

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, EXTENSIÓN Y PUBLICACIONES / 17 de julio de 2017 |  | Asesoría Técnica Parlamentaria |

**Evolución histórica jurídica de la iniciativa exclusiva para iniciar proyectos de ley: 1833 -1973**

La iniciativa para iniciar Proyectos de ley, hasta la Constitución Política de 1925, se encontraba tanto en los parlamentarios como en el Ejecutivo.

En 1925, la carta fundamental estableció que los suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podían proponerse por el Presidente de la República.

Por su parte, las leyes anuales de presupuesto disponían que era materia del Presidente el aumento de los gastos variables o la alteración del cálculo de entradas de dicha ley.

En 1943, la Ley N° 7.727 modificó la Constitución, estableciendo que correspondía al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicaba esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependían.

Posteriormente, en 1970 la Ley N° 17. 284, nuevamente modificó la Constitución Política en la materia. Se incorporaron nuevos incisos al artículo 45, los que establecían que correspondía exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para: proponer suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condenar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicaba esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependían.

Por último, el Congreso Nacional sólo podía aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios antes mencionados.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley, contribuyendo a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

**Contacto**

E-mail: [atencionparlamentarios](mailto:atencionparlamentarios)[@bcn.cl](mailto:correo@bcn.cl)

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud parlamentaria del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega.

**Guido Williams O.**

Abogado, Universidad de Chile

Magíster en Derecho (PUCV)

Doctor (c) en Derecho (PUCV)

E-mail: [gwilliams@bcn.cl](mailto:gwilliams@bcn.cl)

Tel.: (56) 3226180

**Introducción**

Se informa sobre antecedentes histórico jurídicos, desde 1833 a 1973, del tratamiento constitucional de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Presidente) para presentar proyectos de ley.

Lo antecedentes incluyen el análisis de las constituciones políticas de 1833 y de 1925 y además de las leyes números 7.727 y 17.284 que reforman al último texto constitucional citado.

Cabe hacer presente que las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República son aquellas que solo pueden transformarse en ley si el Presidente de la República resuelve enviar el Mensaje respectivo al Congreso Nacional (artículo 65 CPR).

Otras materias, no incluidas en el artículo 65 pueden ser de iniciativa de senadores y diputados.

1. **Constitución de 1833**

En la Constitución de 1833, la norma que establecía algún grado de iniciativa exclusiva por parte de parlamentarios o del Ejecutivo, en cuanto a la materia, se encontraba en el artículo 40, disposición que señalaba lo siguiente:

Las leyes pueden tener principio en el Senado o en la Cámara de Diputados a proposición de uno de sus miembros, o por mensaje que dirija el Presidente de la República. Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, i sobre reclutamientos, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía sólo pueden tener principio en el Senado.

Al respecto, Roldan (1918:284) estimaba que el derecho de los diputados y senadores de iniciar la ley estaba perfectamente conforme con los principios del sistema representativo. De la misma manera, el autor indicaba que

[a]un cuando la iniciativa de los miembros del Congreso puede extenderse a toda clase de leyes, en diversas ocasiones se ha criticado que ejerciten esta atribución con el objeto de promover leyes destinadas a satisfacer exigencias de la administración pública, considerándose que estas leyes deben nacer del Ejecutivo.

**II. Constitución de 1925**

La Constitución Política de 1925, en el texto original del artículo 44, estableció que sólo en virtud de una ley se puede:

12°. Aprobar o reprobar la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República;

Luego, en materia de formación de las leyes, el artículo 45, también en su versión original, estableció lo siguiente:

[l]as leyes pueden tener principio en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez Diputados ni por más de cinco Senadores.

Los suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República.

Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, sobre los Presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.  
Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales, solo pueden tener principio en el Senado.

Posteriormente, el artículo 72 (en relación al artículo 44 N° 12), dispuso que son atribuciones especiales del Presidente:

15ª Declarar la guerra, previa autorización por ley;

Silva Bascuñán (1997) asevera que además de estas disposiciones constitucionales, las leyes anuales de Presupuesto, disponían que era materia del presidente el aumento de los gastos variables o la alteración del cálculo de entradas.

Un ejemplo, de estas leyes limitativas fue la de 1929 (Ley N° 4.520) que disponía en su artículo 22, que

El presupuesto de gastos no podrá exceder del presupuesto de entradas, y el Congreso no podrá aumentar ninguno de los ítem de gastos variables propuestos por el Presidente de la República y ni agregar ningún ítem nuevo, a menos que el aumento o la agregación sean aprobados por el Presidente de la República y no alteren el equilibrio entre los gastos y las entradas. El Congreso puede eliminar o reducir uno o más de los ítems de gastos propuestos por el Presidente.

