

INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA: ORÍGENES E IMPORTANCIA

- La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en ciertas materias, particularmente en la administración presupuestaria y financiera del Estado, es un tema de relevancia y cuyas primeras expresiones se encuentran en la Carta Fundamental de 1925.
- Dentro de las razones que la justifican se encuentran la necesidad de mantener la disciplina fiscal y promover la prosperidad económica, además de limitar y evitar los conflictos político-electorales e institucionales que pudieran originarse para los legisladores.
- De cara al eventual proceso constituyente, resulta indispensable que esta atribución se conserve en su esencia. Ella, ligado a un conjunto de instituciones jurídicas coherentes entre sí, ha dotado a nuestro país de un prestigio en la conducción de sus finanzas públicas por su estabilidad institucional.

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República para impulsar nuevas regulaciones legales o cambios al marco jurídico vigente en ciertas materias es un tema de gran relevancia y cuyas primeras expresiones se encuentran en la Carta Fundamental de 1925. A su vez, es un tema que genera constantes discusiones en el Congreso Nacional, pues en reiteradas ocasiones, y contrariando la institucionalidad vigente, se presentan mociones o indicaciones parlamentarias respecto de materias cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República, las que, en ocasiones, prosperan en su tramitación.

De cara al eventual proceso constituyente y, en el evento que en el plebiscito de abril de 2020 se apruebe la opción por una nueva Constitución, resulta necesario relevar la importancia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para promover o modificar la legislación en determinados asuntos, especialmente en aquellos que dicen relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado. El fundamento de ello es el de evitar el desorden fiscal y limitar los conflictos político-electorales e institucionales que pudieran devenir para los legisladores.

¿EN QUÉ CONSISTE LA INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

En términos simples, la iniciativa exclusiva es la facultad con la que cuenta el Presidente de la República, en virtud de la cual sólo quien detenta dicho cargo, puede iniciar la tramitación legislativa de determinados asuntos. En otras palabras, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República son aquellas que “sólo pueden iniciar su discusión legislativa cuando el Ejecutivo lo estima conveniente sin que los parlamentarios puedan introducir mociones o proponer indicaciones en aquellas áreas incluidas dentro de estas materias”ⁱ.

De acuerdo al artículo 65 de la Constitución Política de la República (CPR), corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63 de la CPRⁱⁱ. Asimismo, se cuentan dentro de estas materias aquellas que imponen, suprimen, reducen o condonan tributos; las que crean nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales o semifiscales; las que estén dirigidas a contratar empréstitos o celebrar operaciones que puedan comprometer el crédito o responsabilidad financiera del Estado; las que fijen, modifiquen o aumenten remuneraciones y pensiones; las que establezcan las modalidades y procedimientos de negociación colectiva; y las que determinen normas sobre seguridad social.

El Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA EXCLUSIVAⁱⁱⁱ

Ya en la Carta Fundamental de 1833 se encontraban ciertos atisbos de iniciativa exclusiva presidencial. En efecto, de acuerdo a dicho cuerpo normativo, eran atribuciones exclusivas del Congreso, aprobar o reprobado la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República (artículo 36 Nº 2). Sin embargo, fue en la Constitución de 1925 donde se otorgaron las primeras facultades al Presidente de la República para asumir responsabilidades en el manejo financiero y presupuestario del país. Dicha Constitución disponía que “los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos sólo podrán proponerse por el Presidente de la República”^{iv}. Además, que “sólo los gastos variables pueden ser

modificados por ella (Ley de Presupuestos); pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República”^v.

Luego, en 1943, durante el mandato del Presidente Juan Antonio Ríos, se aprobó la primera reforma a la Constitución de 1925, incluyéndose, entre otras cosas, una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público. Lo anterior, producto de un desorden administrativo y económico que se produjo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925 y que, según el tratadista Alejandro Silva Bascuñán, fue atribuido a las iniciativas de los congresistas que se veían obsesionados por afanes demagógicos de conquista del electorado y se mostraban despreocupados de la suerte de los negocios del Estado y sus finanzas.^{vi} En dicha reforma se incluyeron dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República las iniciativas que: 1) alteren la división política o administrativa del país; 2) las que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados; y 3) las que aumenten sueldos o gratificaciones del personal de la Administración del Estado.

En los años siguientes, y tras malas prácticas parlamentarias -ofrecimiento de dádivas, pensiones de gracia y otros beneficios a cambio de votos-, la discusión se centró principalmente en esclarecer si los parlamentarios tenían o no iniciativa en leyes relativas a jubilaciones, montepíos y pensiones. Lo anterior llevó a que, tras una serie de fallidos intentos, la reforma constitucional de 1970 impulsada por el Presidente Frei Montalva ampliara aún más los tópicos objeto de materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República^{vii}. En dicha reforma se incluyeron, a modo de ejemplo, las materias de suprimir, reducir o condonar tributos; fijar sueldos o salarios mínimos de los trabajadores; establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; y conceder o aumentar por gracia pensiones u otros beneficios pecuniarios.

