

# ASPECTOS GENERALES DE LAS MATERIAS DE LEY DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

## GENERAL ASPECTS OF THE MATTERS OF LAW OF EXCLUSIVE INITIATIVE OF THE PRESIDENT

*Carlos Oyarzún Concha\**

RESUMEN: Este trabajo contiene las bases generales relativas a las materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente contenidas en el art. 65 de la Constitución. Se describe, en primer lugar, la evolución de la norma y cuáles han sido los antecedentes constitucionales que han servido de base para el régimen actual. Además, se analiza el concepto de dicha institución, así como los elementos claves de interpretación que han aportado la doctrina y la jurisprudencia. Se menciona también la regulación en otras constituciones, y por último, se aportan puntos de vistas relativos a las discusiones sobre la materia en la doctrina actualmente.

PALABRAS CLAVE: iniciativa exclusiva, proceso legislativo, presidencialismo.

ABSTRACT: This work contains basis generally related to the matters of law of exclusive initiative of the President contained in article 65 of the Constitution. First, it describes the evolution of the norm and what have been the constitutional antecedents that have served as the basis for the current regime. In addition, the concept of said institution is analyzed, as well as the key elements of interpretation provided by doctrine and jurisprudence. The fact that the regulation is mentioned in other constitutions, and finally and finally, points of view relative to the discussions on the subject in the current doctrine are reviewed.

KEYWORDS: exclusive initiative - legislative process - presidentialism.

---

\* Abogado, Universidad de los Andes. Coordinador legislativo, Ministerio de Educación.  
Correo electrónico: carlos.oyarzunc@mineduc.cl

## INTRODUCCIÓN

Un elemento central dentro del régimen presidencial de gobierno que tiene Chile, lo constituyen las normas relativas a las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República para iniciar y modificar proyectos de ley, que se consagran en el art. 65 de la Constitución.

La verdad, es que para llegar al estatuto normativo sobre esta materia, el derecho público chileno ha tenido una tradición cuyo primer antecedente se remonta a la Constitución de 1833, pero que ha ido perfeccionándose a lo largo del tiempo, tanto en la Constitución de 1925 como las reformas a dicha Constitución en 1943 y 1970.

Luego, el constituyente de 1980 avanzó aún más en profundizar dichas materias hasta las normas que actualmente rigen sobre la materia.

Como se verá en este estudio, otros ordenamientos jurídicos, si bien cuentan también con normas similares, la verdad es que tal como están concedidas estas materias en Chile, difícilmente tienen punto de comparación y las normas de derecho comparado asimilables al régimen que existe en Chile, se identifican solo a uno de los aspectos de iniciativa exclusiva vigentes en Chile, que son las relativas al gasto público.

Ha sido una crítica recurrente a lo que algunos llaman un “presidencialismo exacerbado” o, incluso, “cesarismo presidencial”<sup>1</sup>, sin embargo, la verdad es que dichas normas descansan en un fundamento innegable y es que la responsabilidad administrativa y financiera del Estado es del gobierno o del Presidente de la República y sus ministros.

A lo anterior, se debe agregar otro hecho vital a tener en consideración, y que apunta a que al ser una norma que consta de un importante elemento político, al tener su aplicación práctica en el marco de la formación de la ley y, por ende, no ajeno a la discusión política, el efecto prácticamente absoluto que algunos sostienen, es atenuado al momento de discutirse en el Congreso.

No deja de ser interesante y necesario el estudio de una de las instituciones de mayor protagonismo dentro del proceso legislativo, la interpretación que ha hecho tanto la Cámara de Diputados como el Senado sobre la materia y el Tribunal Constitucional que, en última instancia, es llamado a observar la constitucionalidad de la ley.

El régimen político chileno ha sido objeto de análisis de seriedad y éxito al menos los últimos treinta años, en gran medida, por la madurez de su debate político y legislativo, y por la forma en como se ha relacionado el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, y es en dicho contexto donde las

---

<sup>1</sup> DEVILLAIE (2016), pp. 75-87.

normas sobre materias de iniciativa exclusiva adquieren sin duda un protagonismo irrefutable.

Por lo anterior, en esta investigación, se procurará, en primer lugar, identificar los antecedentes que han servido de base para el estatuto normativo que hoy rige sobre las materias de iniciativa exclusiva del Presidente en el derecho público para, luego, hacer un análisis tanto del concepto como de aquellos elementos indispensables que permiten su correcta interpretación, tomando en consideración los principales fallos del Tribunal Constitucional sobre la materia.

También, se intentará hacer cierto punto de comparación con otros ordenamientos jurídicos con los que Chile ha compartido históricamente cierta tradición de derecho público para, por último, identificar y analizar cuáles son las discusiones o consideraciones esenciales que se vislumbran sobre la materia en estudio.

## A) ORIGEN

Una premisa que es importante manifestar, es que las iniciativas cuya iniciativa el constituyente ha radicado de forma exclusiva en el Presidente de la República no son una novedad de la Constitución de 1980 ni de las reformas que le han sucedido hasta la fecha.

Así, se pueden identificar al menos cuatro momentos claves de nuestra historia constitucional sobre la materia que convoca, sea porque sirven como el antecedente a la actual legislación, sea porque explican el origen, y que se remontan a la Constitución de 1833.

De hecho, un primer antecedente, y ya se explicará por qué solo antecedente, se encuentra en la Constitución de 1833.

Luego, la Constitución de 1925 establecerá un primer régimen propiamente tal de materias de iniciativa exclusiva presidencial basado en normas sobre gasto público. Tal como se verá más adelante, sin la intención de hacer un análisis histórico, conviene tener claro el contexto en que se promulga esta Constitución, y que dentro de sus fines, proponía ni más ni menos empoderar al Presidente de la República, tanto en su papel de colegislador como en su relación con el Congreso Nacional después de un periodo parlamentario que se inició con la guerra civil de 1891<sup>2</sup>.

Por último, existen dos reformas a la Constitución que, en estricto rigor, profundizaron el régimen de materias que solo pueden iniciarse por voluntad del Presidente de la República, y que sirvieron de base para lo que

---

<sup>2</sup> MELÉNDEZ (2014), p. 223.

se terminara estableciendo en la actual Constitución como lo fueron las reformas constitucionales de 1943 y la de 1970.