Como se apreciará, a partir de la Constitución de 1925, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República como manifestación de la función colegisladora proviene de una tensa evolución histórica y constitucional entre sucesivos presidentes y congresos. Podría decirse que la regulación actual es un precipitado histórico, más que el fruto de un diseño originario y racional. (Alvarez, 2016).

En primer lugar, en la Constitución del año 1925, la iniciativa exclusiva del Presidente solo estaba reducida a la declaración de guerra y a la materia presupuestaria (Soto, 2015).

Para Silva Bascuñán (1997), el texto de 1925 reflejaba el ambiente adverso al Parlamento que dominaba en la opinión pública al tiempo de su dictación. Sin embargo, en esa oportunidad se desechó la idea de que las leyes que signifiquen gastos públicos fuesen de la iniciativa exclusiva del Presidente. Cita como fundamento de su juicio las Actas Constitucionales Oficiales de la Comisión encargada del estudio del Proyecto de una Nueva Constitución Política (la de 1925).

Para el mismo autor (1997) el desorden administrativo y económico de la época, generó, en amplios sectores de la ciudadanía, inclinación a atribuirlo principalmente a las iniciativas de los congresales, que, según sus críticos, se veían obsesionados por afanes demagógicos de conquista del electorado y despreocupados de la suerte de los negocios del Estados y de sus finanzas.

A continuación se revisará la evolución normativa, y su contexto histórico, desde 1944 en adelante

**III. Reforma de la Ley 7.727 de 1943**

La Ley 7.723 de 1943 fue la primera reforma de la Constitución de 1925. Ella delimito la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Así, el artículo 2° prescribió lo siguiente:

Intercálase a continuación del inciso segundo del artículo 45 de la Constitución Política del Estado, el siguiente:

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan.

Alvarez, citando a Devillaine asegura que la reforma de1943, bajo el Gobierno del Presidente Juan Antonio Ríos, marca el inicio de un proceso de presidencialización del régimen de gobierno sobre la base del aumento de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, particularmente en materia económica y financiera.

Desde esta reforma, se adicionan como materias de iniciativa exclusiva, las siguientes leyes:

* Las que alteren la división política administrativa del país,
* Las que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados, y
* Las que aumente sueldos, gratificaciones al personal de la Administración del Estado, de las empresas fiscales y las instituciones semifiscales.

En cuanto a la actuación del Congreso Nacional, esta ley dispone que sólo le correspondería aceptar, disminuir, o rechazar los servicios, empleos o aumentos que se disponga. Se observa que el común denominador, en este primer paquete de materias que se adicionan a la iniciativa del Presidente, es que todas ellas provocan un incremento del gasto público (Alvarez (2016) citando a Devillaine).

Antes de aprobarse y promulgarse la Ley N° 7.727, se propusieron diversas iniciativas de ley tendientes a reformar la Constitución de 1925 en la materia.

Así, el primer proyecto fue una moción de 1934, la cual no fue no aprobada. El segundo fue un Mensaje presidencial de 1939, que aprobó tres trámites constitucionales, siendo rechazado en una Sesión del Congreso Pleno de 1941.

Finalmente, se presentaron tres proyectos de ley en 1942, dos mociones y un Mensaje. Estos, fueron refundidos en base al Proyecto del Ejecutivo, y se convirtieron en la Ley N° 7.727.

El Mensaje de 1942 (BCN a, s/f), señalaba que en esa fecha, la vida de la República atravesaba momentos de ansiedad que emanaban, principalmente, de los “graves acontecimientos internacionales que nos rodean”. Por ello, el Presidente estimaba que se imponía la necesidad de establecer una política que considerase los intereses nacionales dentro de los cuales se encontraba las restricciones de los gastos,

[u]n esfuerzo supremo de mejoramiento de nuestra economía y un adiestramiento de la voluntad de todos para alcanzar mejores días para nuestros conciudadanos.

Durante la discusión en el Senado, se presentaron visiones contrapuestas entre los parlamentarios, las que incluso daban cuenta de opiniones contradictorias sobre el modelo de gobierno imperante en la época.

Así, el senador Horacio Walker (Partido Conservador) en la sesión de Sala (5 de agosto de 1942) señaló en primer lugar que aprobaría la reforma, pero que la prensa de la época había “cargado mucha la tinta” en cuanto a la responsabilidad que le incumbía en el aumento desmedido que habían experimentado los gastos públicos desde 1940.

