociones parlamentarias, corresponde al Presidente de la cámara respectiva la declaración de admisibilidad<sup>36</sup>. En esto último, el Senado y la Cámara de Diputados tienen prácticas distintas. Mientras la Cámara nunca declara un proyecto de ley

---

<sup>35</sup> Artículo 25, LOC Congreso Nacional.

iniciado en moción contrario a la Constitución, la mesa del Senado lo hace cumpliendo, de ese modo, la norma legal. Las razones que se aducen son diversas pero, con miras a fortalecer el Estado de Derecho, las autoridades de la Cámara de Diputados debieran tomar cartas en el asunto y corregir esta omisión. No está de más recordar que dos importantes iniciativas tributarias en los últimos tiempos han iniciado su discusión pública a través de mociones parlamentarias inadmisibles pero que, por haber sido presentadas en la Cámara de Diputados, no fueron así declaradas<sup>37</sup>.

En el ejercicio de sus facultades la mesa del Senado ha declarado la inadmisibilidad de variadas mociones en estos años fundándose para ello en diversas disposiciones constitucionales. El gráfico que sigue muestra que el asunto no es trivial. Así lo indica, por lo menos, el número de mociones declaradas inadmisibles en los últimos años por la mesa del Senado.



En el ejercicio de esta atribución tanto la sala como las secretarías siguen diversos criterios para calificar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Desafortunadamente no hay algo similar a una jurisprudencia conocida que pueda seguirse y analizarse para estudiar cómo ha sido interpretada la norma constitucional. En ocasiones da la impresión que la norma se interpreta

<sup>36</sup> Artículo 15, LOC Congreso Nacional.

<sup>37</sup> Ver Respeto de la Constitución en el Congreso, Temas Públicos N° 729. Nos referimos al proyecto de ley de Royalty a la Minería y al denominado IVA a la Construcción.



de modo excesivamente amplio y en otras muy restringido. Esta falta de criterios firmes y conocidos se debe en parte a que el Tribunal Constitucional no ha sentado una jurisprudencia clara hasta la fecha. A su vez, los órganos decisorios al interior del Congreso, aun cuando se enfrentan periódicamente con estas dificultades, tampoco tienen una doctrina clarificadora. Con todo, ha habido algunas discusiones en la materia que presentan elementos de interés y que, en cierta medida, van sentando una doctrina. Analizaremos a continuación algunos casos.

### *i. Requerimientos de información en la ley de presupuesto*

En general se considera que los parlamentarios tienen iniciativa para solicitar, a través de indicaciones a las glosas presupuestarias, que determinada información sea enviada al Congreso Nacional en el curso del año presupuestario. A pesar que muchos de estos requerimientos de información pueden implicar indirectamente gastos, la práctica legislativa los ha admitido.

### *ii. Rendición de cuentas de los gastos reservado*

El año 2002 la sala del Senado solicitó a la Comisión de Constitución su opinión respecto a la admisibilidad de las indicaciones que los parlamentarios solían presentar en la ley de presupuestos respecto de la rendición de cuentas de los gastos reservados. Las indicaciones intentaban que dicha rendición ante la Contraloría dejara de ser global y reservada –como lo era y sigue siendo– y pasara a ser reservada pero detallada. Sostenedamente estas indicaciones fueron declaradas inadmisibles

La argumentación del Ejecutivo para sostener la inadmisibilidad las esgrimió el entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, y actual miembro del Tribunal Constitucional, Mario Fernández. Señaló que “el concepto de administración financiera abarca mucho más que el sistema presupuestario, quedando comprendidas en él tanto las normas sobre administración como las de contabilidad y control”<sup>38</sup>. Luego concluye, “las disposiciones que establecen gas-

---

<sup>38</sup> Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en la consulta de la Comisión de Hacienda acerca de la iniciativa parlamentaria para presentar indicaciones en materia de gastos reservados contemplados en las glosas del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, con el fin de cambiar el modo de rendir cuenta de estos. 2002. Oficio N° H 48-2002. P. 24.

tos reservados son propias de la administración financiera del Estado no solo en cuanto autorizan un gasto e inciden en el presupuesto fiscal, sino también en cuanto regulan la forma de rendir cuenta de estos fondos”<sup>39</sup>. En la misma línea se pronunciaron otros senadores, como el entonces senador Aburto que fue categórico al señalar que el establecimiento de los gastos reservados supone tres etapas. La primera, la inclusión en la ley de presupuestos. Luego vendría la etapa de inversión y finalmente la rendición de cuentas ante la Contraloría. “Evidentemente, asegura, estas partes forman parte de un solo todo, de manera que no se concibe una de ellas sin las otras. Siendo ellas un todo, concluye, corresponden en su integridad a la órbita del Presidente de la República”<sup>40</sup>.