Así, llegamos al final al régimen actual de materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República consagrado en la Constitución de 1980 y que ha sido objeto de modificaciones que, simplemente, han venido a precisar e, incluso, profundizar su contenido.

#### *a. 1) Constitución de 1833*

Como se adelantaba, un primer antecedente al que conviene hacer referencia, es la Constitución de 1833. En ella, se puede decir que por primera vez se establecen materias cuya iniciativa se destina de manera excluyente al Presidente de la República.

No obstante, conviene hacer la precisión que, si bien está marcada como aquella que consolidó un régimen presidencial en Chile, a decir verdad, en materia de iniciativa exclusiva, fue, más bien, reacia a restringir materias de iniciativa legal exclusivamente en el Presidente de la República.

El antecedente de la Constitución de 1833 en esta materia es muy concreto y preciso, y radica en la atribución del Presidente de la República de declaración de guerra, la cual, si bien no era materia de ley, requería de la aprobación del Congreso Nacional<sup>3</sup>.

Coincide el hecho de que es una materia cuya iniciativa depende exclusivamente de la voluntad del Presidente de la República, y que requiere de la aprobación del Congreso Nacional, y por tal, conviene mencionarlo como un primer antecedente, pero en estricto rigor, no constituía una iniciativa exclusiva de ley, al no ser la declaración de guerra, una materia de ley<sup>4</sup>.

Para entender lo anterior, los arts. 37 (establecía las materias de ley) y 82 (establecía las atribuciones especiales del Presidente de la República), de la Constitución de 1833 deben analizarse de forma armónica y, en tal sentido, muchas de las materias que hoy son de iniciativa exclusiva del Presidente, tienen directa relación con las atribuciones especiales que tenía el Presidente y que según el texto constitucional de 1833, no requerían siquiera ser observadas por el Congreso<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 82 de la Constitución de 1833. "Son atribuciones especiales del Presidente: 18ª Declarar la guerra con previa aprobación del Congreso, i conceder patentes de corso i letras de represalia".

<sup>4</sup> Cabe señalar que en la actualidad, y tal como lo dispone el art. 32 n.º 19º de la Constitución, la declaración de guerra es una atribución del Presidente, que, sin embargo, debe ser autorizada por ley.

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, el art. 82 de la Constitución de 1833, establecía:

En tal sentido, cabría considerar que las iniciativas exclusivas son, más que una institución propia del presidencialismo exacerbado del régimen político chileno, un mecanismo de control que tiene el Congreso para la gestión de ciertas atribuciones del Presidente de la República.

#### *a. 2) Constitución de 1925*

Tal como se explicaba, la Constitución de 1925 responde a la necesidad de poner término a un régimen parlamentario o seudoparlamentario, y cuyo eje era, precisamente, dar mayor poder al Presidente de la República frente al Congreso Nacional, más allá de las discusiones históricas o si efectivamente dicho fin se haya alcanzado<sup>6</sup>.

En materia de iniciativas exclusivas, tal como se adelantaba, la Constitución de 1925 establece por primera vez un régimen o estatuto normativo sobre aquellas materias de ley que recaían de manera exclusiva en la iniciativa del Presidente de la República cuyo fundamento radicaba esencialmente en normas relativas a controlar el gasto público, y que en dicho ámbito, el Presidente tenía prerrogativas por sobre el Poder Legislativo.

En dicho cuerpo constitucional se pueden identificar al menos dos ámbitos en los que el constituyente radica la exclusividad de la iniciativa en el Presidente de la República.

En primer lugar, el art. 44, que establecía las materias de ley, en su numeral 4º, disponía:

“4º Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública. La Ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República”.

Según lo que plantea Sebastián Soto Velasco, y que se adscribe en esta investigación, la norma citada solo hacía referencia a la posibilidad de aumentar el gasto o, bien, alterar el cálculo de entradas en el marco de la Ley de Presupuesto<sup>7</sup>.

En afinidad con lo anterior, el art. 45 excluía de la iniciativa parlamentaria “los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuesto”.

---

11ª Conceder jubilaciones, retiros, licencias i goce de montepío con arreglo a las leyes;  
12ª Cuidar de la recaudación de las rentas públicas, i decretar su inversión con arreglo a la lei;

<sup>6</sup> BRAHM, BERTELSEN, AMUNÁTEGUI (2002).

<sup>7</sup> SOTO (2016), p. 242.

En tal sentido, resulta evidente que las iniciativas exclusivas se radicaban en aspectos esencialmente relativos al gasto público, pero que solo aquellos relativos al cálculo de entradas o ítem de la Ley de Presupuesto, con lo que se puede concluir que aún quedaba abierta la puerta a la iniciativa parlamentaria de proyectos de ley que importen gastos públicos, con la salvedad que el origen no podía estar radicado en la Ley de Presupuesto, lo cual trajo consigo una serie de dificultades de carácter administrativo y financiero<sup>8</sup>.

#### a. 3) *Reforma constitucional de 1943*

La primera reforma constitucional de la cual fue objeto la Constitución de 1925, fue la de 1943, en virtud de la cual, en lo medular, se empoderó la figura del Presidente de la República no solo a través de ampliar el ámbito de las materias de iniciativa exclusiva, sino que, además lo autorizó a disponer del 2% de la Ley de Presupuesto, en casos excepcionales<sup>9</sup>, norma que dicho sea de paso, existe hasta la fecha, art. 32 n.º 20 de la Constitución.

En la relativo a las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, la reforma constitucional de 1943 constituye la consolidación de la materia de estudio de esta investigación, no solo por ampliarlas, sino que por constituyen la base de las normas contenidos en el actual art. 65º de la Constitución.

En tal sentido, dicha reforma constitucional importó la exclusividad del Presidente para iniciar proyectos de ley relativos a:

- 1) Alterar la división política del país;
- 2) Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y
- 3) Conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales<sup>10</sup>.

#### a. 4) *Reforma constitucional de 1970*

Sentado el régimen general de materias de iniciativas de ley exclusivas del Presidente de la República a partir de la reforma constitucional de 1943, rápidamente la legislación comenzó a ser tensionada por la interpretación que se le dio por parte de los parlamentarios<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> SILVA (2000). p. 107.

<sup>9</sup> Art. 3º, Ley n.º 7727, de 23 de noviembre de 1943.