El mismo senador Walker, señalaba que el Ejecutivo no había realizado acción alguna tendiente a restringir los gastos públicos; no había contenido los excesos de las iniciativas parlamentarias tendientes a aumentar los sueldos o la burocracia y más aún no había hecho uso del veto presidencial en la materia.

Por su parte, en la misma sesión, el senador Guillermo Azocar (Partido Socialista) consideraba que la reforma echaba por tierra muchas conquistas de la democracia, entre ellas la existencia de un Estado cuya finalidad era producir bienestar.

El senador Azocar aseguraba que después de años de lucha, era incomprensible que el mismo Parlamento estuviese de acuerdo en restringir sus facultades “que la historia señala como una de las más importantes del parlamentarismo, cual es la de intervenir en los gastos públicos”.

Desde fuera del Congreso Nacional, analizando la situación política nacional, Silva de la Fuente (1948) señaló que la modificación de 1943 ayudó a poner término a un fenómeno que calificaba de pernicioso, esto es la existencia de sectores partidistas que pretendían llegar al gobierno o mantenerse en él “mediante la paga de adhesiones o de apoyo con los haberes del presupuesto público”. Con el cambio de la Constitución, señalaba Silva de la Fuente, el Presidente de la época esperaba la existencia de “presupuestos equilibrados, concierto de las entradas y los gastos, robustecimiento del patrón monetario, abaratamiento del costo de la vida”.

El mismo Silva de la Fuente, también sostuvo que desde la Constitución de 1833, tanto al Ejecutivo como a los miembros de la Cámaras, les correspondía la iniciativa en la formación de las leyes, inclusive las financieras. La Constitución de 1925 modificó parcialmente esta situación. En efecto, de acuerdo al autor, los suplementos a partidas o ítem de la ley de presupuesto sólo podían proponerse por el Presidente de la República: únicamente los gastos variables de los presupuestos podían ser modificados en la discusión de éstos. Así, la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas correspondía exclusivamente al Presidente de la República.

En todas partes, de acuerdo a Silva de la Fuente, en materia financiera había aumentado la influencia del Ejecutivo y disminuido la de los Congresos. La explicación, para el autor, se encontraba en que “la experiencia, los daños de las malas finanzas, de responsabilidad de los Congresos principalmente, han venido provocando esta evolución”.

Desde una óptica crítica, para el mismo Silva de la Fuente, existían diferentes razones para el aumento del gasto:

* Crecimiento de las funciones del Estado de manera exagerado con miras político-partidistas;
* Creación de una gran y exigente burocracia;
* Influencia de sectores empleados particulares presionando por mejoras de sueldos y beneficios e incluso con efecto retroactivo.

Ahora bien, a partir de las herramientas jurídicas constitucionales, consagradas en la formación de la ley, Silva de la Fuente estimaba que el veto presidencial “podría haber sido en mayor medida la herramienta para frenar lo que llamaba abusos, aun cuando estimaba que seguramente no habrían tenido eficacia.

Reconociendo visiones críticas a su postura, Silva de la Fuente, da cuenta que desde el punto de vista del Congreso, existían quejas porque “la reforma implicaba la “*diminutio capitis*” del parlamento y es antidemocrático por tanto”.

En cuanto el efecto político de la reforma este autor, planteaba que ella “podría implicar una mayor presión de los parlamentarios al gobierno en post de iniciativas exclusivas en línea con sus intereses”.

Por último, y de manera categórica, Silva de la Fuente sostuvo que la reforma fue consecuencia de la “propia obra del Congreso demoledora de las finanzas, lo que ha movido a reconocer la necesidad de las reformas”.

Otro autor que analizó los efectos y el devenir político-jurídico de esta reforma constitucional de 1943 fue Silva Bascuñán (1963).

En primer lugar, de acuerdo al autor, la Cámara de Diputados, el 16 de agosto de 1949, aprobó el Informe de su Comisión de Constitución, que señalaba que cuando se exigía la iniciativa del Presidente de la República tenía que expresarse en forma explícita y directa, suscribiendo el correspondiente Mensaje, no bastando una formulación indirecta, como sería la de incluir simplemente la materia en la convocatoria a sesionar o solicitar su urgencia.

Según Silva Bascuñán, existía convicción de que, impidiendo la facultad de iniciativa de los representantes populares en tales materias, se daría un gran paso en la ordenación administrativa y financiera del país. Ésta precisamente, fue la idea central que inspiró la reforma de la Ley N° 7.727.