Por su parte, el Senador Chadwick, quien fue uno de los que se opuso a esta interpretación, manifestó que “es indiscutible que las glosas sobre gastos reservados y sus mecanismos de rendición de cuentas inciden en el ámbito de control y no en el campo de la administración financiera o presupuestaria del Estado”. Ello dado que la Carta Fundamental separó las dos grandes áreas involucradas en el tema en estudio, confiando al Presidente la administración, y al Contralor, el control<sup>41</sup>.

Finalmente, la Comisión de Constitución declaró por 3 votos contra 2 que las indicaciones parlamentarias sobre rendición de cuentas de gastos reservados eran de iniciativa exclusiva del Presidente de la República<sup>42</sup>.

### *iii. Administración financiera y condicionamiento del gasto*

Un aspecto interesante en esta materia es dilucidar si los parlamentarios tienen iniciativa para presentar indicaciones que condicionen un gasto público o la entrega de una subvención. Si bien esto puede involucrar a los legisladores en la administración financiera del Estado, no debe olvidarse que el Congreso está autorizado para reducir o eliminar gastos.

---

<sup>39</sup> Idem, p. 24.

<sup>40</sup> Idem, p. 40.

<sup>41</sup> Idem, p. 33.

<sup>42</sup> Votaron por la afirmativa los Senadores Marcos Aburto, Rafael Moreno y Enrique Silva Cimma. Por la negativa los senadores Andrés Chadwick y Alberto Espina.

En este sentido, el senador Sergio Fernández a propósito de la discusión sobre gastos reservados a que se ha hecho referencia, señaló que debe seguirse el aforismo jurídico en virtud del cual “quien puede lo más, puede lo menos”. De este modo, agrega, “si los parlamentarios están constitucionalmente habilitados para rechazar un gasto reservado, debe entenderse que igualmente lo están para aprobarlo con condiciones en cuanto a su rendición de cuentas”<sup>43</sup>.

Sin embargo, un antecedente más reciente que implicó el pronunciamiento de la sala de la Cámara de Diputados se pronuncia en sentido contrario. Con ocasión de la discusión de un proyecto de ley que aumentaba la subvención educacional<sup>44</sup> un grupo de diputados presentó una indicación con el objeto de condicionar el aumento de dicha subvención en los establecimientos con financiamiento compartido. La condición implicaba que los referidos colegios debían mantener fijo durante tres años el arancel mensual real fijado para el año 2007.

Cabe recordar que los establecimientos con financiamiento compartido son aquellos que, recibiendo la subvención educacional por niño atendido, cobran un determinado monto mensual a los padres permitiendo así que estos contribuyan económicamente con la educación de sus hijos. Estos establecimientos deben becar a un porcentaje de sus alumnos y pueden cobrar hasta un máximo mensual pues si superan ese monto pierden la subvención. Además, a medida que se aumenta el cobro, disminuye la subvención<sup>45</sup>.

La Mesa de la Cámara de Diputados, en esa ocasión en manos del vicepresidente Marcelo Díaz, declaró inadmisibles las indicaciones. Posteriormente Carlos Montes, uno de los diputados patrocinantes de la indicación, criticó la decisión y Julio Dittborn dio argumentos a favor. Finalmente se decidió en una votación que corroboró el criterio de la mesa. Los argumentos de los tres congresistas que participaron en el debate son de sumo interés para comprender el alcance de una interpretación como la seguida por la mesa.

<sup>43</sup> Idem, p. 44.

<sup>44</sup> Hoy ley N° 20.247, Diario Oficial de 24 de enero de 2008.

<sup>45</sup> Ver Título II de la Ley de Subvenciones. Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos.

**Cámara de Diputados Sesión de 15 de enero de 2008 Marcelo Díaz,** Presidente en ejercicio: “La indicación afecta de dos maneras la administración financiera del Estado. Por un lado, establece una condición para acceder a la subvención y, de esta manera, determina el gasto que efectúa el Estado por esta vía. El propio tenor del artículo 3º, nuevo, incorporado mediante la indicación, da cuenta de este hecho al señalar un requisito que los establecimientos educacionales con financiamiento compartido deberán cumplir “para acceder al incremento de la subvención que establece esta ley”. Establecer un gasto condicionado es afectar la administración financiera del Estado y, por lo tanto, una materia de iniciativa exclusiva de la Presidenta de la República. Por otro lado, la indicación incide en la administración financiera del Estado, pues afecta uno de los elementos que determina el monto de la subvención de financiamiento compartido, como es el cobro que realizan los establecimientos. (...) Congelar los cobros que efectúan los establecimientos implica afectar el monto de la subvención que otorga el Estado y, por tanto, incide en materias que la Constitución Política reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República”.