<sup>10</sup> Art. 2, en *op. cit.*

<sup>11</sup> Este aspecto fue también observado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile y sirvió de antecedente para el estatuto que estableció la Constitución de 1980. Enrique Ortúzar en sesión n.º 285, del 14 de abril de 1977 señala: "La Carta Fundamental, que se violaba con frecuencia en el Parlamento, no sólo en aspectos que podrían decir relación a preceptos constitucionales que garantizaban los derechos y las

En dicho contexto, se siguieron presentando mociones parlamentarias que continuaron disponiendo de recursos públicos y no hubo claridad en torno a si los parlamentarios habían perdido o no la iniciativa de proyectos de ley sobre jubilaciones, montepíos o remuneraciones del sector privado, que claramente presionaba el gasto público<sup>12</sup>.

Es por lo anterior que después de varios intentos fallidos<sup>13</sup> se promulga la reforma constitucional de 1970, que fija el régimen de materias de iniciativa exclusiva del Presidente previo a la norma actual contenida en la Constitución de 1980.

Dentro de las novedades aportadas por la reforma constitucional de 1970, se suman a lo que ya establecía la Constitución de 1925 en su texto original, y la posterior reforma constitucional de 1943:

- 1) 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;
- 2) fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar de manera obligatoria sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos;
- 3) establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social y
- 4) conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas de forma indebida por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia<sup>14</sup>.

#### *a. 5) Constitución de 1980 y sus modificaciones*

Así, antes de analizar cuáles fueron los cambios introducidos por la Constitución de 1980, resulta procedente mencionar que Chile ya contaba con una basta y nutrida historia constitucional en lo relativo a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, que la Constitución de 1980 simplemente recogió y profundizó en aspectos específicos<sup>15</sup>.

---

libertades de los ciudadanos, sino que en otros aspectos, como, por ejemplo, uno que le preocupaba mucho, que era el que se infringiera la Constitución en materia de iniciativas de ley que la Carta entregaba exclusivamente al Presidente de la República, o en cuanto exigía que toda ley de gastos debía estar necesariamente financiada”.

<sup>12</sup> SOTO (2015), pp. 243-245.

<sup>13</sup> El año 1964, el presidente Jorge Alessandri Rodríguez envió una reforma constitucional al Congreso Nacional, que apenas fue objeto de debate.

<sup>14</sup> Art. 1º, Ley n.º 17284, 23 de enero de 1970.

<sup>15</sup> FERNANDOIS y GARCIA (2009), pp. 281-311.

Otra apreciación que cabe destacar es que las normas sobre iniciativa legal no estuvieron exentas de discusión en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC), más conocida como Comisión Ortúzar, encargada de proponer a la Junta Militar de Gobierno un anteproyecto de nueva Constitución.

Sin ánimo de profundizar sobre la materia, ya que no es objeto de este análisis, la discusión se radicó no solo en qué materias debían ser de iniciativa exclusiva del Presidente, sino que, también, cuál sería el procedimiento de formación de ley, y si se ampliaría la iniciativa de ley a órganos de la sociedad civil<sup>16</sup>.

Otra discusión necesaria de señalar apunta al hecho de qué entendió la Comisión por gasto público, y si efectivamente se privaría la iniciativa parlamentaria para cualquier tipo de moción que involucrara recursos públicos.

En tal sentido, el comisionado Jaime Guzmán, planteó su inquietud sobre si efectivamente cualquier gasto público era considerado de iniciativa exclusiva e, incluso, sugirió no restringir en materias de iniciativa exclusiva aquellas que impliquen gastos para el erario. No obstante, después de un intenso debate de la Comisión, se estimó que lo más oportuno era radicar todas las materias relativas al gasto público, incluidas aquellas relacionadas con toda clase de tributos, en la iniciativa del Presidente<sup>17</sup>.

Así, y después de haber sido objeto de ciertas modificaciones en virtud de las cuales el Consejo de Estado amplió las iniciativas exclusivas, el art. 62 de la Constitución de 1980 estableció dentro de estas materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

- 1) proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país;
- 2) Proyectos de ley relacionados a la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos;
- 3) Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;
- 4) Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

---

<sup>16</sup> Véase sesión n.º 20, de 15 de enero de 1974 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile, opinión de Carlos Cruz-Coke y sesión n.º 26, de 26 de marzo de 1974 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile, opinión de Gustavo Cuevas y Guillermo Bruna.

<sup>17</sup> Sesión n.º 394, de 4 de julio de 1978. Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile.



- 5) 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 o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del fisco o de los organismos o entidades referido;
- 6) 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 ya 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;
- 7) Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar y
- 8) Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

Si bien efectivamente se ampliaron las materias de iniciativa exclusiva, hay que tener en cuenta que no se cambió de forma radical el estatuto normativo sobre este aspecto con relación a la Constitución de 1925 y sus reformas constitucionales, y que, más bien, se siguió la lógica que venía desde los últimos setenta años en torno a ampliar y precisar cada vez más, las iniciativas exclusivas del Presidente<sup>18</sup>.

En cuanto a las reformas constitucionales que ha habido sobre la materia, se puede señalar, en primer lugar, la Ley n.º 19097, de 12 de noviembre de 1991 y la Ley n.º 19526, de 17 de noviembre de 1997, las cuales coinciden en atenuar el régimen de iniciativas exclusivas en un aspecto muy concreto que tiene relación con las municipalidades, pero que a decir verdad, no han cambiado la esencia del contenido de la norma.

## B) CONCEPTO Y ALCANCE

Las materias de iniciativa exclusiva, tal como lo sostiene Sebastián Soto Velasco:

“son aquellas que solo pueden iniciar el trámite legislativo cuando el Presidente de la República lo determina sin que los parlamentarios estén

---

<sup>18</sup> SOTO (2016), p. 244.

autorizados a introducir válidamente mociones o proponer modificaciones a proyectos de ley por la vía de indicaciones en estas materias”<sup>19</sup>.

Es decir, se identifica como elemento central la exclusividad del Presidente tanto para iniciar el trámite legislativo como para proponer modificaciones a proyectos de ley a través de indicaciones, propio de las modificaciones que se realizan a los proyectos de ley durante el trámite legislativo.

En una línea similar, pero con cierto matiz, Cristóbal Aguilera y Pablo Urquizar, identifican las materias de iniciativa exclusiva como una excepción

“en las que el Presidente de la República es el único que puede iniciar el proceso de formación de la ley respecto a proyectos que traten de ciertas materias específicas”<sup>20</sup>.