Asimismo, de acuerdo a Silva Bascuñán, el Ministro de Justicia de la época, explicando la reforma en este punto, en sesión de la Cámara de Diputados de 6 de julio de 1943 señaló que

Si el factor económico es determinante para el éxito de un Gobierno, y por lo tanto para la felicidad de la ciudadanía, la marcha de las finanzas solo puede ser acertada cuando su dirección esté en una sola mano. La Constitución de 1925 trató de establecer un Ejecutivo fuerte, pero no advirtió que al planificar dentro de ella un sistema financiero débil, en que interfiere cada diputado y cada senador, su propósito resultaba estéril por la libre e ilimitada actual iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos. (…). El Ejecutivo se ve obligado a compartir la facultad administrativa con el Congreso (…) y ni el Ejecutivo no el Congreso pueden llenar a conciencia su papel (…) El segundo, en los últimos 40 años, ha empleado la mayor parte de sus actividades, las está empleando aún hoy en ajustar y reajustar sueldos, y el primero no ha podido, con excepción de contados lapsos, entrabados por esas circunstancias, imprimir el progreso del país la aceleración metódica que reclama.

Este mismo Ministro de Justicia también señaló que la

[i]niciativa parlamentaria en materia de gastos públicos fue en todas partes la corrupción y la muerte de la democracia porque satura a los partidos políticos de oportunistas; los convierte en meras agencias de empleos; les quita todo vigor y desinterés público; alejan de ellos sectores calificados de la ciudadanía; abre ancho margen a las desviaciones doctrinarias; produce su descomposición interna; crea una razón permanente para el atropello de los principios; trabaja contra ellos; restándoles toda autoridad antes de llevarlos a su total destrucción. Hace gravitar contra los congresales presiones indebidas, incompatibles con la dignidad de su mandato; los convierte en servidores de intereses subalternos en oposición a los intereses generales; los obliga a coadyuvar a que se obtenga el acceso a situaciones económicas desmesuradas que sólo deben conseguirse en lucha libre de la producción y el trabajo.

Por su parte, Andrade (1963), en relación a la reforma de la ley N° 7.727 señaló que ella limitó la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos y citando las razones de Elías Navarro, señalaba que se debió a que “Los parlamentarios, no usaron las facultades que en este orden de cosas le reconoce la Constitución Política del Estado con la discreción necesaria”.

Para demostrar la falta de discreción, Andrade citaba al Mensaje N° 23 de 1941 (rechazado por el Congreso Pleno). En éste, se explicaba que la acción de la iniciativa parlamentaria significaba un doble aspecto: aumentos que experimentaban indefectiblemente los proyectos enviados por el Ejecutivo al Congreso y el acrecimiento de los gastos públicos debidos a proyectos que tenían su origen en el mismo Congreso.

Así, por ejemplo el Mensaje daba cuenta de las siguientes leyes propuestas del Gobierno, cuyos gastos fueron aumentados por el Congreso:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Leyes de aumento de sueldo** | **Proyectos del Ejecutivo (costo)** | **Proyectos aprobados por Congreso (costo)** |
| 6.651.Carabineros | $47.660.405 | $53.500.000 |
| 6.772. FFAA | $58.633.441 | $79.500.000 |
| 6.773 Educación | $73.792.136 | $91.950.000 |
| 6.916 Serv. Hacienda | $17.792.905 | $24.427.382 |
| 6.880 Salubridad | $21.618.750 | $36.000.000 |

De la misma, manera, de acuerdo a Andrade, diversas leyes de origen parlamentario también aumentaron los gastos fiscales, por ejemplo: Ley N° 6.417, sobre sueldos del poder judicial, $12.320.160; Ley N° 6.687 sobre personal del Congreso, $1.900.000; ley sobre Personal del registro electoral, $154.000; Ley de aumento de jubilaciones $6.141.000 y las leyes de pensiones de gracia, $1.500.000.

Durante la vigencia de la reforma constitucional de 1944, sin embargo, según Silva Bascuñán (p. 170) se interpretó que los parlamentarios mantenían la iniciativa sólo respecto de leyes particulares y no generales, así lo consagró el Informe de Comisión Mixta de 11 de septiembre de 1944 (del Proyecto de ley de la Ley N° 7.727).

La polémica sobre la iniciativa legislativa en materia de jubilaciones, pensiones y montepíos, posterior a la reforma de 1944, da cuenta de la interpretación mencionada.

