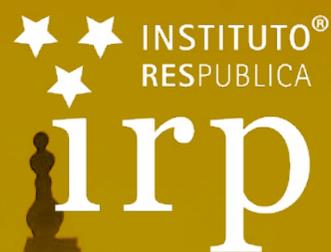


Mirada pública n° 19

Especial Debate Constitucional

Instituciones



**INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA EN MATERIA LEGAL:
SU IMPORTANCIA COMO MECANISMO
PARA EVITAR EL POPULISMO.**

#VOTAINFORMADO

Camilo Sánchez Villagrán

Pasante de investigación, Instituto Res Publica.
Estudiante de Derecho,
Universidad Santo Tomás.

Ma Mercedes Mozó Silva

Colaboradora. Pasante, Instituto Res Publica.
Estudiante de Derecho,
Universidad de los Andes.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de las funciones que tiene la Constitución, se encuentra aquella de determinar cuáles son las atribuciones de los órganos que forman parte del Estado, y en ese sentido esta limita el campo de acción de dichos órganos. Para ello, nuestra Carta Fundamental primero materializa el principio de separación de poderes de los órganos del Estado, por medio del establecimiento de 3 poderes y 4 funciones. Los poderes son Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En cuanto a las funciones, se establecen las funciones ejecutiva y administrativa, ambas correspondientes al Poder Ejecutivo, y las funciones legislativa y judicial, correspondientes a cada poder de su misma denominación. Luego, a cada organismo le otorga características propias, señala sus formas de composición e integración y determina sus facultades o prerrogativas.

Dentro de dicha determinación de facultades, en particular, se atribuye al Presidente de la República en el artículo 24 el gobierno y la administración del Estado. Es decir, se le atribuye por un lado una función netamente política, y por otro, una función esencialmente administrativa. Esta última, refiere en particular a “la conducción de los entes y servicios que se dedican, de manera regular y continua, a la satisfacción de las necesidades públicas”¹.

A propósito del debate actual, ha resurgido la vieja idea de disminuir en un eventual nuevo texto constitucional las atribuciones o prerrogativas que la actual Carta Fundamental entrega al Presidente de la República. Particularmente, se ha aludido a la denominada “iniciativa exclusiva” del Presidente en cuanto a su facultad para iniciar la tramitación de leyes que digan relación con determinados asuntos que se encuentran expresamente señalados en los artículos 32 y 65 de la Constitución Política. Entre los cuales se encuentra la iniciativa exclusiva para presentar proyectos que tengan relación con el gasto público.

Tales asuntos, como se verá más adelante, tienen especial relevancia por influir de forma directa en la marcha de nuestro país. En este sentido, y cuando recién surgían estas ideas de reforma a las facultades exclusivas del Presidente, algunos constitucionalistas ya visualizaban la importancia de mantenerlas vigentes en nuestro sistema, para no “ceder a las presiones de carácter populista que puedan emanar de los distintos sectores políticos”³, configurándose como una herramienta que está destinada a resguardar la estabilidad política e institucional de nuestro régimen democrático.



¹ José Luis Cea Egaña, Derecho Constitucional Chileno, Tomo III, página 54. Ediciones UC, año 2013.

² Gustavo Cuevas Farren, “Régimen presidencialista”, en entrevista a diario “El Mercurio”, 15 de marzo de 1994.

II. INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

1. Marco general

¿Qué es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República? ¿Dónde se consagra?

En Chile existe un sistema no solo presidencial, sino que presidencialista. En este sentido, se acentúa la importancia y el rol del Presidente de la República dentro de las funciones del Estado, por medio del establecimiento de prerrogativas o atribuciones en distintas materias, consagradas en el artículo N°32 de la Constitución, constituyéndose en consecuencia un régimen presidencial reforzado. Dichas competencias o atribuciones dicen relación con materias de carácter político, competencias o atribuciones en materia de nombramiento de funcionarios de la administración, nombramientos en materia judicial, funciones en materia jurisdiccional, atribuciones en relación a las fuerzas armadas y la defensa nacional, atribuciones respecto de las rentas públicas y, en particular respecto del tema que nos convoca, **contempla funciones o atribuciones del Presidente de la República en materia legislativa, consagrándolo como órgano colegislador**, función que cumple en conjunto con el Congreso Nacional.

Dentro de las prerrogativas del Presidente de la República como órgano colegislador, consagradas en el artículo N°32 de la Constitución se encuentran, principalmente, las siguientes:

“...1°.- Concurrir a la formación de leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas;”

“...4°.- Convocar a plebiscito en los casos del artículo 128”

“...6°.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”

“...20°.- Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley...”