Por su parte, Alejandro Silva Bascuñán al tratar esta materia, expresa:

“la iniciativa de la ley se atribuye al Presidente de la República en consideración, sin duda, a que él, al superponérsele disponer de una visión objetiva más completa y actualizada de los problemas nacional, puede estimarse como especialmente apto para discurrir las mejores fórmulas encaminadas a solucionarlos”<sup>21</sup>.

De los tres conceptos que se recogen (Sebastián Soto Velasco, Cristóbal Aguilera y Pablo Urquizar y Alejandro Silva Bascuñán), se puede identificar como elemento central la exclusividad del Presidente para iniciar proyectos de ley en las materias que involucra y, como consecuencia, que los parlamentarios se encuentran impedidos de presentar mociones o indicaciones que regulen dichas materias. A lo anterior, se agrega un fundamento por parte de Alejandro Silva Bascuñán, que radica en la capacidad o aptitud del Presidente frente al Congreso.

Cabe mencionar que la excepcionalidad a la que se refieren Cristóbal Aguilera y Pablo Urquizar, la recogen del propio Tribunal Constitucional<sup>22</sup>, sin embargo, es necesario hacer presente que cuando el Excelentísimo Tribunal lo hace, es para explicar un hecho evidente, y es que existe una regla general que es la iniciativa legal de diputados, senadores y el Presidente de la República y, por lo mismo, cuando se establecen materias de iniciativa exclusiva en un solo órgano, serían una excepción a dicha norma<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> SOTO (2016), p. 231.

<sup>20</sup> AGUILERA y URQUIZAR (2019), p. 36.

<sup>21</sup> SILVA (2000), p. 104.

<sup>22</sup> AGUILERA y URQUIZAR (2019), p. 37.

<sup>23</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007), cons. 14°.

De lo anterior, el Tribunal Constitucional también deriva el hecho de que las normas sobre iniciativa exclusiva deben interpretarse restrictivamente, no obstante, sobre este punto también es necesario hacer un matiz, y es que de dicha premisa no se desprende que se afecte ni reduzca el contenido de la norma.

Dicha afirmación se justifica en la propia sentencia en cuestión, donde lo que se explica, es que la afectación al art. 65 de la Constitución, que es donde se establecen las iniciativas exclusivas, debe ser directa o su efecto inconstitucional debe tener correlación, pero no que constituya “un eventual efecto colateral inconstitucional”. No se pueden entender vulneradas las normas de iniciativa exclusiva cuando lo que se alega es un eventual efecto colateral que implique la vulneración de la norma<sup>24</sup>.

Con lo anterior, cabe interpretar, entonces, que para que se vulneren las normas de iniciativa exclusiva del Presidente, es necesario probar que la moción parlamentaria afecta de forma directa materias contenidas en el art. 65 de la Constitución, o que su efecto es de aquellos que están restringidos solo al Presidente de la República.

A mayor ahondamiento sobre este aspecto, queda de manifiesto en la sentencia rol n.º 2025-2011, del Tribunal Constitucional, que es dable alegar la inconstitucionalidad de una norma que ha sido aprobada de un modo cuyo efecto es de iniciativa exclusiva del Presidente, sin haber de por medio una modificación o indicación parlamentaria. Tal es el caso del proyecto de ley en materia de duración del descanso de maternidad, *Boletín* 7526-13, donde la Comisión de Hacienda del Senado procedió a votar de forma separada dos normas propuestas por el Ejecutivo. Al rechazarse una de ellas, se extendieron los efectos del beneficio de posnatal, lo cual, según lo que interpretó el Tribunal Constitucional, generó mayor gasto para el Estado<sup>25</sup>.

Sobre lo anterior, no está demás también aclarar, que cuando se hace referencia a la exclusividad del inicio de un proyecto de ley, se hace referencia a su presentación y posteriores modificaciones, sin disponer naturalmente de la tramitación normal del proyecto, el cual se someterá al escrutinio de diputados y senadores como cualquier proyecto de ley.

En cuanto a la tramitación propiamente tal, no hay normas específicas y reglas que alteren el proceso legislativo y, por lo tanto, se somete a las reglas de cualquier proyecto de ley, pero hay que tener especial atención en cuanto a las modificaciones que tanto en las comisiones como en las salas puedan

---

<sup>24</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007), cons. 13°. Se alegó por parte de un grupo de diputados que una moción parlamentaria del senador Hernán Larraín podría devenir en el aumento de la población carcelaria, lo cual eventualmente, podría haber implicado mayor gasto del Estado.

<sup>25</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), cons. 42°.

proponer los diputados y senadores, por cuanto, si bien no les está vedado proponer modificaciones a un proyecto de ley cuya materia es de iniciativa exclusiva, el contenido de sus propuestas no podrán afectar el contenido del art. 65 de la Constitución. Norma que, incluso, podría verse vulnerada cuando un parlamentario proponga alterar la propuesta del Ejecutivo, sin necesidad de proponer cambios, tal como lo ocurrido en el proyecto de ley en materia de duración del descanso de maternidad, *Boletín* 7526-13, y que luego el Tribunal Constitucional consideró contrario a la Constitución en la sentencia rol n.º 2025, donde fue la solicitud de la votación separada de una norma, la que implicó el efecto de inconstitucionalidad.

Sobre este punto, es dable mencionar el hecho de que el Tribunal Constitucional ha sido categórico en explicitar que cualquier enmienda, cuyo efecto sea de aquellos contemplados dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, más allá de si es a través de una indicación o forma de votación, se considera inconstitucional<sup>26</sup>.

Sobre el carácter excepcional, dada la norma y la interpretación del Tribunal Constitucional, es correcto circunscribir a dicha característica que las normas contenidas en el art. 65 sobre materias de iniciativa exclusiva, deben interpretarse restrictivamente, sin que de ello se derive la imposibilidad de alegar que las mociones afecten materias que sean de iniciativa exclusiva tanto por su contenido como por los efectos que provoque, siempre que dichos efectos sean ciertos y directos, y no eventuales o colaterales.

### C) EXPERIENCIA COMPARADA

Resulta útil el ejercicio de analizar normas similares dentro del derecho comparado que permitan tener una visión más acabada sobre la materia objeto de este estudio.