El espíritu de las reformas señaladas fue, por cierto, recogido y ampliado por la Constitución de 1980, dando origen a las materias que hoy regula el artículo 65 de la CPR, siendo esta norma -y sin perjuicio de algunas modificaciones menores- ratificada por la última reforma constitucional de relevancia aprobada el año 2005.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

Existen diversas razones que justifican la conveniencia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en determinados asuntos.

Un primer argumento dice relación con las capacidades técnicas con las que cuenta el Ejecutivo para resguardar la administración. Al respecto, el ex Presidente Frei Montalva, en su mensaje de reforma constitucional, indicaba que “la autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado (...). Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en los que están en desarrollo como el nuestro”^{viii}.

Un segundo argumento para proteger la iniciativa exclusiva del Presidente en ciertas materias, y relacionado con el anterior, es la necesidad de mantener la disciplina fiscal y promover la prosperidad económica. Este fue el objeto central de la primera reforma constitucional en la década del 40 que limitó la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, lo cual se ratificó en las reformas posteriores. Sobre esto último, cabe recordar que respecto a la responsabilidad en el uso de los recursos fiscales, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República no es una norma aislada, sino que forma parte de un conjunto de instituciones jurídicas coherentes entre sí. Preceptos como el Decreto Ley Orgánico de la Administración Financiera del Estado (Decreto Ley N° 1.263) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128), han dotado a nuestro país de un prestigio en la conducción de sus finanzas por su estabilidad institucional.

Finalmente, una última razón se basa en la teoría del *public choice*. De acuerdo a ésta, legisladores y votantes actúan racionalmente y, por ende, ambos buscan maximizar sus beneficios. En efecto, los incentivos que tienen los parlamentarios para hacer concesiones y entregar beneficios a los electores, así como las presiones a las que se ven sometidos para favorecer a determinados grupos de interés, son evidentes. Lo anterior, sumado a la responsabilidad que tiene el Ejecutivo en la

administración del Estado y de los recursos fiscales y a la prácticamente nula responsabilidad que tienen los parlamentarios en dicha materia, justifican que se limite la iniciativa parlamentaria en asuntos que implican gasto público. Ahora bien, si bien los incentivos señalados también pueden estar presentes en la figura del Presidente de la República, la regla general es que, al menos, éste tiene una mirada general que involucra a todo el país, a diferencia de los parlamentarios que se enfocan más bien en sus distritos.

A mayor abundamiento, vale la pena señalar que la iniciativa exclusiva del órgano ejecutivo en materia presupuestaria del Estado, o bien, la limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, no son normas ajenas a constituciones de otros países. En Latinoamérica, por ejemplo, además de Chile, se observa iniciativa exclusiva presidencial en materia presupuestaria en Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay. Fuera de Latinoamérica, en España, por ejemplo, corresponde al Gobierno la elaboración y presentación de la Ley de Presupuestos al Parlamento y toda proposición o enmienda que suponga aumento del gasto requiere la conformidad del Gobierno (artículo 134). Asimismo, en la Constitución francesa se señala expresamente que “no serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público” (artículo 40).

Por otro lado, existe cierto consenso entre los autores respecto a los beneficios que se derivan de la iniciativa exclusiva en materia de administración presupuestaria o financiera del Estado. En efecto, si bien algunos son más críticos de un régimen presidencialista y se inclinan por otorgar mayores facultades al Congreso, éstas no pasan necesariamente por tocar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en estos asuntos. A modo de ejemplo, Cristóbal Aninat y Patricio Navia que llaman genéricamente a pensar en un Congreso más activo y con más atribuciones, no se refieren específicamente a la iniciativa parlamentaria, sino más bien a fortalecer las competencias técnicas del Poder Legislativo y al manejo de las urgencias^{ix}. En el mismo sentido, Patricio Zapata, partidario de fortalecer al Congreso Nacional, ha señalado que en cuanto a la iniciativa exclusiva de gasto seguramente no hay que cambiar nada^x.

En definitiva, “la historia legislativa chilena está plagada de ejemplos en que, por la vía de indicaciones a proyectos de ley o la iniciativa parlamentaria (...) se han creado obstáculos graves para el normal desenvolvimiento económico y social del país”^{xi}. Por tanto, el fundamento detrás de esta institución es evitar el desorden fiscal y

limitar, de alguna manera, los conflictos político-electorales e institucionales que pudieran devenir para los legisladores.

