

LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA RECIENTE
EN EL CONTEXTO
DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

RECENT PARLIAMENTARY PRACTICE
REGARDING THE EXCLUSIVE
LEGISLATIVE INITIATIVE
OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

*Sebastián Flores Cuneo**

RESUMEN: Este trabajo presenta un análisis de la práctica parlamentaria desarrollada a través de los diversos mecanismos que detentan los órganos colegisladores en el proceso de formación de la ley en el contexto de discusiones relativas a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República. Estudia la tensión existente entre el Legislativo y el Ejecutivo, la forma en que recientemente se ha resuelto esta tensión, así como algunas consideraciones para la eventual reformulación de la institución que origina esta tensión.

PALABRAS CLAVE: Iniciativa exclusiva, proceso legislativo, reforma constitucional.

ABSTRACT: This paper presents an analysis of the way in which the mechanisms held by the co-legislative bodies in the law-making process have been exercised in the context of discussions regarding the exclusive legislative initiative of the President of the Republic. It studies the existing tension between the Legislative and the Executive branches, the way in which this tension has recently been resolved, as well as some considerations for the reformulation of the institution that creates it.

KEYWORDS: Exclusive initiative, Legislative process, Constitutional reform.

* Abogado, Universidad de Valparaíso. Abogado ayudante en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: sflores@congreso.cl

I. INTRODUCCIÓN

Existe consenso en nuestra doctrina y jurisprudencia constitucional respecto a que nuestra Constitución Política consagra una forma de gobierno presidencialista, siendo uno de sus pilares fundamentales el entregarle a la máxima autoridad ejecutiva, de forma privativa, la facultad de promover la discusión parlamentaria en ciertas materias, la iniciativa legislativa exclusiva, particularmente la que se vincula a la administración de las finanzas públicas. Durante el desarrollo del actual periodo presidencial, su aplicación práctica en el contexto del proceso legislativo ha tensionado la relación y equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, haciendo de este ámbito un espacio que merece ser estudiado.

Al menos dos particularidades hacen de este último periodo un contexto especial: por una parte, la existencia de un gobierno que cuenta con un apoyo minoritario en ambas cámaras del Congreso Nacional y, por otra, la presencia de una profunda crisis institucional originada a partir de una serie de manifestaciones sociales ocurridas desde el 18 de octubre de 2019, que ha dado inicio a un proceso constituyente que se encuentra actualmente en curso. A lo anterior, se suma una crisis económica y sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19, que ha alterado fuertemente la ya débil configuración de fuerzas políticas en el país.

Este trabajo presenta un análisis de la práctica parlamentaria reciente, en la que se estudian los diversos mecanismos de que dispone el Congreso Nacional para promover o instar la presentación de proyectos de ley o reforma constitucional, y cómo estos se relacionan con la iniciativa exclusiva, particularmente en lo que se refiere a la administración financiera o presupuestaria del Estado. Sus fuentes principales son actas, informes y otros documentos emanados desde o presentados en el Congreso Nacional, y que curiosamente han sido poco estudiados por las investigaciones realizadas en torno a este tema. En concreto, el texto que se presenta a continuación constituye un extracto de una investigación más amplia que considera también el análisis de la normativa vigente, derecho comparado y principales líneas doctrinarias y jurisprudenciales. Por la extensión de esta publicación, he optado por presentar en esta oportunidad únicamente aquello que, a mi juicio, es el elemento más innovador de dicha investigación, a saber, el análisis de la práctica parlamentaria a partir de debates específicos.

II. LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Para indagar el modo en que el Congreso ha actuado frente a la iniciativa exclusiva, exploraré los diversos instrumentos de que disponen los parlamentarios y que se relacionan con dicha institución, analizando su impacto en la formulación de legislación concreta y anotando ciertos elementos relevantes para la definición de los contornos de aquella. Se presentan elementos que puedan contribuir a la solución de una serie de interrogantes: ¿Cómo han operado en la práctica las limitaciones a la iniciativa parlamentaria? ¿Qué efecto han tenido? ¿Han explorado los parlamentarios vías alternativas para superarlas? El método de exposición sigue una progresión desde los mecanismos menos intensos de injerencia en la iniciativa hasta los más fuertes: proyectos de resolución, proyectos de ley y proyectos de reforma constitucional.