Así, una primera mención que cabe realizar es el caso de Estados Unidos. No deja de llamar la atención que, en dicho país, la norma opera de muy distinto, siendo la iniciativa presidencial la que se encuentra reducida, teniendo los congresistas amplias atribuciones en materia de iniciativa, incluso, respecto de la Ley de Presupuesto<sup>27</sup>.

No obstante, hay que entenderlo en el contexto del sistema político de Estados Unidos, donde rara vez los proyectos de ley avanzan sin un proceso de negociación entre los partidos políticos, y entre el gobierno y el Congreso.

---

<sup>26</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), cons. 44°.

<sup>27</sup> SOTO (2016), p. 232.

A su vez, para ahondar en este punto, es necesario tener claro también que, en el sistema estadounidense, el Presidente tiene un fuerte poder de veto.

Otro caso interesante y cuyo análisis es necesario para lo que convoca, es lo que regula la Constitución española. Cabe hacer mención, que España es una monarquía constitucional, y que el jefe del gobierno es el Presidente, pero el Jefe de Estado, es el Rey.

Lo anterior, en el caso de España, adquiere relevancia, toda vez que en la Constitución española existe una norma asimilable a materia de iniciativa exclusiva, que es el art. 134, donde se radica la exclusividad del gobierno para presentar al Congreso de los diputados la ley de presupuesto.

Se hace expresa mención en dicho artículo, que toda enmienda que suponga aumento de los gastos o disminución de los ingresos, requerirá la conformidad del gobierno<sup>28</sup>.

Sobre la norma descrita anteriormente, es conveniente precisar que la redacción establece un cierto matiz en cuanto a materias de iniciativa exclusiva del Presidente, ya que es necesario diferenciar entre tener la exclusividad para iniciar o modificar un proyecto de ley, tal como lo que se establece en Chile, de lo que exige la norma en el caso español, donde se requiere la conformidad del gobierno.

El punto anterior no deja de ser importante, más aún, teniendo presente que el Tribunal Constitucional ha sido categórico en determinar que el requisito que establece la norma, es la voluntad del Presidente de iniciar o modificar un proyecto de ley. En tal sentido, la jurisprudencia no considera satisfecha la norma cuando son los ministros de Estado quienes manifiestan la intención del Ejecutivo durante la propia tramitación de la ley o que un proyecto de ley o indicación sean patrocinados por el Ejecutivo<sup>29</sup>.

En la misma línea, Alejandro Silva Bascuñán sostiene que es necesario que el Jefe de Estado manifieste su voluntad a través de un acto solemne y que lleve su firma<sup>30</sup>.

Otro caso es la Constitución francesa, que en su título v establece normas sobre "Relaciones entre el Parlamento y el gobierno". En la norma que atinge, el art. 40 establece:

---

<sup>28</sup> Art. 134 de la Constitución española.

<sup>29</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1991). Citado en Sotol (2016), p. 232. Es necesario tener presente que el trabajo legislativo que se da tanto en las comisiones como en las salas del Congreso Nacional, quienes representan los intereses del Ejecutivo y por tanto, del Presidente de la República, son generalmente los ministros de Estado o los subsecretarios.

<sup>30</sup> SILVA (2000), p. 105.

“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”.

Es decir, iniciativa exclusiva en materia de gastos públicos.

Otras normas interesantes, aunque no específicamente relativas a este estudio, regulan las etapas o requisitos previos que el Ejecutivo debe cumplir, en virtud del cual la iniciativa de ley corresponde al Primer Ministro y los proyectos son deliberados por el Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado para ser presentado al Parlamento<sup>31</sup>.

Ahora bien, es oportuno analizar lo que se regula en distintos ordenamientos de América Latina, donde existen más ejemplos de normas coincidentes con la regulación chilena.

En este sentido, la Constitución brasileña se asemeja bastante a la chilena con ciertas particularidades que, incluso, la hacen más restrictiva.

En primer lugar, la iniciativa de reforma a la Constitución solo se permite al Presidente de la República, a un tercio de la Cámara de Diputados o del Senado, o a más de la mitad de las asambleas legislativas de las unidades de la Federación, y solo sobre materias que permite la Constitución<sup>32</sup>.

Sobre proyectos de ley, el Presidente tiene iniciativa exclusiva respecto de las leyes que se refieran a las siguientes materias: fijen o modifiquen los efectivos de las Fuerzas Armadas; la creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración; la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios; los funcionarios públicos de la Unión y de los Territorios, su régimen jurídico, la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los civiles, y la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad; la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios; la creación, estructuración y atribuciones de los ministerios y órganos de la Administración Pública<sup>33</sup>.

Lo anterior, además, se complementa con normas relativas a la urgencia para la tramitación de la ley, donde, incluso, se establece normas en caso de que el Congreso no se pronuncie<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 39 de la Constitución francesa. Modificado por la reforma constitucional n.º 2008-724 de 23 de julio de 2008.

<sup>32</sup> Art. 60 de la Constitución de Brasil.

<sup>33</sup> Art. 61, en *op. cit.*

<sup>34</sup> Art. 64, en *op. cit.*

Otro ejemplo similar al chileno es el establecido en la Constitución de Colombia, que en virtud de los arts. 150 y 154, radica privativamente la iniciativa de los proyectos de ley en el Presidente de la República, sobre las siguientes materias: el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; organizar el crédito público; regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional; fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y, expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.

De la Constitución de Colombia se puede desprender también, que tiene un régimen, al igual que Brasil, muy similar a la Constitución de Chile, con un foco evidente en la administración administrativa, financiera y presupuestaria del Estado.

Perú también es otro caso donde se identifican materias de iniciativa exclusiva del Presidente, bastante más atenuadas que en el caso de Chile, Brasil y Colombia, y que se reduce únicamente al gasto público.

En concreto, el art. 79 de la Constitución peruana, establece las restricciones en el gasto público, consagrando la prohibición a los representantes ante el Congreso para crear o reducir gasto público, salvo en lo relativo a su presupuesto. Sobre materias relativas a los tributos, se establece la prohibición de legislar, salvo solicitud del Ejecutivo<sup>35</sup>.

En el caso de Argentina, la Constitución no establece materias cuya iniciativa radique de manera excluyente o privativa en el Presidente de la nación y a decir verdad, no hay normas que se asimilen a la materia objeto de este estudio.