En primer lugar, la propuesta de limitar la iniciativa sólo al Ejecutivo en estos tres ámbitos (jubilaciones, pensiones y montepíos) no fue aprobada, durante la discusión legislativa de la Ley N° 7.727.

Al respecto, de acuerdo a Silva Bascuñán, un informe de la Cámara de Diputados de 1951 señalaba que esta propuesta no fue aprobada porque el Senado estimó que el Ejecutivo no era rápido en la solución de problemas de esta especie (jubilaciones, pensiones y montepíos), ni tampoco se hacía cargo de la justicia de las peticiones, ni de los antecedentes, “que revelan a veces un derecho claro del ciudadano que lo invoca” (p. 171).

Andrade (1963), por su parte, precisó que pese a la no aprobación del Congreso Nacional de la inclusión de las pensiones, jubilaciones y montepíos en el proyecto de ley, se generó un criterio en la jurisprudencia parlamentaria, perjudicial para el espíritu de la reforma de 1944.

Así, entre 1960 y 1961, se declararon admisibles mociones de aumento de pensiones, como leyes generales. Sin perjuicio de ello, según Silva Bascuñán (1963), el Ejecutivo manifestó la inconstitucionalidad durante la tramitación de esas normas. Un argumento del gobierno, por ejemplo, era que cuando se otorga al Congreso la facultad de aceptar, disminuir o rechazar los emolumentos que se le proponían se refería tanto a remuneraciones del personal en servicio como a los de los ex funcionarios. Por su parte, senadores plantearon que la limitación requiere norma expresa por ser una excepción y por ello debe ser interpretada restrictivamente (Silva Bascuñán, 1963).

Atendida esta realidad, comentaba Silva Bascuñán (1963) se produjeron diversas observaciones y vetos presidenciales a los proyectos de ley presentados, por ejemplo entre 1960 y 1961.

En 1961, a propósito de un aumento de pensiones al Poder Judicial (en proyecto de ley de remuneraciones), la Cámara de Diputados defendió el mantenimiento del derecho en el Congreso. Un argumento invocado fue que ella misma había recomendado en agosto de 1946 que se modificara la Constitución Política declarando explícitamente que se reservaba la iniciativa al Presidente de la República, y tal proyecto de reforma constitucional, pese a que fue aprobado por la Cámara en 1950, no había sido promulgado por el Ejecutivo (Silva Bascuñán, 1963).

**IV. Reforma de la Ley 17.284 de 1970**

Para resolver la polémica sobre la existencia o no de iniciativa legislativa por parte de los diputados y senadores y su alcance, en 1970 se promulgó la Ley N° 17.284 que reformaba la Constitución de 1925.

Los nuevos incisos segundo y tercero del artículo 45 propuesto por la Ley N° 17.284 señalaban lo siguiente:

Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condenar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependan.

El Congreso Nacional sólo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior.

Alvarez, sostiene que con esta reforma, el Congreso disipa la iniciativa en materia de remuneraciones, previsión, y de reducción de la carga tributaria vigente, lo que para algunos autores como Devillaine, hizo que el Congreso Nacional perdiera su carácter de centro de debate de las programas de gobierno y políticas públicas.

Previo al proyecto de ley que dio inicio a la discusión legislativa que desembocó en la Ley N° 17.284 de ello, existieron dos intentos de reforma constitucional, la del Presidente Jorge Alessandri y la de Eduardo Frei Montalva. Estas tuvieron como fin aumentar las facultades del Presidente de la República y fortalecer la iniciativa exclusiva en materia de gasto público.

En el Mensaje del Proyecto de Ley del Presidente Alessandri (1964) se proponía una reforma constitucional, que tenía por objetivo corregir las malas prácticas del Congreso en la ley de presupuestos y que afectaban a los proyectos de ley del Ejecutivo sometidos a consideración parlamentaria, por ejemplo en el orden social, previsional, financiero y tributario. (Silva Bascuñán, 1970), sin perjuicio de la propia iniciativa de los parlamentarios, mediante las mociones. De acuerdo al Mensaje, cada proyecto era objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruían otras legislaciones vigentes y que involucraban toda clase de materias absolutamente ajenas al proyecto mismo.

En el mismo Mensaje de 1964, se señaló que se había procurado mejorar remuneraciones prescindiendo de la iniciativa presidencial; observa asimismo que, ejerciendo el Congreso su atribución de legislar en remuneraciones del sector privado, anulaba la facultad del Presidente respecto a la del sector estatal, porque obligaba a hacer lo mismo con éstas; y puso de relieve los cambios que los parlamentarios hacían de los proyectos del Ejecutivo y la exageración con que se habían otorgado las pensiones de gracia.