**Carlos Montes:** “Es necesario aclarar –en esto pido especial atención a los señores diputados, porque aquí estaríamos afectando nuestras facultades de forma más permanente– que en nuestro sistema, no todo lo que tiene que ver con la subvención educacional pertenece a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Solo lo que incide en la administración financiera del Estado es de su iniciativa exclusiva. (...) El financiamiento compartido es un pacto privado entre el sostenedor y los apoderados. Lo que se paga por ese concepto es tomado en cuenta por las normas que regulan la subvención. Pero aquí no se regula la subvención, no se toca su monto ni su incremento. Eso sí sería de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Lo que se toca es la reajustabilidad que puede tener un pacto entre privados.”.

**Julio Dittborn:** “De aprobarse dicha norma, significaría aceptar que, por la vía parlamentaria, el día de mañana cualquier diputado podría presentar alguna indicación a fin de condicionar el pago al receptor de los respectivos dineros al cumplimiento de alguna conducta. Deseo que esto quede absolutamente establecido en la Sala, porque en el futuro mi imaginación será absolutamente fértil para presentar cientos de miles de indicaciones, en especial en el proyecto de la ley de Presupuestos de la Nación, en que condicionaré la entrega de dineros públicos al receptor al cumplimiento de alguna determinada conducta. (...) Soy diputado desde hace ocho años y nunca he logrado la aceptación de indicación alguna de la naturaleza de la que conocemos hoy”.

En definitiva, tanto la mesa de la Cámara de Diputados como la mayoría de los diputados optaron por calificar como inadmisibles una indicación parlamentaria que condicionaba un gasto público. Profundizaremos más adelante en esta decisión a la luz de los nuevos criterios que aporta el TC en la sentencia que se analiza.

### **3.1.6 El Tribunal constitucional y la iniciativa exclusiva**

El Tribunal Constitucional también ha conocido de este asunto en otras ocasiones aproximándose a él con diversos resultados. A continuación veremos algunos fallos.

#### **a) Traslado del Congreso a Santiago**

El año 1996 ingresó a tramitación una moción de algunos senadores que señalaba que el Congreso Nacional tendría su sede y sesionaría en Santiago<sup>46</sup>. Un grupo de senadores presentó un requerimiento al TC argumentando, entre otras cosas, que la moción era inadmisibles por corresponder a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

La cuestión se centró en determinar si el traslado del Congreso Nacional de Valparaíso a Santiago irrogaba o no gastos al Estado. En este sentido el TC consideró que “es de evidencia incuestionable y de natural consecuencia que el cambio de todas las dependencias, instalaciones, mobiliario e instrumentos de trabajo (...) del edificio que ocupa el Congreso Nacional en Valparaíso para su acomodación posterior en otra edificación en Santiago, en la que deberán efectuarse las adecuaciones imprescindibles, conlleva un costo pecuniario real, de existencia efectiva indudable”<sup>47</sup>. Lo dicho lleva al TC a concluir que, debido a los gastos al erario que implica el traslado, la moción es inadmisibles.

Adicionalmente el TC hace una precisión interesante al hacerse cargo de una argumentación de los promotores de la iniciativa. Señalaban estos que el mayor gasto podría absorberse mediante “meros cambios internos de las partidas presupuestarias ya aprobadas para el Congreso Nacional en la Ley de Presupuestos por tratar-

<sup>46</sup> Los autores de la moción fueron los senadores Frei y Zaldívar (Adolfo) y los entonces senadores Bitar, Lavandero y Sule.

<sup>47</sup> Sentencia del TC Rol N° 242, 12 de agosto de 1996. Considerando 4.

se de un gasto relativo a sí mismo” (c.5). El TC desvirtuó esta alegación no en razón que de todos modos se estaría utilizando facultades propias de quien tiene a su cargo la administración financiera. Prefirió señalar en cambio que dicho argumento “no aparece expresado ni reflejado de modo alguno en el proyecto de ley cuestionado” (c.5).

Esta última forma de razonar pareciera insinuar que, en caso de haberse demostrado la absorción de los costos, el Congreso podría haber actuado en esa forma. Por lo demás, el voto de minoría del ministro Colombo se encamina en este sentido. Si así fuere, no sería descabellado pensar que en otros temas –la Ley de Presupuesto por ejemplo– el Congreso podría aprobar e incluso aumentar gastos en determinadas asignaciones siempre y cuando reduzca otros dentro de los cuales pueda verse absorbido el nuevo gasto. Si bien esta no ha sido una interpretación acogida en la práctica legislativa, la interpretación del TC da lugar a sostenerla.

#### ***b) Subcontratación y concepto de empresa***

El proyecto de ley que regulaba la subcontratación de trabajadores fue objeto de una dura tramitación en el Congreso que se reactivó por el gobierno semanas antes de la elección presidencial de 2006<sup>48</sup>. Todo esto enturbió su discusión de mérito y las posiciones se extremaron. Uno de los aspectos que más controversia generaron –la definición de empresa— terminó siendo dirimido por el TC en un fallo de interés para esta investigación.