A las atribuciones ya indicadas, se suma la denominada “iniciativa exclusiva del Presidente de la República” en materia legislativa, consagrada en el artículo N°65 de nuestra Constitución.

Este artículo, en sus incisos tercero y cuarto, establece un verdadero catálogo de materias que solo pueden regularse por medio de una ley, y que además son de iniciativa exclusiva del Presidente.

En su inciso tercero, se indica que las materias objeto de dicha exclusividad serán las siguientes:

a. La alteración de la división política o administrativa del país.

b. La administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo modificaciones de la Ley de Presupuestos³.

c. La fijación de normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arriendo o concesión (Artículo 63 n°10 de la Constitución).

d. La fijación de 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. (Artículo 63 n°13 de la Constitución).

³ Como se verá más adelante, esta letra tiene particular relevancia en relación con el artículo 32 N°20 ya aludido, ya que en virtud de ambas normas se radica en el Presidente de la República la facultad de poder determinar cuál será el presupuesto anual de la nación.

En cuanto al inciso cuarto del artículo 65, se indica que “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir

o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.

En consecuencia, encontramos un amplio catálogo de materias de carácter económico, laboral, tributario, de presupuesto nacional y de creación, supresión o modificación de servicios públicos, que son objeto de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La regulación legal de aquellas materias que podríamos considerar que influyen directamente en la marcha de los asuntos del país, solo puede comenzar en trámite legislativo por iniciativa del Presidente de la República.

En definitiva, el Presidente es el único facultado para presentar proyectos de ley sobre dichos asuntos, quedando vedada la posibilidad de que el Congreso Nacional sea quien tenga iniciativa para dar inicio al proceso legislativo si el proyecto tiene por objeto alguna de estas materias.

2. Importancia de radicar la exclusividad de estas materias en el Presidente de la República.

¿Cuál es la importancia de que el Presidente de la República sea quien tenga la facultad de poder presentar proyectos de ley que tengan por objeto regular las materias contempladas en el artículo 65 de nuestra Constitución?

Es relevante reconocer que cada una de las materias cuya iniciativa se reserva al Presidente de la República, revisten una importancia fundamental para el correcto y buen funcionamiento de nuestro país. Radicar esta iniciativa en el Presidente de la República busca evitar que una mayoría circunstancial presente en el Congreso Nacional, posiblemente motivada por fines populistas, tenga la facultad de modificar normas cuyos contenidos afectan directamente las bases de la estabilidad económica y jurídica de un Estado.

En este sentido, muchas de las materias cuya iniciativa legal ha sido reservada al Presidente, guardan estrecha relación con el denominado “gasto fiscal”. En una democracia representativa, es importante considerar detenidamente la administración y ejecución de los dineros del Estado. Esto por cuanto el manejo de las cuentas fiscales repercute en el desempeño económico de un país.

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto de la Ley de Presupuestos no es una originalidad del texto constitucional actual, sino que forma parte de una de las tradiciones republicanas más arraigadas en nuestro país y que se remonta al año 1834, época en que el entonces Ministro de Hacienda Manuel Rengifo elaborara lo que se denominó “el primer proyecto de ley de Presupuesto”.⁴

A medida que evolucionaba y se iba desarrollando la administración del Estado, se hizo necesaria la regulación financiera del gasto que este ejercía. Dicha regulación financiera del Estado estuvo obstaculizada por las constantes tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, particularmente a partir del año 1891 en que se dió origen a la Guerra Civil.