En palabras del Mensaje:

Aquellas prácticas inconvenientes que antes ejercitó el Congreso en la ley de Presupuestos, se hace sentir hoy en día en todos los proyectos que el Ejecutivo somete a su consideración, especialmente en los de orden social, previsional, financiero, tributario y otros, aparte de que muchas veces los parlamentarios toman directamente la iniciativa de proyectos de ley sobre estas materias, que producen efectos aún peores. Cada proyecto es objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruyen otras legislaciones vigentes y que involucran toda clase de materias absolutamente ajenas al proyecto mismo (...) Las consecuencias de todas estas iniciativas y de los errores que puedan significar recaen sobre el Presidente de la República, a quien corresponde la administración financiera y económica de la Nación. Si éste tiene la responsabilidad exclusiva de su manejo, lo lógico es que los parlamentarios no tengan derecho alguno de iniciativa en esta materia y que ella le pertenezca exclusivamente al Jefe de Estado.

Por su parte, el Mensaje del primer Proyecto de ley del Presidente Frei, también de 1964, se fundamentaba en que era “urgente reservar al Poder Ejecutivo la iniciativa de todas las leyes que impliquen gastos o que interfieran con la planificación necesaria en materia económico social”.

En esta misma línea, el Mensaje del Presidente Frei de 1964 señalaba que

[e]s indudable que la enorme complicación de la economía moderna y la necesidad de planificar las inversiones y de señalar metas y prioridades, exigen planes no sólo a corto plazo, sino de desarrollo a largo plazo, que requieren unidad de criterio tanto en las inversiones como en los gastos.

Para el éxito de los planes, afirmaba Frei, era necesario asegurar que las mencionadas metas y prioridades no fuesen desvirtuadas por iniciativas contradictorias, de tal forma,

[a]probada la orientación de la política económica social, corresponde al Gobierno la responsabilidad de su ejecución, lo que exige reservar a éste la iniciativa exclusiva en toda la legislación que implique gastos u otras medidas que puedan interferir con el cumplimiento de los planes o programas.

Por último, en el tercer proyecto de ley (1969) y que prospero finalmente como la Ley N° 17.284, el Presidente Frei en el Mensaje (BCN b, s/f)[[1]](#footnote-1), abordando la insuficiencia de la reforma de 1944, señaló:

La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los productos 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. La idea tiene ya un lugar en la Constitución vigente, donde la llevó una reforma que patrocinó el Presidente Ríos. Pero su texto, la interpretación que de ella se ha dado, y la experiencia recogida, hacen impostergable ampliarla en la forma que propugna. 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 la continuidad que el Congreso nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en lo que están en desarrollo como el nuestro.

Durante la tramitación del Proyecto de ley, el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados (9 de abril de 1969) reconoció desde un punto de vista más político que

[a]simismo, otro de sus fundamentos es liberar al Parlamento de los bloques de presión que actúan sobre él, desde distintos niveles y que tienden a obtener normas legales de excepción, que producen un desquiciamiento y anarquía de los planes de acción y sistemas preestablecidos.

El Informe de la Comisión de la Cámara concluyó que el objetivo perseguido es institucionalizar el control en manos del Presidente de la República, en forma total y absoluta de todo lo que se refiere a régimen remuneratorio, previsional, seguridad social, exenciones y franquicias tributarias, condonaciones de impuestos, etc.

Por su parte, también durante la tramitación legislativa, el Informe de la Comisión de Constitución del Senado señalaba abordando la opinión divergente de los diferentes sectores que si

[a] esto agregamos que, por el desarrollo y aplicación de las nuevas tendencias políticas, el Ejecutivo, como órgano dinámico y rector del Estado, ha debido abordar funciones respecto de la planificación económica para promover el desarrollo del país y la elevación del estándar de vida del común de los habitantes, podemos explicarnos, como un hecho cierto, el que, mientras por una parte se pretende establecer un programa y realizar una política económica que suponga una aplicación de los recursos fiscales según criterio de prioridad técnicamente determinados, obsta en definitiva a la realización de esa política la circunstancia de que, con cargo a los mismos recursos, limitados por mucha razones en un medio como el chileno, los parlamentarios puedan, simultáneamente, sin conexión alguna a veces con los planes que el país está poniendo en desarrollo, promover corrientes de gastos distintas o ampliar las existentes, en términos que, aparte de distraer recursos, supone hacer estéril el esfuerzo de planificación económica social intentado.