1. *Los proyectos de resolución*

Uno de los mecanismos institucionales que el ordenamiento parlamentario prevé para canalizar la pretensión de los miembros del Congreso de legislar en materias que les están vedadas por la iniciativa exclusiva, es el de las comunicaciones dirigidas al Ejecutivo. Si bien este instrumento se encuentra concebido, en el ámbito constitucional, como un mecanismo de fiscalización de los actos del gobierno, exclusivo de la Cámara de Diputados, lo cierto es que, en materias ajenas a dicho ámbito, ambas cámaras disponen de la facultad de adoptar acuerdos sobre cualquier tema, los llamados proyectos de resolución de la Cámara de Diputados o del Senado (PRCD y PRS, respectivamente), herramienta consagrada a escala normativa en el art. 1 n.º 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD)¹ y 54 inc. 2 del Reglamento del Senado (RS)². Los acuerdos de esta clase pueden traducirse en este contexto en solicitudes al Ejecutivo para que presente proyectos reservados a su iniciativa exclusiva o, bien, para que patrocine mociones en trámite. No existe una reglamentación del patrocinio, a pesar de que en la práctica par-

¹ Artículo 1. Las palabras y expresiones siguientes tendrán en este reglamento el significado que se señala a continuación:

13. Proyecto de resolución es la proposición que uno y hasta diez diputados presentan por escrito a la Sala con el objeto de obtener un pronunciamiento de la Corporación sobre temas de interés general, tanto nacional como internacional, que expresen la preocupación de la Cámara por ellos.

² Artículo 54.- El Senado no podrá entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Sus resoluciones se adoptarán por mayoría absoluta de los Senadores presentes, salvo que la Constitución Política del Estado, las leyes o este Reglamento exijan otra mayoría.

lamentaria es frecuente que los miembros del Congreso hagan referencia a él constantemente. Puede definírsele como la facultad del Presidente de la República de hacerse parte en una iniciativa de la que no es autor, a través de la presentación de indicaciones e informes financieros, evitando así que sea cuestionada en su admisibilidad. Es un mecanismo de dudosa validez jurídica, en tanto una iniciativa en principio inadmisibles nunca debiera ser sometida a tramitación, erradicando la posibilidad de ser patrocinada por el Ejecutivo, y de moderada eficacia práctica, ya que suele ocurrir que, frente a mociones que gozan de cierto grado de popularidad, el Presidente presente indicaciones que las blinden frente a cuestiones de inadmisibilidad³. En estricto rigor, aun frente a la presentación de una indicación del Ejecutivo que reemplace completamente el texto de una moción en trámite, la cuestión sobre la autoría del mismo se mantiene inalterada, figurando siempre como patrocinantes los parlamentarios que originalmente la suscribieron. El cambio práctico consiste en que la indicación sustitutiva del Ejecutivo, cuando pretenda salvar un vicio de admisibilidad por incidencia en las finanzas públicas, debería venir acompañada de un informe financiero que indique las fuentes de financiamiento, tal como exige el art. 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN).

Cabe destacar que este instrumento no implica el ejercicio de una función propiamente legislativa, ni tampoco constituye un trámite previo para la presentación de proyectos de ley. Sin embargo, resulta ilustrativo detenerse en el contenido de estas comunicaciones, así como en la afiliación política de sus autores, en tanto revelan una suerte de requerimiento al Ejecutivo, para que haga uso de sus facultades constitucionales y presente iniciativas de ley que se estiman relevantes. Así, es posible encontrar numerosos casos en los que el Congreso solicitó, en el actual periodo legislativo, la presentación de proyectos relativos a materias que posteriormente fueron objeto de interesantes debates legislativos e, incluso, como veremos, la presentación de proyectos de reforma constitucional, uno exitoso y otro recurrido ante el Tribunal Constitucional. Así, destacamos los proyectos de resolución concernientes al retiro de fondos previsionales (PRCD n.º 1345, 1248 y 1165), a la exención o postergación del impuesto territorial (PRCD n.º 1120, 927 y 345) y condonación del Crédito con Aval del Estado (PRCD n.º 812 y 59). Es importante destacar que todos los documentos citados fueron suscritos por parlamentarios tanto oficialistas como opositores, aspecto

³ Véase, por ejemplo, el proyecto de ley, iniciado en Moción, que modifica la ley n.º 18700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para habilitar el voto anticipado de electores que por diversas razones, sean de salud o movilidad, tengan dificultad o imposibilidad de trasladarse al local de votación: boletines refundidos n.º 13729-06 y n.º 13772-06.

que da cuenta de un anhelo transversal, presente en el Congreso, de legislar en estas materias, a la vez que un reconocimiento al menos implícito de la atribución exclusiva del Presidente para dar inicio a la tramitación legislativa en estos casos.