En particular, las normas sobre la formación de la ley, contenidas en los arts. 77 a 84, no regulan aspectos relacionados a competencias del Presidente de la nación. Solo el art. 99 n.º 3 de la Constitución argentina, establece dentro de las atribuciones del Presidente de la nación, la participación en la formación de la ley.

Resulta un hecho irrefutable, que un estatuto normativo de temáticas que sean materias de ley y cuya iniciativa esté radicada de manera exclusiva en el Presidente de la República, o en la máxima autoridad del Poder Ejecu-

---

<sup>35</sup> Art. 79 de la Constitución de Perú.

tivo, es poco frecuente al nivel de regulación como lo hay en la Constitución chilena. De las constituciones observadas en América Latina y en Europa, en Chile se detalle tan minuciosamente materias de ley que solo se pueden iniciar y modificar por la voluntad del Presidente de la República.

En este sentido, la norma contenida en la Constitución brasileña a la que se hizo referencia, y la Constitución colombiana sobre la materia, son tal vez los regímenes más cercanos al art. 65 de nuestra Constitución.

Lo anterior, sin embargo, hay que complementarlo con otra premisa, y es que Chile no es el único país que priva de la iniciativa parlamentaria sobre ciertas materias, no obstante, en su gran mayoría, estas se enfocan de modo exclusivo en aspectos relativos al gasto público o la administración financiera o presu-puestaria del Estado.

#### D) CONSIDERACIONES AL DEBATE ACTUAL

Cierto sector de la doctrina argumenta en el sentido de que en general las atribuciones con las que cuenta el Presidente de la República en su papel de colegislador, deslegitimarían tanto el proceso legislativo propiamente tal como, incluso, la democracia<sup>36</sup>.

Más aún, se ha llegado a afirmar que el Parlamento ya no ejercería su papel legislativo, sino que solo a la sombra del Poder Ejecutivo<sup>37</sup>.

Sin embargo, se obvia el hecho de que tanto en la reforma constitucional de 1943 como la de 1970, buscaban en todo caso empoderar al Presidente de la República de cierto comportamiento irresponsable por parte del Congreso<sup>38</sup>. Es decir, la voluntad, desde el punto de vista político, transversal, a lo largo de la historia, ha sido precisamente entregarle al Presidente un papel predominante en la tramitación de proyectos de ley cuyo contenido el constituyente ha considerado de especial importancia.

Sobre el punto anterior, conviene hacer presente la sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 7, de 12 de septiembre de 1972, en virtud de la cual el gobierno de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende, solicitó al Excelentísimo Tribunal, que declare la inconstitucionalidad de la extensión del beneficio de aguinaldo que incorporó el Senado al proyecto de ley sobre aguinaldo de fiestas patrias, presentado por el Ejecutivo de entonces, por haber considerado que importaba materias propias de iniciativa exclusiva del Presidente<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> RUIZ-TAGLE (2014), pp. 229-247.

<sup>37</sup> CORDERO (2016), pp. 88-97.

<sup>38</sup> SOTO (2016), p. 243.

<sup>39</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1972), cons. 1º.



En lo medular, el Tribunal Constitucional acogió el requerimiento del gobierno, declarando la inconstitucionalidad de la norma, por encuadrarse dentro de las materias reservadas al Presidente de la República<sup>40</sup>.

Lo anterior, simplemente reafirma la idea de que existe un régimen de materias de iniciativa exclusiva del Presidente, que responde a una tradición constitucional, y que no son producto de un presidencialismo exacerbado que se origina a partir de la Constitución de 1980.

Por otra parte, quienes critican, en general, las atribuciones del Presidente en su papel de colegislador y, por ende, las materias de iniciativa exclusiva, desconocen cómo ha evolucionado la norma, y que muchas de las materias contenidas en el art. 65, antes, el constituyente había delegado exclusivamente en el Presidente, sin requerir de la aprobación del Congreso, ya que no eran materias de ley<sup>41</sup>.

Otro aspecto que no se rescata en la discusión, necesaria para entender cómo se aplica la norma, tiene relación con el hecho de que los proyectos de ley a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se someten a las normas de tramitación legislativa, como cualquier proyecto de ley y, por lo tanto, al control de diputados y senadores, a quienes no les está vedado proponer modificaciones o enmiendas, sino que solo respecto de aquellas materias que inciden en las normas contenidas en el art. 65 de la Constitución.

Además, son varios los antecedentes para sostener que en la práctica, en ningún caso el Congreso Nacional ha perdido total protagonismo de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo en el marco del art. 65 de la Constitución, y los parlamentarios, por vías extra constitucionales, en particular la negociación entre parlamentarios y Ejecutivo, han logrado cierta incidencia en las decisiones que toma el gobierno para modificar los proyectos de ley propios de la iniciativa exclusiva<sup>42</sup>.

A lo anterior, se suma el hecho de que es muy probable que la materia sobre la cual se legisla tenga algún tipo de quórum especial, por lo que serán muy pocas las ocasiones en que el gobierno solo con los votos de los parlamentarios oficialistas logre la aprobación de su proyecto de ley.

Ahora bien, más allá del punto de vista político, conviene analizar el fundamento propiamente tal de este régimen de iniciativas exclusivas de ley.

Sobre este punto, donde mayores antecedentes se encuentran desde el punto de vista de la jurisprudencia y de la doctrina, dice mención con la materia establecida en el art. 65 inc. 2° de la Constitución, es decir, la iniciativa

---

<sup>40</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1972), cons. 4°.

<sup>41</sup> Solo a modo de ejemplo, conviene analizar las atribuciones especiales que tenía el Presidente de la República bajo la Constitución de 1833, establecidas en su art. 82.

<sup>42</sup> BRONFMAN (2016), pp. 382-384.

exclusiva del Presidente sobre proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera y presupuestaria del Estado.

El Tribunal Constitucional, en este contexto, ha sido tajante en torno a que, por lo visto, basta con determinar si la iniciativa exige mayor gasto público no considerado inicialmente, más allá de la naturaleza de dicho gasto. Incluso, ha llegado a considerar el análisis del propio Ejecutivo para determinar si hay mayor gasto o no, entendiendo que es al Presidente a quien corresponde determinar si, de hecho, una iniciativa legal implica normas relativas a la administración financiera y presupuestaria del Estado, amparado, además, en una evolución histórica de la norma, en virtud de la cual, la administración financiera del Estado ha estado radicada en el Presidente desde el inicio de la república<sup>43</sup>.