Particularmente, durante la discusión en Sala del Senado (4 de septiembre de 1970), el Ministro de Justicia de la época expresó que frente a la ampliación de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materias económicas y sociales, que esa

[r[eforma responde a un principio esencial que debe inspirar a toda Constitución: el principio que si a una autoridad del Estado se le confía una determinada responsabilidad, hay que darle, al mismo tiempo, las atribuciones necesarias para poder cumplirla.

Por su parte, según Andrade (1971) algunos invitados a las comisiones señalaron en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara lo siguiente:

* Alejandro Silva Bascuñán, sostuvo que no le parecía justo achacar al texto constitucional la mayoría o la mayor responsabilidad en los defectos de conducción política del país. Para el profesor, la Constitución de 1925 no había sido completada por el legislador, como debió haberlo sido, pero si ha sido “alterada, distorsionada o imperfeccionada”.
* Enrique Silva Cimma, planteó que en ciencia política y en doctrina constitucional pura, necesariamente debe existir un punto de equilibrio de atribuciones entre los Poderes del Estado. En la medida que este equilibrio se rompe y se establece a la inversa un hondo desequilibrio, creía que justamente ese desequilibrio era el que generaba factores permanentes de distorsión del sistema institucional y por ende de la democracia del país. Así, estimó, que de aprobarse el Proyecto de ley como estaba planteado originalmente, el Congreso Nacional, uno de los más importantes órganos colegisladores en Chile, pasaba a realizar, simplemente un papel de “secundón”, no sólo en la formación de las leyes, sino también en el desarrollo institucional y general del país.

Sin embargo, Silva Cimma estimó que las iniciativas propuestas eran

[p]erfectamente recomendables. Diría más, son aconsejables, son absolutamente necesarias, de otra manera se puede producir, en la realidad, en Chile, ese factor de distorsión, a que se refería el distinguido colega Silva Bascuñán.

* Jorge Guzmán, por su parte, temió que la reforma, implicase

[q]ue se llegue a eso que Burdeau llamaba, caracterizando los regímenes constitucionales latinoamericanos “el cesarismo criollo”; es decir, un régimen en que la enorme mayoría de las facultades corresponde al presidente de la república. Alguien ha dicho que el Congreso Nacional es en Chile un órgano colegislador del Presidente de la república. La tendencia sería hacerlo menor colegislador aún.

Los Parlamentarios de la época, desde sus visiones doctrinarias, planteaban posturas diferentes respecto de la iniciativa de ley, en el seno de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados.

El diputado Alberto Naudon (Partido Radical) informó que su partido votaría en contra de la iniciativa porque ella privaba de toda facultad al Poder Legislativo. El diputado cuestionaba el papel del Congreso Nacional de aprobarse el proyecto de ley.

Por su parte, el diputado Ramón Silva Ulloa (Partido Socialista) estimaba que el Proyecto de ley, dentro del sistema democrático era inconveniente y traería “funestas consecuencias”

Por otra parte, el diputado Luis Maira Aguirre (Partido Demócratacristiano) destacaba que la idea de la programación del desarrollo suponía la radicación del proceso de programación y de la conducción del Estado, con más atribuciones y poderes, en manos de un Poder Ejecutivo, que era el único que técnica y racionalmente podía ordenar el proceso de conducción y ensanchamiento de las bases productivas del país.

En el Senado, el senador Francisco Bulnes (Partido Nacional) sostuvo que la reforma es de elemental salud pública, porque permitía desarrollar una política financiera y económica ordenada, terminando con la “denigrante presión” que los sectores interesados ejercían sobre los parlamentarios y además permitía al Gobierno racionalizar los sueldos y beneficios del sector público y privado.

Otro senador (Patricio Aylwin, Partido Demócratacristiano) aseveró que la reforma era un planteamiento sustentado permanentemente y que era considerado como conveniente para el mecanismo institucional chileno.

Cabe mencionar, que antes de la reunión del Congreso Pleno para votar las reformas constitucionales, se generó un intercambio epistolar, entre la Central Único de Trabajadores y el partido Demócrata Cristiano. Los primeros impugnaron el proyecto, especialmente en cuanto a las restricciones que creía ver en la defensa del interés económico de los trabajadores. Los segundos, sostuvieron la ausencia de todo peligro en la materia reseñada (Silva Bascuñán, 1970).