2. *Los proyectos de ley*

2.1. Una cuestión previa:

La competencia de la Comisión de Hacienda

Antes de volcarnos al estudio de proyectos de ley específicos, vale la pena describir algunos aspectos de la competencia de las comisiones de Hacienda del Congreso. Ella está contenida en el art. 17 de la LOCCN y consiste en informar los proyectos en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas, indicando la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto, y la incidencia de sus normas sobre la economía del país.

A esta competencia legal debe agregarse su competencia en cuanto comisión técnica, es decir, la que la práctica parlamentaria ha atribuido a cada una de las comisiones permanentes que conforman ambas cámaras, y que se relacionan con ciertas temáticas afines, como la salud, el transporte público o la educación. En el caso de la Comisión de Hacienda, corresponde al conocimiento de aquellas materias que, sin tener necesariamente incidencia presupuestaria, se relacionan con materias no presupuestarias de Hacienda como, por ejemplo, la regulación de órganos dependientes o vinculados al Ministerio de Hacienda, como el Servicio de Impuestos Internos o el Servicio Nacional de Aduanas.

En este sentido, un proyecto puede arribar a esta Comisión por dos vías: directamente, conociendo como comisión técnica o, bien, secundariamente, encargándose únicamente de tratar las materias indicadas en el art. 17 de la LOCCN⁴, en ambos casos, por mandato de la Sala de la respectiva corporación, expresado al momento de dar cuenta del proyecto. Los respectivos reglamentos corporativos regulan también esta competencia. Así, el RS replica esta norma en los incisos 4 y 5 del art. 27, agregando en su inciso 6 que esta Comisión circunscribirá su estudio e informe solamente a aquellas

⁴ Ambas vías pueden identificarse claramente a partir de los números de boletín de los proyectos que son conocidos por esta Comisión. Aquellos signados con el guarismo "05" son de su competencia en cuanto comisión técnica. Los demás, estarán siendo conocidos luego de que la Sala respectiva le encomiende su estudio para el solo efecto de pronunciarse sobre la incidencia presupuestaria.

disposiciones que tengan relación con estas materias. Por su parte, el RCD establece una fórmula ligeramente distinta, pero con efectos prácticos importantes: señala el art. 226 del RCD que la Comisión de Hacienda

“Conocerá también en forma exclusiva de los artículos de los proyectos informados por las comisiones técnicas que tengan incidencia en materias presupuestarias y financieras del Estado, y de sus organismos y empresas.”

En este sentido, en el RS, es la propia Comisión de Hacienda la que fija el alcance de su informe, circunscrito, por cierto, a las disposiciones que le son propias en virtud de esta competencia. El RCD, en cambio, indica que es la comisión técnica la que determina los artículos de un proyecto que tienen incidencia presupuestaria, los que, en consecuencia, delimitan la competencia de la Comisión de Hacienda. Asimismo, prescribe que toda indicación que exceda este ámbito se tendrá por no formulada.

Por otra parte, podría concluirse que, existiendo la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria, una moción parlamentaria conocida en primer lugar por una comisión técnica –distinta a la Comisión de Hacienda– no debiera ser tratada por esta, ya que no podría, en principio, tener incidencia en la administración financiera, so pena de volverse inadmisibles. Sin embargo, este trámite puede tener lugar en dos hipótesis: la primera, de más frecuente ocurrencia, cuando el Ejecutivo plantea indicaciones con impacto presupuestario durante el trámite de una moción; y la segunda, cuando la respectiva Sala acuerda remitir a la Comisión de Hacienda un proyecto de ley que primitivamente no había sometido a su competencia, para que se pronuncie sobre su eventual incidencia presupuestaria⁵.

2.2. *Boletín* n.º 13506-04: Modifica el *Código Sanitario* para regular los medicamentos bioequivalentes genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias

Este proyecto, conocido mediáticamente como la Ley de Fármacos 2, tuvo su origen en una moción del Senado el 10 de marzo de 2015. Sus objetivos fundamentales fueron: fomentar la disponibilidad, penetración en el mercado