Como explica el fallo, el proyecto establece un nuevo concepto de empresa para los efectos del nuevo Título VII del Libro I del Código del Trabajo que regula el trabajo en régimen de subcontratación y en empresas de servicio transitorio. El TC sostuvo que con la definición de empresa del proyecto “se modifican normas de seguridad social o que inciden en ella tanto del sector público como del sector privado”<sup>49</sup>. Dado que estas normas corresponden a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y dado que la indicación que la generó fue de iniciativa parlamentaria, el TC declaró inconstitucional el precepto.

Para sostener que el asunto incidía en normas de seguridad social, el TC señaló que alguna de las materias incluidas en el nuevo Título

---

<sup>48</sup> Ley N° 20.123. Su tramitación puede verse en <http://sil.senado.cl>, Boletín 2943-13.

<sup>49</sup> Sentencia del TC Rol N° 534, 21 de agosto de 2006. Considerando 9.

VII decían relación con el “pago de las obligaciones previsionales correspondientes a las cotizaciones de los trabajadores que ejecuten labores en régimen de subcontratación” (c.7). Luego agrega que “la aplicación del concepto de empresa (...) a las distintas situaciones de subcontratación contenidas en el proyecto de ley, determina los sujetos obligados al pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores” (c.8). Esto sería argumento suficiente para calificar dicha definición como una norma de seguridad social y, en consecuencia, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Como puede apreciarse, el Tribunal interpretó más allá de lo razonable la norma constitucional y con ello amplía excesivamente la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En este caso, no puede hablarse que la esencia del asunto –la definición de empresa– sea una materia que está vedada a la intervención parlamentaria.

### *c) Otras referencias indirectas*

Diversas sentencias del TC han hecho referencia a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República aun cuando no ha sido ese el aspecto esencial del fallo. En *Liceo Experimental Manuel de Salas*, por ejemplo, el TC señaló que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para crear nuevos servicios o empleos públicos, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones se extendía también a la organización interna de un servicio público así como a las atribuciones de sus cargos o empleos<sup>50</sup>.

### **3.1.7 Decisión del TC: un aporte al trámite legislativo**

Como se dijo, los requirentes consideraban que la indicación presentada por el senador Larraín se inmiscuía en aquellas materias que la Constitución califica como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, es decir, aquellas que no pueden ser reguladas ni discutidas por vía de indicación parlamentaria.

La norma constitucional que sirve de fundamento a la impugnación de los requirentes es el artículo 65, inciso tercero, dispone: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración fi-

---

<sup>50</sup> Sentencia del TC Rol N° 352, 15 de julio de 2002. Considerando 15.

nanciera o presupuestaria del Estado (...). A su vez, el inciso final del mismo artículo establece que “El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”. El hecho que la indicación potencialmente implicara un aumento de la población penal –argüían los diputados– era razón suficiente para considerarla de iniciativa exclusiva del Ejecutivo por vincularse con al administración financiera del Estado y con eventuales gastos futuros.

Acertadamente el Tribunal no acogió esta tesis. Luego de narrar en los primeros considerandos los diversos trámites que tuvo que superar la indicación, el TC se enfoca en el contenido de la misma para desvirtuar las reclamaciones. Para ello utiliza dos argumentos de importancia.

La primera argumentación se dirige a analizar el núcleo de la indicación, su contenido esencial o, como habla el TC, su *objeto central*. A este respecto la sentencia señala:

“La indicación parlamentaria presentada (...) tuvo por finalidad cambiar la modalidad de cumplimiento de la pena que debe imponerse a los adolescentes condenados por delitos cuya sanción supera los cinco años de privación de libertad, contemplando exclusivamente la internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. Se eliminó así la posibilidad de que disponía el juez de aplicar, como alternativa, la internación en régimen semicerrado, al menos durante los dos primeros años de reclusión (...) Si bien la indicación formulada por el senador Hernán Larraín durante el primer trámite constitucional de este proyecto de ley, pudo haber implicado el aumento de los recursos presupuestarios relacionados con la administración del sistema de reclusión de los adolescentes, su *objeto central* se centró en la mayor o menor libertad de que debe disponer el juez para hacer cumplir las penas superiores a 5 años en el caso de dicha población penal (c.12).

La segunda, más vinculada con los gastos que podría generar la iniciativa, busca evaluar si el objeto central definido, aun reconociendo que puede tener consecuencias presupuestarias, transforma la indicación en inadmisibles por referirse a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La respuesta es negativa pues señala:

“El hecho de que la menor libertad de que pueda gozar el juez en virtud de la aplicación de la nueva norma aprobada (...) implique un aumento de la población adolescente bajo sistema de reclusión y, por ende, del gasto de infraestructura y de personal ligados a la administración de los recintos de



reclusión, constituye un eventual *efecto colateral* de la moción parlamentaria aprobada que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad. Si se llegase a la conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentaran 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” (c.13).