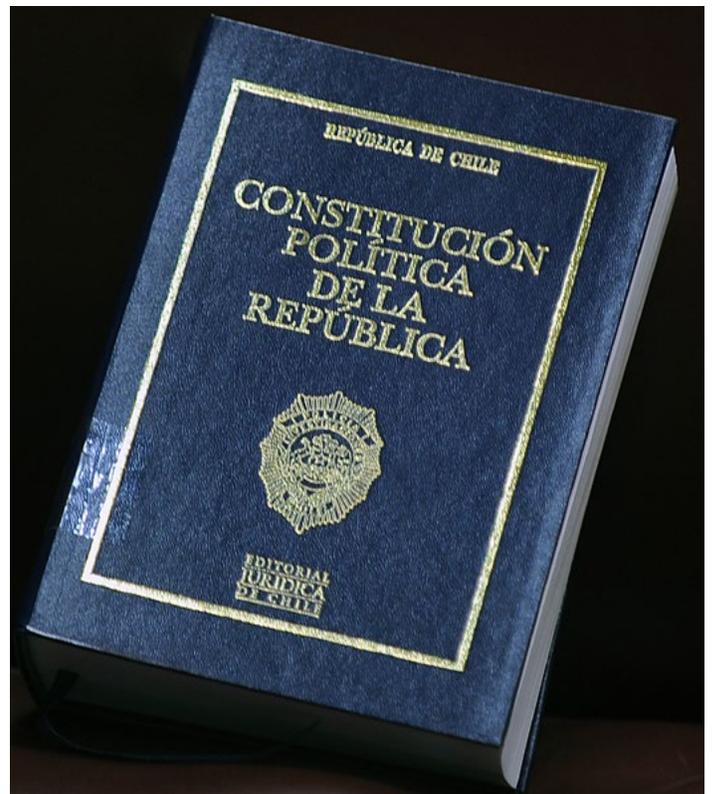
Finalmente, por medio de la Constitución Política del año 1925 se estableció un sistema que tuvo por objeto evitar que la administración pública, a cargo del Presidente de la República, fuese bloqueada o entorpecida por la acción parlamentaria.

En este sentido, en el texto constitucional del año 1925 se establecieron ciertos plazos y condiciones que mejoraban la posición del Presidente de la República en su relación con el Poder Legislativo, particularmente en cuanto a la aprobación de la Ley de Presupuestos. Así por ejemplo, aquel proyecto presentado por el Presidente que no fuere aprobado o desechado dentro de plazo por el Congreso se entendería aprobado, rigiendo como Ley de Presupuestos. Una especie de silencio positivo, es decir, frente

a la falta de pronunciamiento del Congreso Nacional dentro de plazo, se entiende aprobado. De ahí en adelante, por medio de la dictación de distintas normas se fortaleció el sistema imperante: es el Presidente quien tiene la iniciativa exclusiva en materia de administración financiera del Estado.⁵

El sistema actual se encuentra regulado de forma general en la Constitución Política, pero inspirado en la historia de la administración financiera de nuestro país, inclusive anterior al siglo XX.

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria, entonces, marcó un antes y un después en la regulación financiera del país, apartando las tensiones vividas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que impedían la mantención de una estabilidad económica de la nación.



⁴ <https://www.senado.cl/ley-de-presupuesto-como-se-forjo-la-institucionalidad-que-rige/senado/2013-o8-09/165612.html>

⁵ Decreto N°1.924 de la Oficina de Presupuestos; Ley N°4.520 Orgánica de Presupuestos; D.F.L. N°47 del año 1959; D.F.L. N°106 del año 1960.

III. CONCLUSIÓN

En síntesis, la importancia radica en el ejercicio eficiente y eficaz de la función de gobierno y administración que tiene el Presidente de la República para propender a la satisfacción de necesidades públicas.

Una de las herramientas por medio de las cuales se puede dar cumplimiento a dicha finalidad, es a través de las atribuciones exclusivas del Presidente de la República en materia legal, por las cuales se materializa el mantenimiento de la estabilidad económica y jurídica de un Estado. Se extrae de la esfera política del Congreso Nacional la iniciativa de regular diversas materias, entre otras cosas, con el fin de evitar que eventuales motivaciones populistas y que no tengan en consideración las necesidades reales de la comunidad sean las que dirijan el destino del país.

Así las cosas, el Presidente de la República en virtud de su iniciativa exclusiva para regular las materias ya mencionadas, tiene la potestad de decidir, por ejemplo, en qué se invertirá el dinero público, lo que se establece en la Ley de Presupuestos de cada año, dejando bajo su esfera de atribuciones la protección del erario público, es decir, la función velar por la protección y buen uso de los recursos de todos los chilenos.

Si dicha atribución especial no se encontrara radicada en el Poder Ejecutivo, y se otorgara al Congreso Nacional, se daría pie para que el populismo se apodere de la determinación del presupuesto anual, relevando a un segundo plano la satisfacción de las verdaderas necesidades de todos los chilenos, por aquellas

“necesidades” cuya satisfacción inmediata puede causar mayores réditos políticos a quienes determinen en qué se gastará el dinero de todos.

Parece de suma relevancia que dicha atribución especial del Presidente de la República se mantenga en esta autoridad, dada la importancia que tiene ella en la conducción del país y en el impacto que produce en la vida cotidiana de los chilenos.