⁵ Así ocurrió, por ejemplo, el 13 de julio de 2020, cuando los comités parlamentarios de la Cámara de Diputados acuerdan remitir a la Comisión de Hacienda, por una sesión, el proyecto de ley que “Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19”, con el solo objetivo de determinar la incidencia de la iniciativa en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

de los medicamentos genéricos bioequivalentes y prohibir la integración vertical entre laboratorios y farmacias. La propuesta original, de artículo único, planteaba modificar cinco disposiciones del *Código Sanitario* para alcanzar estos fines. En razón de la materia, el proyecto fue sometido a la competencia de la Comisión de Salud del Senado y, por tratarse de una moción, no correspondía, al menos bajo su redacción original, que fuera tramitado por la Comisión de Hacienda. Tras el primer informe de la Comisión de Salud, la expresidenta Michelle Bachelet presenta una indicación sustitutiva total, proponiendo numerosas modificaciones tanto al *Código Sanitario* como al decreto con fuerza de ley n.º 1, del Ministerio de Salud, del año 2006⁶. Cabe destacar que estas indicaciones no fueron acompañadas de un informe financiero, por lo que el proyecto fue aprobado por el Senado el 2 de enero de 2018 sin transitar por la Comisión de Hacienda y, recibido por la Cámara, fue derivado únicamente a la Comisión de Salud. En este trámite, y ya concluido el anterior periodo presidencial y legislativo, el presidente Sebastián Piñera presenta el 7 de mayo de 2018 un nuevo paquete de indicaciones, a la vez que retiraba las que fueran presentadas en las postrimerías del gobierno anterior, el 8 de marzo del mismo año. Estas nuevas indicaciones sí fueron acompañadas de informe financiero, el n.º 55 de 2018, documento que consignaba que el efecto de aquellas podía ser asumido por el presupuesto vigente del Ministerio de Salud, es decir, no irrogarían un mayor gasto fiscal. Posteriormente, el 16 de enero de 2019, el Ejecutivo presenta nuevas indicaciones, acompañadas también por un informe financiero, el n.º 5 de 2019, que en lo sustantivo proponían crear, a través de los arts. 129 H e I del *Código Sanitario*, un observatorio nacional de medicamentos, para cuyo funcionamiento se dispondría de recursos públicos ascendentes a sesenta millones de pesos. El primer informe de la Comisión de Salud de la Cámara consigna como normas de competencia de la Comisión de Hacienda los dos artículos mencionados. La Sala, dando cuenta de este informe, remite a la Comisión de Hacienda el proyecto para que se pronuncie sobre estas disposiciones.

2.2.1. Competencia de la Comisión de Hacienda para pronunciarse sobre la inadmisibilidad de indicaciones parlamentarias aprobadas por la comisión técnica

En el proyecto de ley en comento existían otras normas, aprobadas por la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados y no calificadas dentro de la

⁶ Esta norma regula los organismos públicos de salud, el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, el régimen de prestaciones de salud y el sistema de salud privado administrado por las instituciones de salud previsual.

competencia de la Comisión de Hacienda, que el Ejecutivo deseaba fueran estudiadas y votadas por esta. La primera de estas normas era un nuevo art. 101 ter, propuesto por indicación parlamentaria que proponía la dictación de un decreto supremo que regularía el precio de productos farmacéuticos. Respecto a ella, el Ejecutivo no presentó una indicación, y, en consecuencia, tampoco un informe financiero. Sin embargo, buscó someter su conocimiento a la Comisión de Hacienda mediante el oficio n.º 815 de 23 de abril de 2019, suscrito por el entonces Director de Presupuestos, actual ministro de Hacienda, Rodrigo Cerda, en el que consignaba que tal disposición, al entregar una nueva facultad a un órgano del Estado, resultaba inadmisibile conforme al art. 65 n.º 2 de la *Constitución Política de la República*. En este sentido, parecía que la pretensión del Director de Presupuestos estribaba más en una solicitud de inadmisibilidad de una disposición ya aprobada por otra comisión, que de someterla a votación en Hacienda. Continuaba el referido oficio consignando que “estas nuevas atribuciones generarían⁷ un gasto público adicional.” Agregaba que sería:

“[...] poco realista plantear que la Administración pueda regular el precio de cada uno de los fármacos que pueden ser vendidos en nuestro país, sin que ello genere una necesidad de financiamiento adicional”.

Cabe tener presente que este oficio no constituía propiamente un informe financiero, en tanto no detallaba los recursos que efectivamente podría irrogar la aplicación de una norma como la que se comenta. A partir de lo anterior, concluyó el presidente de la Comisión de Hacienda, diputado Daniel Núñez:

“No es competencia de la Comisión de Hacienda, por cuanto no incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado. Además, en ningún caso procede que esta comisión se pronuncie declarando la inadmisibilidad, por cuanto eso compete a la comisión técnica”⁸.