Finalmente, el fallo también invoca un criterio de interpretación utilizado en otras oportunidades por el TC. En el considerando decimocuarto el fallo reconoce que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley “constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, solo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera –continúa– podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él” (c.14).

### **3.1.8 Dos nuevos criterios de interpretación: “objeto central” y “efecto colateral”**

La decisión no solo es acertada para el caso concreto sino que es un aporte al trámite legislativo. Ello por cuanto el TC explicita dos nuevos criterios de interpretación para decidir si una materia está o no incluida dentro de aquellas que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

El primer criterio se dirige a dilucidar el “objeto central” de la indicación o moción. Si esta no tiene por objeto central modificar o referirse a alguna materia de iniciativa exclusiva presidencial, no corresponde declarar inadmisibles las indicaciones parlamentarias. En el caso que se analiza, el objetivo central no fue aumentar el gasto público en cárceles o funcionarios, sino que modificar el modo como se aplicaría una sanción. Dado que esto último es de iniciativa parlamentaria, no hay razón que justifique la inadmisibilidad. Si complementamos este análisis con un criterio de interpretación básica utilizado por el TC –las excepciones deben ser interpretadas restrictivamente– no cabe duda que el criterio que entrega el fallo es el adecuado.

El segundo criterio se vincula más con los gastos que eventualmente genera la medida. Si estos constituyen únicamente un “efecto colateral”, la indicación o moción sería admisible. En efecto, el TC reconoce que hay modificaciones o proyectos que pueden generar

gastos al erario pero, agrega, que eso ocurra no significa que la indicación sea siempre inadmisibles. En efecto, el fallo que se analiza entrega un nuevo antecedente importante de considerar que podría plantearse del siguiente modo: los parlamentarios tienen atribuciones para presentar indicaciones o mociones que puedan eventualmente generar gasto solo si ello es un efecto colateral de la moción o indicación parlamentaria. Constituiría un efecto colateral aquellas consecuencias indirectas, que no están destinadas a aumentar el gasto público pero que eventualmente podrían afectarlo por su aplicación. Lamentablemente el TC no profundiza en este criterio pero al menos esboza una aproximación útil para la tramitación de la ley.

Bajo el prisma de estos nuevos criterios de interpretación, alguna jurisprudencia anterior del TC queda en entredicho. Si en el fallo del requerimiento en el proyecto de ley de subcontratación se hubiera seguido uno de estos criterios, el resultado hubiera sido otro. En efecto, el objeto central de la definición de empresa no estaba ni cercanamente vinculado con las normas de seguridad social. Que estas se vieran afectadas por la nueva definición no era más que un efecto colateral que debió pasar inadvertido.

En el caso de la otra sentencia comentada, el traslado del Congreso a Santiago, el asunto es más discutible pues, si bien el objeto central de la iniciativa era fijar la ciudad en que el Congreso celebraría sus funciones, el efecto directo de esta decisión generaba un gasto público. En consecuencia, no puede hablarse propiamente de un efecto colateral.

Respecto a las discusiones sobre la materia en el Congreso Nacional, el fallo también ilumina el debate aunque, tal vez, con menor intensidad. En relación a los requerimientos de información que suelen incorporar los parlamentarios a las glosas de la Ley de Presupuesto, el fallo entrega argumentos para sostener que la práctica legislativa que acoge esas indicaciones, aun cuando pudieran generar costos, está acorde con la Carta Fundamental. Ello por cuanto tanto el objeto central –solicitar información– como el efecto directo de la medida no dicen relación ni con aumento de gastos ni con la administración financiera del Estado.

Para el caso de los gastos reservados, a la luz de esta nueva doctrina, el Congreso debiera modificar sus criterios. En efecto, el informe de la Comisión de Constitución del Senado centró su análisis en dilucidar si la regulación de la rendición de cuentas de los gastos

reservados estaba o no incluida en las materias propias de la administración financiera. Si el objeto central de las indicaciones cuestionadas era la regulación del sistema de rendición de cuentas ¿por qué extender el campo de materias de iniciativa del Presidente de la República a este aspecto? ¿No es el sistema de rendición de cuentas un asunto colateral del gasto?

Por último, más complejo es resolver si el condicionamiento del gasto o de las subvenciones es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Como vimos, la Cámara de Diputados así lo consideró en una ocasión. Efectivamente el objeto central de condicionar un gasto se vincula directamente con la administración financiera del Estado. De hecho, sin importar si el condicionamiento aumenta o disminuye el gasto público y, en consecuencia, sin considerar el segundo criterio, lo cierto es que por ese medio se está administrando de alguna forma la distribución de dineros fiscales. Sin embargo, en todo este panorama no hay que olvidar otro aspecto relevante: el Congreso está autorizado para rechazar o disminuir gastos fiscales. Así las cosas, es posible argumentar que una condición cuyo efecto directo sea disminuir gastos, si bien constituye administración financiera, sería admisible pues su objeto central –recortar gastos– está autorizado por la Carta Fundamental. No lo sería, en cambio, la indicación o moción que elimine condiciones o incorpore otras cuyo efecto directo implique un aumento en el gasto público.