El punto anterior se condice, además, con lo planteado por un sector importante de la doctrina, la cual se basa en el hecho de que el órgano ejecutivo, es, técnicamente, quien tiene la capacidad para actuar de manera responsable desde el punto de vista de los recursos del Estado<sup>44</sup>.

Por otra parte, varios son los autores que en materia presupuestaria y financiera, no dudan en la necesidad de radicar la predominancia en el Ejecutivo, entendiendo que es el Presidente el que debe dar cuenta de la ejecución del presupuesto del Estado, que la evidencia internacional demuestra la inconveniencia de considerar la iniciativa parlamentaria en este ámbito, y que es un resguardo necesario a la buena salud de las finanzas del Estado<sup>45</sup>.

Lo anterior, no obstante, se contrapone con cierta tendencia observada en el Congreso Nacional por el cual se han tramitado proyectos de ley que infringen de forma abierta las normas relativas a la iniciativa exclusiva en la actualidad.

Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de ley que:

“Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”,

*Boletín* n.º 12.212-13, la por lo común llamada “reforma previsional”.

Este proyecto de ley es un mensaje del Presidente de la República, por el cual se proponen una serie de modificaciones al sistema de previsión chileno. Actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional,

---

<sup>43</sup> Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1996), cons. 4º y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), cons. 39º.

<sup>44</sup> SILVA (2000). p. 201.

<sup>45</sup> EL MERCURIO (2020).

y hasta la fecha, se puede mencionar dentro de las acciones que se han realizado, la votación separada de la norma que establece un seguro de longevidad con el objetivo de extender el financiamiento del Estado a dicho seguro, lo cual es por lo visto contrario al art. 65 inc. 3<sup>o</sup><sup>46</sup> y art. 65 inc. 3<sup>o</sup> n.º 6<sup>47</sup> de la Constitución, y similar a lo que ocurrido en la causa rol n.º 2025-11, del Tribunal Constitucional.

Otro caso a analizar sobre proyectos de ley en la actualidad en tramitación, es la moción parlamentaria que “modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral, boletín N° 11.179-13”, comúnmente conocido como “proyecto de ley de 40 horas”. En lo medular, este proyecto de ley propone reducir la jornada laboral establecida en el *Código del Trabajo* de cuarenta y cinco horas semanales, a cuarenta horas, manteniendo la remuneración de los trabajadores.

La inadmisibilidad en este caso es aún más evidente, ya que no es una modificación, sino que derechamente, un proyecto de ley que, a todas luces, vulnera el art. 65 inc. 3<sup>o</sup> n.º 4 de la Constitución. El proyecto de ley fue declarado inadmisibile por la Mesa de la Cámara de Diputados, sin embargo, dicha decisión fue revertida por mayoría en la sala de la Cámara. Hoy, el proyecto de ley se encuentra en el Senado en su segundo trámite constitucional.

Se puede mencionar también, el proyecto de ley que Crea un subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado, *Boletín* 13.041-13. Este mensaje presidencial que ya se encuentra aprobado y publicado como la Ley n.º 21218, de 3 de abril de 2020, proponía mecanismo de subsidios para aumentar los recursos de los trabajadores de menores ingresos. Mediante indicación en la Comisión de Trabajo, se propuso un aumento del sueldo de \$550000 para las grandes empresas, contraviniendo el art. 65 inc. 3<sup>o</sup> n.º 4 de la Constitución.

Como último ejemplo, es necesario hacer mención al proyecto de ley que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley n.º

---

<sup>46</sup> “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 financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos”.

<sup>47</sup> “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”.

19728, en circunstancias excepcionales, publicado como Ley n.º 21227, de fecha 6 de abril de 2020, más conocido como ley de “protección del empleo”.

A *grosso modo*, la ley establece un mecanismo para que las empresas que han sido afectadas producto de la pandemia Covid-19, puedan acogerse a un régimen transitorio para suspender el pago de las remuneraciones y acceder al seguro de cesantía.

Pues bien, durante la tramitación de dicho proyecto de ley, se dispuso mediante indicación parlamentaria, que los trabajadores con ingresos inferiores a \$1 000 000, concurrirían a un seguro de cesantía solidario, sin uso de su cuenta individual, contraviniendo de nuevo, el art. 65 inc. 3º, n.º 4 de la Constitución, de manera evidente.

Sin el ánimo de comentar desde la óptica política el actuar de un grupo de diputados o senadores, resulta pertinente y necesario recordar que fueron las mismas conductas que se describen anteriormente, las que motivaron en su minuto las reformas constitucionales de 1943 y de 1970, bajo los gobiernos del radical Juan Antonio Ríos, y el demócratacristiano Eduardo Frei Montalva, y no deja de ser paradójal, que existan parlamentarios de dichos partidos políticos, quienes han incurrido en las conductas descritas.

Más allá del debate político, ningún Estado de derecho se sostiene con el incumplimiento de las normas que el mismo Estado se ha impuesto, y que para que las instituciones funcionen adecuadamente, es fundamental que sus miembros den sentido a las normas que los rigen.

## CONCLUSIONES

- Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República constan en la tradición chilena de derecho público prácticamente, desde el inicio de la república y, por lo mismo, no resulta oportuno radicar en un momento histórico determinado, un ánimo especial del constituyente por disponer de las atribuciones del Congreso Nacional. Por lo demás, al menos desde la Constitución de 1925, todos los cambios a la Constitución que han existido relativos a la materia de estudio, han ido en la misma dirección, cual es, dotar al Presidente de la República de mayores atribuciones teniendo la exclusividad de iniciativa legal sobre materias de determinadas.
- Dentro de los antecedentes que el constituyente tuvo a la hora de definir las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, se debe mencionar también el cuestionamiento que se hizo al cumplimiento de la norma constitucional por parte del Congreso. En tal sentido,

lisa y llanamente se consideró que los parlamentarios no habían respetado la Constitución. He ahí la importancia de que el Congreso y el Presidente en su papel de colegislador, den plena observancia a las normas sobre proceso legislativo en general, de lo contrario se deslegitima las instituciones y el Estado de derecho.