Frente a la disyuntiva formulada por otros miembros de la Comisión, fue solicitada la comparecencia, en la sesión del 23 de abril de 2019, del secretario general de la Cámara de Diputados⁹, Miguel Landeros, quien expresó:

⁷ Nótese aquí que el verbo ‘generar’ se utilizó en forma condicional. A la luz de la jurisprudencia del TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007), no cabría concluir la inadmisibilidad de una disposición que tendría tal efecto, en tanto se trataría de un mayor gasto eventual o indirecto al propósito central de la propuesta.

⁸ COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019b), p. 28.

⁹ El art. 377 del RCD señala: “el Secretario tendrá el carácter de ministro de fe, para todos los efectos de este reglamento”. En la práctica, se ha entendido que esta función también comprende un papel consultivo en materias de índole reglamentaria, legal y constitucional en

“que no le corresponde a una comisión pronunciarse sobre la admisibilidad de una norma aprobada por otra comisión, cuestión que corresponde al Presidente de la Corporación y eventualmente a la Sala”.

Reconoció:

“ha sido una práctica de gobiernos anteriores utilizar sus mayorías parlamentarias para discutir en Hacienda aquello que habían perdido en las comisiones técnicas, produciéndose el problema que todo terminaba siendo debatido en esta comisión”.

Cabe hacer presente que este criterio ya había sido plasmado en una norma interna de la Cámara, a saber, el oficio n.º 11347 de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de 1 de julio de 2014, el que señaló, en lo pertinente, que la Comisión de Hacienda debe solicitar a la Sala la ampliación de su competencia a normas no señaladas por la comisión técnica, solución que es consistente con los arts. 226¹⁰ y 302 N°4¹¹ del RCD. A su vez, refuerza la idea de que es solo la Cámara la soberana para determinar la remisión de una iniciativa a la Comisión de Hacienda, correspondiendo a la comisión técnica señalar las disposiciones específicas que aquella deberá conocer. Por su parte, el Ejecutivo indicó:

“[...] no es el informe de la comisión técnica el que fija la competencia de Hacienda, sino la naturaleza de la norma en cuestión, en tanto incida en las finanzas del Estado”¹².

el ámbito del derecho parlamentario. Si bien sus opiniones no son vinculantes, es habitual que se consulte al secretario general en situaciones donde existe duda acerca del sentido y alcance de normas propias del derecho parlamentario. Lo mismo ocurre respecto a los secretarios de comisiones, en las materias que sean de su competencia.

¹⁰ Artículo 226. La Comisión de Hacienda conocerá de los proyectos que se le envíen en informe por ser de su competencia exclusiva.

Conocerá también en forma exclusiva de los artículos de los proyectos informados por las comisiones técnicas que tengan incidencia en materias presupuestarias y financieras del Estado, y de sus organismos y empresas. Las indicaciones que excedan ese ámbito se tendrán por no formuladas.

En su informe deberá indicar las fuentes de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que el proyecto signifique, y determinar la incidencia de sus normas sobre la economía del país.

¹¹ Artículo 302. En el primer informe que emita la comisión, se consignará expresamente: 4. Los artículos del proyecto que, en conformidad con el artículo 226, deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda, los que serán determinados por el presidente de la comisión informante.

¹² COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019a), pp. 4-5.

En este contexto, si el Ejecutivo presenta una indicación, acompañada de un informe financiero, que da cuenta de esta incidencia, debe ser conocida por la Comisión de Hacienda. Esta interpretación podría ser coherente bajo la regulación del Senado, mas no la de la Cámara.

En definitiva, la Comisión no se pronunció sobre esta norma, concluyendo que no cabe a la Comisión de Hacienda discutir la admisibilidad de una propuesta aprobada por otra Comisión, siendo, a lo sumo, pertinente votarla cuando ha sido sometida a su competencia o, bien, solicitar la autorización de la Sala para proceder en tal sentido.

2.2.2. Ampliación de la competencia de la Comisión de Hacienda a materias no sometidas a su conocimiento por la comisión técnica