En este último análisis cabe tener en consideración otro fallo del TC en una materia distinta. Con ocasión de un requerimiento de un grupo de senadores en contra de algunas normas del proyecto de ley que modificaba la ley general de urbanismo<sup>51</sup> el Tribunal señaló que, una determinada norma, “no importa una restricción a la actividad de dicho revisor (los revisores independientes), *como sería prohibir o condicionar su intervención a ciertos y determinados casos*”<sup>52</sup>. La frase que hemos destacado reconoce con claridad que el condicionamiento es una forma de restricción. De este modo, si los legisladores están autorizados para reducir gastos, o en otras palabras restringir el gasto público, también debieran estarlo para condicionarlo en la medida que ello no tenga por efecto directo un aumento del mismo.

<sup>51</sup> Hoy Ley N° 20.016, Diario Oficial de 27 de mayo de 2005.

<sup>52</sup> Sentencia del TC Rol N° 437, 21 de abril de 2005. Considerando 10.

### **3.1.9 Conclusión**

En definitiva, como se ha venido señalando, la sentencia del TC en este aspecto constituye un aporte importante para la interpretación que en el futuro se hará ante casos que involucren materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. No cabe duda que constituye un aporte que el Tribunal explicita la importancia de dilucidar el objeto central y el efecto que, en las materias de iniciativa presidencial, tiene la indicación o moción sometida a análisis. Es de esperar que ambos conceptos trascenderán a este fallo e irán unificando la doctrina tanto en el Congreso Nacional como en el mismo Tribunal.

### **3.2 Ideas matrices**

El fallo no acoge los argumentos de los requirentes y considera, en consecuencia, que la indicación presentada por el senador Larraín no es contraria a las ideas matrices del proyecto de ley. Para fundamentarlo señala:

“Si se considera que entre aquellas ideas que sirven de sustento al proyecto examinado se encuentra la de contribuir a reafirmar los objetivos perseguidos por la Ley N° 20.084 en el sentido de favorecer la ‘responsabilización y la reinserción social del adolescente’, no puede menos que afirmarse que la indicación parlamentaria aludida tiene una relación directa y sustantiva con aquella, pues tales objetivos se cumplen si, como sostiene su autor, se trata de eliminar la opción del juez de aplicar la internación en régimen semicerrado, al menos durante los dos primeros años de la condena” (c.22).

En esta decisión el Tribunal es consistente con su jurisprudencia anterior y ello es digno de destacarse. No profundizaremos en este aspecto porque ya hemos analizado en las páginas de esta misma publicación la importancia del respeto a esta disposición constitucional. En efecto, el que las indicaciones presentadas a los proyectos de ley mantengan una relación directa con las ideas matrices del proyecto mismo no es un puro aspecto de técnica legislativa. Por el contrario, como se concluye en ese trabajo “la exigencia tiene también otros importantes beneficios para el fortalecimiento de una sociedad libre. Interpretar correctamente esta obligación y respetarla es una forma de proteger el derecho de las personas a participar de las decisiones públicas que pueden afectarla y es una garantía para que la minoría política pueda contribuir a un debate informado que eleve la calidad de las políticas públicas. En el mismo sentido,

la obligación disminuye la incertidumbre regulatoria y otra serie de incentivos al reconocer que el Estado y, en particular, los parlamentarios tienen poderes limitados cuando ejercen sus atribuciones legislativas<sup>53</sup>.

El Tribunal Constitucional aplicó correctamente la norma al caso concreto y con ello confirmó la doctrina sentada en sus fallos anteriores.

### **3.3 Aplicación de tratados internacionales: una omisión con consecuencias**

El último reclamo de los requirentes se funda, como vimos, en que la norma cuestionada vulnera diversos tratados ratificados por Chile que tendrían rango supraconstitucional. Referirse a esta materia –el rango jurídico de los tratados internacionales– es una discusión que podría ser, por sí misma, motivo de un capítulo entero de esta publicación por la amplitud de argumentos que esgrimen tanto detractores como defensores. No es esta la ocasión de hacerlo aun cuando se analizarán someramente dos puntos<sup>54</sup>.

El primero es manifestar que el voto de mayoría del TC desechó la argumentación de los requirentes sin entrar a analizar el fondo del reclamo. Tras analizar la jurisprudencia de otras cortes constitucionales en el mundo<sup>55</sup>, el Tribunal señaló que “afirmada la exclusividad de la competencia legislativa en la determinación de las penas como en la fijación de sus modalidades de cumplimiento, resulta que lo que corresponde al Tribunal Constitucional es cerciorarse de que las penas obedezcan a fines constitucionalmente lícitos y que no se vulneren los límites precisos que la misma Carta ha impuesto” (c.30). En la misma línea, citando jurisprudencia anterior, agrega: “en el caso del legislador, tal esfera de autonomía comprende, básicamente, el conjunto de apreciaciones de mérito y oportunidad que llevan a la adopción de una u otra fórmula normativa” (c.31).