PRÁCTICA LEGISLATIVA E INICIATIVA EXCLUSIVA: MOTIVO DE CONFLICTO

Finalmente, cabe señalar que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República es un tema controvertido en la práctica legislativa. En efecto, constantemente los parlamentarios están ingresando mociones o indicaciones que conciernen a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, vulnerando abiertamente la Constitución vigente.

Al respecto, conforme al artículo 25 de la Ley Constitucional del Congreso Nacional, corresponde al presidente de la Comisión o de la Cámara respectiva, según sea el caso, resolver las cuestiones de admisibilidad. Sin embargo, a petición de cualquiera de sus miembros, la Sala o la Comisión, en su caso, podrá reconsiderar de inmediato la resolución de su presidente. Esto último resulta incomprensible y ha llevado a que, tras someter a votación las cuestiones de admisibilidad de mociones y/o indicaciones, prosperen iniciativas que son manifiestamente inconstitucionales. A modo de ejemplo, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2020 se aprobó en la Cámara de Diputados la admisibilidad de una indicación parlamentaria que pretendía aumentar en un 50% la pensión básica solidaria, pese a ser evidentemente inadmisibile por referirse a materias de seguridad social. Asimismo, otro ejemplo conocido es la moción de las 40 horas, ya en segundo trámite constitucional. Lamentablemente son muchas las iniciativas en las que se han incorporado indicaciones parlamentarias que implican mayor gasto fiscal y/o que corresponden a materias de iniciativa exclusiva.

Ahora bien, aunque existan aprensiones por parte de ciertos sectores respecto de esta atribución presidencial, lo cierto es que se trata de una norma contemplada actualmente en la Constitución y que, por tanto, debe ser respetada por los parlamentarios. La aplicación de criterios disímiles o el someter a votación las cuestiones de admisibilidad a las mayorías imperantes termina por socavar el texto constitucional y genera un grado de incertidumbre que deslegitima el sistema, afectando a nuestra democracia. Por lo demás, el hecho que existan materias de iniciativa exclusiva presidencial no elimina o impide la discusión de ellas en el Congreso.

REFLEXIONES FINALES

De cara al proceso constituyente y a una eventual nueva Constitución, resulta necesario que se conserve en su esencia la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, especialmente en materia de administración presupuestaria o financiera del Estado. La experiencia y enseñanzas del pasado que llevaron a los congresos y gobiernos de entonces a incluir en constituciones anteriores esta atribución exclusiva, no debe ser desconocida. Esta atribución, junto a un conjunto de instituciones jurídicas coherentes entre sí, ha dotado a nuestro país de un prestigio en la conducción de sus finanzas por su estabilidad institucional y es fundamental para una eficaz gestión económica del Estado.

Asimismo, y dado que es un tema controvertido en la práctica legislativa, lo que se manifiesta en la presentación de mociones e indicaciones parlamentarias inadmisibles, es necesario también que se otorguen las garantías y/o se efectúen las correcciones necesarias para que esta norma sea respetada. De lo contrario, se abre un espacio para abusos de las mayorías y para la deslegitimación del sistema.

ⁱ SOTO, Sebastián (2008). “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, en Sentencias Destacadas 2007, p.229.

ⁱⁱ Dichas normas se refieren a los proyectos de ley que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; y las que fijen 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.

ⁱⁱⁱ Fuente: SOTO, Sebastián (2008). “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, Sentencias Destacadas 2007, Ediciones LYD, pp.225-257; FERMANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco (2009). Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Exclusiva. Revista Chilena de Derecho, vol. 36 Nº2, pp. 281-311; Historia de la Ley: Artículo 65 Constitución Política de la República. Origen de las Leyes e Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República.

^{iv} Artículo 45 inciso segundo Constitución de 1925.

^v Artículo 44, Nº4 Constitución de 1925.

^{vi} FERMANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco (2009). ob. cit., p.297.

^{vii} Este proyecto contenía una proposición análoga, aunque más restringida que la aconsejada por el proyecto de reforma constitucional presentado por el ex Presidente Jorge Alessandri.

^{viii} Citado por SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional: La Constitución de 1980. Editorial Jurídica. Pág. 201.

^{ix} ANINAT Y NAVIA (2005), PP.13-14, citado en SOTO, Sebastián (2008). ob. cit., p.237.

^x ZAPATA (2007), p. 157., citado en SOTO, Sebastián (2008), ob. cit., p.237.

^{xi} MOLINA (1970), p.81, citado en FERMANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco. (2009), ob. cit., p.300.