La segunda disposición, el art. 128 bis, versaba sobre los envases de los medicamentos y la proporción del mismo que correspondería a su denominación común universal y al eventual nombre de fantasía. Establecía una sanción conforme a las reglas generales del *Código Sanitario* frente a la infracción de esta disposición, así como la dictación de un reglamento para la rotulación de los medicamentos. Al igual que el caso anterior, se trataba de una norma propuesta por indicación parlamentaria y aprobada por la comisión técnica, por lo que había sido tramitada con prescindencia de un informe financiero presentado por el Ejecutivo. A diferencia del caso anterior, en esta oportunidad, el Ejecutivo sí presenta un informe financiero ante la Comisión de Hacienda, el n.º 57 de 23 de abril de 2019, acompañando indicaciones con fecha 23 de abril de 2019, que, en lo pertinente, modificaban meramente lo relativo a la fiscalización de la norma en comento, agregando que ella sería realizada “por las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales”. Esta propuesta de cambio, que puede parecer irrelevante, no lo era desde el punto de vista de la competencia de la Comisión de Hacienda ni desde la delimitación del alcance de la iniciativa exclusiva. Ello porque el referido informe consignaba un mayor gasto, asociado a la contratación de fiscalizadores en las Secretarías Regionales Ministeriales, ascendente a mil trescientos millones de pesos. Frente a esta situación, el diputado Juan Luis Castro, a la sazón reemplazante del titular de Hacienda, Manuel Monsalve, e integrante de la Comisión de Salud, llamó la atención:

“Sobre la presencia de un informe financiero presentado respecto a una norma que fue estudiada en la comisión de salud con prescindencia de éste”.

Asimismo, hizo reserva de constitucionalidad respecto al hecho de haber utilizado a la Comisión de Hacienda para estudiar una disposición que no

es de su competencia¹³. En definitiva, la indicación fue sometida a votación, resultando rechazada por siete votos en contra y seis a favor, desatendiendo, en definitiva, el criterio y la normativa referidas en el apartado anterior.

Se revela así la disposición de la Comisión de Hacienda de pronunciarse respecto a una nueva propuesta, no considerada como de su competencia por la comisión técnica, en tanto esta venga acompañada de un informe financiero. Esto podría entenderse en coherencia con el art. 227 del RCD y 27 del RS, los que disponen que la Comisión de Hacienda tiene un mandato taxativo de pronunciarse respecto a toda propuesta normativa que incida en la administración financiera. Lo único que faltaría, en el caso de la Cámara, sería que la Sala de esta Corporación autorizara su conocimiento, pues no sería lícito eludir ese trámite. Sin embargo, esta interpretación genera tres problemas: el primero, válido únicamente respecto a la Cámara de Diputados, en particular en relación con el art. 226 del RCD, complementado por el oficio n.º 11347, en tanto desatiende el criterio de atribución de competencia allí contenido. Un segundo problema, común a ambas Cámaras, radica en el riesgo de convertir a la Comisión de Hacienda en una instancia revisora de lo obrado por su par técnico. Esto puede desnaturalizar el debate legislativo, sometiendo, bajo el barniz de la incidencia presupuestaria, materias que nada tienen que ver con ella, pero que el Ejecutivo quiere intentar una vez más discutir y votar, apostando a una decisión favorable en razón de la distinta integración de la Comisión de Hacienda¹⁴. Para ello solo bastaría, como se vio en el caso recién descrito, presentar una indicación acompañada de un informe financiero que detalle una asignación de recursos. Esto puede responder a la necesidad de contar con más oportunidades en las que materializar formalmente los resultados de la negociación política, pero que, desde la perspectiva de la discusión legislativa, actúa en la práctica como un elemento inhibitorio de la iniciativa parlamentaria. Finalmente, un tercer problema, consecuencia del anterior, radica en la progresiva ampliación que una práctica como esta puede tener en los límites de la iniciativa exclusiva. Porque si solo basta al Ejecutivo presentar una propuesta que implique mayor gasto, como la de asignar un fiscalizador, a cualquier materia para que esta se convierta en una norma que debe ser conocida por Hacienda, en definitiva,

¹³ COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019b), p. 32.

¹⁴ Las comisiones permanentes son integradas por un número de parlamentarios proporcional a su representación en cada Cámara, conforme a los arts. 216 del RCD y 30 del RS. Esto invitaría a concluir que es irrelevante que un asunto sea sometido al conocimiento de una comisión adicional, en tanto ambas estarán integradas políticamente de forma idéntica o muy similar. Sin embargo, es perfectamente posible que parlamentarios pertenecientes a un mismo partido argumenten y voten de manera disímil frente a un mismo proyecto o a disposiciones específicas.

no queda asunto que pueda escapar de la iniciativa exclusiva, reduciéndose eventualmente a la inexistencia de las facultades parlamentarias para promover iniciativas de ley, mediante la interpretación extensiva del catálogo de materias reservadas al Presidente de la República.