Esta aproximación es, a nuestro juicio, adecuada en cuanto manifiesta deferencia al Congreso Nacional al limitar el análisis del TC a

---

<sup>53</sup> BUCHHEISTER y SOTO (2004) p. 138.

<sup>54</sup> Sobre este tema se puede consultar variada bibliografía. Algunos de ellos son FERMANDOIS (2002) y (2003); INFANTE (2002); BERTELSEN (1996); y NOGUEIRA Y CUMPLIDO (2001).

<sup>55</sup> A este respecto el fallo cita decisiones del Tribunal Constitucional Peruano, Alemán y Español y del Consejo Constitucional Francés. Considerandos 28 y 29.

los aspectos constitucionales en juego obviando el mérito. Habrá que ver, con todo, cómo se aplica este criterio si el legislador aprueba sanciones o modalidades que, sin vulnerar los límites precisos que establece la Constitución<sup>56</sup>, atentan contra otras garantías como, por ejemplo, la integridad física, psíquica o la no discriminación arbitraria.

En segundo término debe lamentarse la omisión de una explicación clara en relación al rango de los tratados internacionales sobre derechos humanos que han sido ratificados por Chile. La omisión resulta preocupante pues el TC ya se había pronunciado sobre este aspecto señalando que “no es posible sostener que un tratado que verse sobre derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana enmiende la Constitución en lo que sea contraria a ella o tenga igual jerarquía”<sup>57</sup>. Más preocupante resulta esta omisión si se considera que el voto de mayoría transcribe algunos artículos de la Convención supuestamente vulnerados por la indicación del senador Larraín dando a entender que sobre esa base jurídica se realizará el análisis constitucional. Más explícito, y preocupante por tanto, es el voto con que el ministro Correa Sutil concurre al fallo y el voto de minoría del ministro Hernán Vodanovic. Ambos escritos argumentan reconociendo explícitamente el rango constitucional de la Convención de Derechos del Niño aspecto que debió ser, al menos, cuestionado por aquellos ministros que no siguen esa tesis y que prefieren adherir a la jurisprudencia anterior del TC.

Esta omisión genera confusión y abre la puerta a una tesis que ya parecía desterrada. El TC ha enviado una señal que puede incentivar los reclamos fundados en la supraconstitucionalidad de los tratados internacionales pues, hasta ahora, se sabe que dos ministros sostienen esa tesis y que los restantes, eventualmente, lo podrían hacer pues nada dijeron al respecto. En el futuro, es de esperar que los ministros puedan explicitar en sus prevenciones los aspectos de interés que presenta el fallo para de ese modo ir sentando una clara jurisprudencia en las diversas materias.

---

<sup>56</sup> La sentencia pone como ejemplo de los límites precisos que establece la Constitución la prohibición de aplicar apremios ilegítimos, de confiscar los bienes o de perder los derechos previsionales.

<sup>57</sup> Sentencia del TC Rol N° 246, 8 de abril de 2002. Considerando 74. En relación a la jerarquía de los tratados ver los considerandos 59 a 75.

#### IV. CONCLUSIÓN

En estas páginas se ha analizado una sentencia del TC que constituye, en su mayor parte, un aporte. El fallo se refiere a las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Lo interesante es que, en la aplicación de la norma al caso concreto, la decisión utiliza dos interesantes criterios que probablemente serán invocados en el futuro tanto por el Congreso Nacional como por el Tribunal Constitucional mismo.

Previo al análisis de la sentencia, el trabajo contextualiza la iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Para ello se examina su evolución histórica en los diversos textos constitucionales de Chile. Luego se observan sus fundamentos y justificaciones desde dos perspectivas: la teoría de la elección pública y, la que hemos llamado, la mirada económico-institucional. Finalmente, se plantean algunas visiones críticas que, con excepciones, no han profundizado específicamente en esta materia con propuestas concretas.

El paso siguiente es dilucidar si la existencia de materias de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo es un elemento de una sociedad libre. Tras considerar los sistemas imperantes en Estados Unidos y en el resto de Latinoamérica concluimos que no lo es. Sin embargo, dado que constituye una regla del juego en nuestro sistema democrático, es de suma importancia que esta se respete e interprete adecuadamente. De lo contrario se abre espacio al abuso de las mayorías y a la deslegitimación del sistema, ambos aspectos que sí deben preocuparnos en una sociedad libre.