Fuera del Congreso Nacional, Sergio Molina (1970) en el artículo "La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social" apoyó la reforma constitucional de 1970 en materia de iniciativa exclusiva. Para él, esta representó un paso significativo para una planificación económica y social más eficaz, y se justificó “en el mal uso de las atribuciones parlamentarias del pasado”:

La Reforma Constitucional aprobada (…) no elimina la discusión en el Congreso de las materias que son objeto de ley, sino que limita a los parlamentarios la posibilidad de tomar iniciativas en ciertas materias económicas. (…) Este último aspecto tiene un profundo significado y está en la línea de la argumentación que se ha hecho en párrafos anteriores, en el sentido que los programas económicos y sociales deben cumplir con el requisito esencial de la coherencia y globalidad, y, en consecuencia, no es aceptable ni recomendable para el buen funcionamiento de la administración del país que se rompa esa coherencia por quienes no tienen la responsabilidad de la administración que, en definitiva, está radicada en el Presidente de la República.

Continua, Molina señalando lo siguiente:

La historia legislativa chilena está plagada de ejemplos en que, por la vía de la indicación a proyectos de ley o la iniciativa parlamentaria (...) se han creado obstáculos graves para el normal desenvolvimiento económico y social del país (...) Lo que sucede es que la presión o presencia de ciertos grupos induce a tomar iniciativas en su favor, sin ponderar debidamente todas las repercusiones que esto puede acarrear. (...) Es difícil para un parlamentario -concluye- negarse a este tipo de demandas porque (...) constituyen grupos con fuerza electoral y política (…) El ejemplo más claro y trágico se encuentra en la caótica, injusta y dispendiosa legislación sobre seguridad social.

Como podemos apreciar las reformas a la Constitución Política de 1925 se dirigieron a restringir las facultades de los parlamentarios en materias presupuestarias y financieras. Con lo anterior, se buscaba asegurar la conducción de la autoridad Ejecutiva, fundándola en la eficacia de la gestión económica del Estado que realiza el Presidente de la República quien está facultado técnicamente para dar coherencia económica en materia de gastos públicos.

**Referencias**

Acuña, Rolando. (1971). *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.* Santiago: Editorial Jurídica.

Alvarez, Paola. (2016). *Iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gasto público en Chile: análisis comparado*. Tesis para optar al Master en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos. Universidad Complutense de Madrid.

Andrade G. Carlos. (1963). *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Editorial Jurídica.

Andrade G. Carlos. (1971). *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*. Segunda Edición. Santiago: Editorial Jurídica.

BCN (s/f). Historia de la Ley N° 7.727.

BCN (s/f). Historia de la Ley N° 17.284.

Cámara de Diputados. (1941). *Reglamento de la Cámara de Diputados.*

Devillaine, Franco. (2003). El cesarismo legislativo de la República bajo la Constitución de 1980. *Revista de Derecho Público*. V. 65.

Fermandois, Joaquin, et.al. (2009) Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva. *Revista Chilena de Derecho*, v. 36, 2.

Ministerio del Interior (1925). *Actas Constitucionales Oficiales de la Comisión encargada del estudio del Proyecto de una Nueva Constitución Política*. Santiago: Editorial Universitaria.

Molina, Sergio. (1970). La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social. En: Frei, Eduardo, et.al. *La Reforma Constitucional de 1970*. Santiago: Editorial Jurídica.

Navarro, Elías. (1945). *Limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos*. Memoria de Prueba.

Roldan, Alcibiades (1918). *Elementos de Derecho Constitucional de Chile*. Santiago: Litografía.

Senado. (1949). *Reglamento del Senado*.

Silva Bascuñán. Alejandro (1963). *Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1925*. II., Ed. Jurídica de Chile.

Silva Bascuñán, Alejandro (1997). *Tratado de Derecho Constitucional. Congreso Nacional*. VII., Ed. Jurídica de Chile.

Silva Bascuñán, Alejandro (1970. El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. En: Frei, Eduardo, et.al *La Reforma Constitucional de 1970*. Santiago: Editorial Jurídica.

Silva de la Fuente, A. (1948) *Cuestiones Constitucionales, Modificación Constitucional de 1943*. Santiago: Editorial Tegualda.

Soto, Sebastián. (2015). *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y Práctica*. Santiago: Editorial ThomsonReuters.

**Normas citadas**

* Constitución Política de 1833
* Constitución Política de 1925.
* Ley N° 7.727.
* Ley N° 17.284.

1. Sesión 26ª, pp. 2.688-2.721. [↑](#footnote-ref-1)