2.3. *Boletín* n.º 13506-04: Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19

Esta moción parlamentaria fue presentada en la Cámara de Diputados el 7 de abril de 2020 y apuntó a disponer medidas excepcionales y transitorias que alivien la carga económica de las personas en materia de créditos estudiantiles, en el contexto de la pandemia por Covid-19. Estas medidas se traducían en una suspensión de la obligación de pago mientras estuviese vigente el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, declarado por decreto supremo n.º 104, de 18 de marzo de 2020, y el tiempo en que este fuese prorrogado. Cabe notar que en este caso no se perseguía una condonación, como se solicitó al Ejecutivo en los proyectos de resolución comentados más atrás, sino en una mera postergación del pago, subsistiendo la obligación de pagar. En su presentación, la Sala no dispuso que el proyecto fuese conocido por la Comisión de Hacienda.

2.3.1 Tecnificación presupuestaria del debate legislativo

Con fecha 4 de mayo de 2020, la Secretaría General de la Cámara elaboró, de acuerdo con el art. 13 del RCD¹⁵, el informe técnico n.º 11/368/2020, el cual concluye que esta iniciativa sería inadmisibles, por incidir en materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado, comprometiendo, además, su responsabilidad crediticia, por modificar las obligaciones de los créditos universitarios, CAE, Corfo, Fondo Solidario del Crédito Uni-

¹⁵ Artículo 13. En todo proyecto que requiera trámite legislativo deberá adjuntarse un informe técnico, en el que se consignarán:

1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.
2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.
3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.
4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.

Los mensajes, cuando corresponda, deberán adjuntar, además, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto.

versitario y, asimismo, al incidir en las atribuciones de la Tesorería General de la República, contraviniendo lo establecido en el art. 65, inciso tercero, e inciso cuarto, n.ºs 2 y 3 de la CPR. Se dio cuenta en Sala, en sesión 21ª, de fecha 12 de mayo, declarándose admisible por mayoría de votos. Cabe hacer presente que estos informes se han elaborado respecto a diversas iniciativas parlamentarias, y constituyen un insumo relevante tanto para la eventual decisión sobre su admisibilidad como para el también eventual debate legislativo que se siga. Sin embargo, como resulta evidente del caso anterior, su contenido no es vinculante para la Corporación. Esto es significativo porque revela el carácter esencialmente político de la discusión de admisibilidad, aun cuando se la cubra de un manto técnico-presupuestario.

Luego, el proyecto fue conocido por la Comisión de Educación, donde también fue aprobado en general por mayoría de votos¹⁶. El Ejecutivo, a través del ministro de Educación, compartiendo los fundamentos del informe técnico, hizo reserva de constitucionalidad, en atención a que la moción vulneraría las mismas normas que este documento mencionó¹⁷. Complementó esta posición el Departamento Jurídico de la Subsecretaría de Educación Superior, quien hizo presente que suspender las cuotas derivadas del Crédito con Aval del Estado tiene consecuencias para el fisco de Chile, que se va a ver impedido de percibir los ingresos en los casos que sea el acreedor, e incide en la administración financiera del Estado¹⁸. Nótese que este argumento descansa sobre la idea de que incluso una postergación en el pago incidiría en la administración financiera, no siendo propiamente un mayor gasto, sino la suspensión en la percepción de un ingreso, percepción que en teoría al menos ocurriría en definitiva, en razón de la subsistencia de la obligación. La diputada Cristina Girardi contestó este planteamiento, argumentando que, de no concretarse una suspensión durante el estado de excepción.

“Habrá una mayor cantidad de personas que quedará en mora, por lo tanto, el universo que tendrá acceso a los ‘supuestos beneficios’¹⁹ va a incrementarse y será mucho mayor al actual”²⁰.

De esta forma, se disputa, al menos políticamente, un planteamiento estrictamente presupuestario que fuera formulado para oponerse a la discusión

¹⁶ COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020), p. 2.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 4.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 6.

¹⁹ Debe entenderse en referencia a los beneficios existentes en el Crédito con Aval del Estado, y que permiten postergar su pago a quienes se encuentren sin trabajo y a quienes se hayan acogido a la Ley de Protección del Empleo.

²⁰ *Op. cit.*, p. 23.

de una moción. En definitiva, en esta instancia del trámite, el proyecto fue aprobado, pero no remitido a la Comisión de Hacienda, en contra de la opinión de la Secretaría, por estimarse que no incidía en la administración financiera del Estado.