Más adelante, el trabajo profundiza en la sentencia y destaca los dos nuevos criterios de interpretación que el TC ha entregado con este positivo fallo. Para decidir qué materias son parte de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en adelante y gracias a esta sentencia, el intérprete debe, en primer lugar, dilucidar si el “objeto central” de la indicación está comprendido dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Si no lo está, no correspondería declarar inadmisibles la indicación o moción parlamentaria. El segundo criterio permite aclarar si el posible aumento del gasto público es o no un efecto de la medida. Si constituye únicamente un “efecto colateral”, la indicación o moción sería admisible. Probablemente ambos conceptos serán utilizados en el debate parlamentario sobre la materia. Con ellos se acota la aplicación de las materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo y se entregan elementos para unificar la jurisprudencia futura.

Por último, el documento también examina los otros aspectos del fallo que dicen relación con las ideas matrices –donde el TC no innova mayormente– y con el rango jurídico de los tratados internacionales. En esto último, aun cuando no hay nada explícito, se critican algunas omisiones que abren la puerta a interpretaciones que ya parecían superadas.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Rolando (1971): *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile)
- ALCÁNTARA, Manuel, Mercedes GARCÍA y Francisco SÁNCHEZ (2005): *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina* (Santiago: Ediciones Universidad de Salamanca).
- ANINAT, Cristóbal y NAVIA, Patricio (2005): *Reformas Políticas: los Avances y lo que Falta Foco N° 41*. (Santiago: Expansiva)
- ARELLANO, José Pablo (2006): *Del Déficit al Superávit Fiscal: Razones para una Transformación Estructural en Chile. 101 Estudios Públicos*. (Santiago: Cep)
- BAR-SIMAN-TOV, Ittai (2008): *Legislative Supremacy in the US?! Rethinking the Enrolled Bill Doctrine. Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers No. 08149*, (Columbia Law School).
- BERTELSEN, Raúl: *Rango Jurídico de los Tratados Internacionales en el Derecho Chileno* (1996) 2/3 Revista Chilena de Derecho.
- BUCHHEISTER Axel y Sebastián SOTO (2004): *Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional* (Sentencias Destacadas 2004, Libertad y Desarrollo).
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1970): *Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, Recaídos en Consultas Formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969* (Cámara de Diputados).
- CARRASCO, Sergio (1987): *Alessandri, Su Pensamiento Constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica).
- CASANOVA, Néstor (1912): *La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos* (Memoria para optar al grado de licenciado en leyes y ciencias políticas en la Universidad de Chile y en la Universidad Católica) (Santiago).
- CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo: *La República en Chile, Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano* (LOM Ediciones).
- DAVIDSON, Roger y OLESZEK, Walter (2004): *Congress and its Members* (CQ Press, EE.UU.).
- DEVILLAINE, Franco: *El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980* (2003) 65 Revista de Derecho Público.
- ESKRIDGE, William, Philip FRICKEY y Elizabeth GARRETT (2001, 3 ed.): *Cases and Materials on Legislation*, (2001: West Group).
- FERMANDOIS, Arturo: *La Corte Penal Internacional a la Luz del Derecho Constitucional* (2002) 6 Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae.
- FERMANDOIS, Arturo: *La Corte Penal Internacional y sus Implicancias Constitucionales* (2003) 30 Revista Chilena de Derecho.
- FREI Eduardo, Sergio MOLINA y Enrique EVANS (1970): *Reforma Constitucional de 1970* (Editorial Jurídica de Chile)

- INFANTE, María Teresa: *La Corte Penal Internacional ante el Derecho Chileno* (2002) 6 Revista de Derecho, Universidad Finis Terrae.
- INSTITUTO LIBERTAD (2006): "Iniciativa Parlamentaria en Temas Municipales", *Perspectiva* N°. 218 (30 de junio).
- LIBERTAD Y DESARROLLO (2005): "Respeto de la Constitución en el Congreso" (Temas Públicos N° 729) .
- NAVARRO Vergara, Elías (1945): *Limitación de la Iniciativa Parlamentaria en Materia de Gastos Públicos*. 1945 (Memoria para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales) (Santiago).
- NOGUEIRA, Humberto y Francisco CUMPLIDO (2001): *Instituciones Políticas y Teoría Constitucional* (Editorial Universidad de Talca)
- PIEDRABUENA, Guillermo (1970): *La Reforma Constitucional, Historia de la Ley 17.284, Sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos*. (Santiago: Ediciones Encina).
- SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2000): *Doctrina Constitucional del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle* (División Jurídica, Chile)
- SENADO (2002): *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en la consulta de la Comisión de Hacienda acerca de la iniciativa parlamentaria para presentar indicaciones en materia de gastos reservados contemplados en las glosas del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, con el fin de cambiar el modo de rendir cuenta de estos* (Oficio N° H 48-2002).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VII (Santiago: Editorial Jurídica).
- TOHÁ, Carolina y COUSO, Javier (2003): *La Reforma Pendiente: Una Mejor Democracia* (Foco N° 8. Expansiva)
- ZAPATA, Patricio: *Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos* (Seminario CEP Expansiva).