- Es necesario precisar que del hecho que las iniciativas en materia exclusiva tengan un carácter excepcional, y que se interpreten de manera restrictiva, no se puede concluir que la interpretación de sus normas no admite efectos de las mociones que inciden en materias de iniciativa exclusiva, siempre que sean directos y ciertos. El Tribunal Constitucional ha sido categórico en este punto, y una interpretación restrictiva importa fundamentalmente en tres aspectos: que la regla general es que la iniciativa legal recaiga en senadores, diputados y el Presidente de la República, que no admite eventualidades, y que el efecto de inconstitucionalidad que se alega debe ser directo.
- La experiencia comparada indica que en realidad el régimen de normas que regulan la iniciativa exclusiva del Presidente en Chile no es un caso único, y que existe ordenamientos jurídicos, en particular en América Latina, que igualmente cuentan con estas atribuciones y no por ello, se deslegitiman sus instituciones ni se cuestiona su sistema democrático. No obstante, es justo señalar que el ordenamiento constitucional nacional se encuentra dentro de las constituciones donde el Presidente goza de mayores atribuciones en materia de iniciativa exclusiva de ley, a la par de Colombia y Brasil.
- Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República tienen un fundamento preciso y que radica en la responsabilidad fiscal en un solo órgano, en este caso el Presidente de la República, lo cual, además, ha sido reafirmado a lo largo de nuestra tradición constitucional por gobiernos de todos los sectores políticos. A lo anterior, se debe mencionar también que en la práctica, el presidencialismo exacerbado o cesarismo al que se refiere parte de la doctrina es atenuado en los hechos y en la sana discusión política que se debiese dar en el Congreso, donde el Ejecutivo no obstante tener la iniciativa exclusiva, sigue requiriendo de las mayorías necesarias para la aprobación de sus proyectos de ley.
- Hay cierta tendencia a desconocer las normas que han sido descritas en este ensayo. A decir verdad, más que manifestar la preocupación evidente de que un poder del Estado transgreda abiertamente la Constitución y que, aún más, lo reconozca, no hay que olvidar

que fue precisamente el mismo antecedente, en virtud del cual se hicieron las reformas constitucionales de 1943 y de 1970, donde el resultado y la conclusión, fue la necesidad de ampliar las materias que solo corresponden a la iniciativa del Presidente de la República, por lo tanto, se contradicen quienes manifiestan la necesidad de más atribuciones al Congreso Nacional y, a su vez, transgreden las normas existentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA Cristóbal y Pablo URQUIZAR (2019). *La formación de la ley*, Editorial Metropolitana.
- BRAHM, Enrique, Raúl BERTELSEN y Andrés AMUNÁTEGUI (2002). *Régimen de gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? 1925-1973*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- BRONFMAN, Alan (2016). "Presidencialismo y el Poder Presidencial en el proceso legislativo chileno", en *Revista chilena de Derecho*, vol. 43, n.º 2.
- CORDERO VEGA, Luis (2016). "La crisis y administrativización de la ley: Bases para la discusión de una reforma", en *Revista de Derecho Público*, vol. 65, Santiago.
- DEVILLAIE, Francisco, (2016). "El cesarismo legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980", en *Revista de Derecho Público*, n.º 65, Santiago.
- FERMANDOIS, Arturo y José GARCÍA (2009). "Origen del Presidencialismo Chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 n.º 2.
- MELÉNDEZ ÁVILA, Felipe (2014). "El régimen presidencial en Chile: Algunos elementos para su interpretación", en *Revista de Derecho Público*, n.º 76. Santiago.
- RUIZ-TAGLE VIAL, Pablo. (2014). "El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales y propuestas de reforma", en *Revista de Derecho Público*, vol. 76, Santiago.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000). *Tratado de derecho constitucional. Congreso Nacional. La función legislativa*, Santiago: Editorial Jurídica, tomo VII.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2016). *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y práctica*, Editorial Thomson Reuters.

## Normas citadas

- Constitución Política de la República, decreto n.º 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22 de septiembre de 2005.
- Constitución Política de la República de Chile 1833, 25 de mayo de 1833.

Constitución Política de la República de Chile 1925, 18 de octubre de 1925.

Ley n.º 7727, Reforma constitucional limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos, 23 de noviembre de 1943.

Ley n.º 17284, Modifica la Constitución Política del Estado, 23 de enero, 1970.

Ley n.º 19097, Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal, 12 de noviembre de 1991.

Ley n.º 19526 Reforma constitucional sobre administración comunal, 17 de noviembre de 1997.

Constitución de la República Federativa del Brasil.

Constitución española

Constitución de la nación argentina.

Constitución política de Colombia.

Constitución política del Perú.

Constitución de república francesa.

### *Otros documentos*

Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (1974-1978). Acta de sesiones, tomo I y X.

LIBERTAD Y DESARROLLO (2020). “Iniciativa exclusiva del presidente de la república: orígenes e importancia Chile”, en *Temas Públicos*, n.º 1435, enero 2020. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2020/01/tp-1435-iniciativa-exclusiva-presidencial.pdf> [fecha de consulta: 2 de mayo de 2020].

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN (2020). “Congreso y mociones inconstitucionales los privilegios de la izquierda parlamentaria!”, en *Mirada Política*, abril. Disponible en [www.fjguzman.cl/congreso-y-mociones-inconstitucionales-los-privilegios-de-la-izquierda-parlamentaria/](http://www.fjguzman.cl/congreso-y-mociones-inconstitucionales-los-privilegios-de-la-izquierda-parlamentaria/) [fecha de consulta 5 de mayo de 2020].

EL MERCURIO (2020). “La iniciativa económica exclusiva presidencial y la no afectación tributaria”, 15 de marzo de 2020. Disponible en <https://app-vlex-com.uandes.idm.oclc.org/#WW/sources/5082/issues/2020-03-15> [fecha de consulta: 24 de abril de 2020].

### *Jurisprudencia*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1972). Sentencia, rol n.º 7, 12 de septiembre de 1972.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1991). Sentencia, rol n.º 122-1991, 16 de abril de 1991.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1996). Sentencia, rol n.º 242-1996, 12 de agosto de 1996.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007). Sentencia rol n.º 786-07, 13 de junio de 2007.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011). Sentencia, rol n.º 2025-2011, 20 de julio de 2011.