Con fecha 10 de julio de 2020, los comités parlamentarios revierten la decisión de la Comisión de Educación y acuerdan enviar el proyecto a la Comisión de Hacienda por una sesión, con el objetivo de que esta determine la incidencia de la iniciativa en la administración financiera o presupuestaria del Estado. Es pertinente notar que aquí la remisión se efectúa por aplicación del art. 17 de la LOCCN, con prescindencia de lo dispuesto en el art. 226 del RCD, en tanto no se le pide pronunciamiento sobre artículos específicos, sino que determine una eventual incidencia del proyecto como tal en la administración presupuestaria.

Iniciada la tramitación ante la Comisión de Hacienda, fue consultada su Secretaría, la que teniendo a la vista las Partidas de la Ley de Presupuestos año 2020, correspondiente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Corporación de Fomento de la Producción, Corfo, consideró que la iniciativa en discusión tiene un efecto inmediato en los ingresos del tesoro público, en tanto permite suspender el pago de deudas en favor del fisco, establecidas y perfeccionadas en concordancia con la legislación vigente²¹. Argumentó que la eventual implementación de los beneficios que establece el proyecto importaría, en primer lugar, un deterioro en el ámbito de los ingresos presupuestarios del Ministerio de Educación y de la Corporación de Fomento de la Producción. Ello, en tanto los flujos presupuestarios derivados de la aplicación de las leyes n.º 20027, que Establece Normas para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior y n.º 19287, que Establece Normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario, se encuentran establecidos en distintas líneas de la Ley de Presupuestos del Ministerio de Educación; mientras que los recursos Corfo para estudios de pre y posgrado se autorizan en asignaciones y glosas del programa respectivo del Ministerio de Economía. En los hechos, al imponerse una restricción a la Tesorería General de la República para descontar las deudas, la recaudación fiscal disminuiría por esa vía en un monto no precisado por el proyecto de ley. Asimismo, el programa Educación Superior del Ministerio de Educación incluye entre sus fuentes de financiamiento una serie de recursos establecidos tanto por la Ley de Presupuestos como por leyes permanentes. Concluyó la minuta manifestando que, considerando lo anterior, esta materia corresponde a aquellas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República por irrogar mayor gasto

²¹ COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020c), p. 3.

fiscal²². Es dable apreciar, para efectos de la delimitación del concepto de la administración financiera, que en esta interpretación se incluiría la postergación del pago de una obligación.

Entrando al debate propiamente tal, la diputada Natalia Rojas, miembro de la Comisión de Educación, señaló que el proyecto solo posterga el pago, no lo cancela definitivamente, trasladándose al final del plazo de la obligación. Notamos aquí, nuevamente, el intento de disputar políticamente un argumento estrictamente financiero. Mencionó también que el CAE

“Tiene como acreedor a las entidades bancarias, en primer término, y luego al Estado. Así, la garantía estatal se hace efectiva en los casos en que el beneficiario del crédito, habiendo egresado de la carrera, deja de cumplir con su obligación de pagar, es decir, incurriendo en morosidad. En este sentido, el proyecto no altera ni la garantía ni la obligación de pago, sino que sólo establece la suspensión en aquellos casos en que el deudor no se encuentre en condiciones de pagar. Agregó que la suspensión ya está en la ley, y lo que hace el proyecto es añadir la posibilidad de considerar situaciones que se hayan generado con motivo de la pandemia. Manifestó que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) también debiera considerar el efecto que tendría el no pago por parte de quienes vieron disminuidos sus ingresos por la pandemia, y que se encuentran imposibilitados de cumplir con su obligación. Si la morosidad aumenta, será el Estado el que deberá cumplir con la obligación crediticia, en virtud de la garantía existente”²³.

Este último planteamiento es importante, en tanto da cuenta de la intención de una parlamentaria de mirar desde otra perspectiva, si se quiere de mediano plazo, una discusión presupuestaria. Motivó, incluso, que la diputada Natalia Rojas requiriera a la DIPRES²⁴ informar los efectos financieros que

²² COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020c), pp. 4-6.

²³ *Op. cit.*, p. 7.

²⁴ Resulta llamativo que una solicitud de esta naturaleza sea dirigida al propio órgano que plantea la posición contraria. Mas esto se explica a partir de la incapacidad del Congreso Nacional de generar una institucionalidad interna capaz de revisar o contrastar los antecedentes presupuestarios entregados por el Ejecutivo. Si bien existe desde el año 2003 una comisión mixta de presupuestos que opera de forma permanente, asesorada por una unidad de asesoría presupuestaria, integrada por personal especializado con dedicación exclusiva, lo cierto es que su labor se ha limitado al proceso de tramitación del proyecto de ley de presupuestos de cada año, no involucrándose en el debate de otros proyectos de ley. Sin embargo, cabe destacar que el 16 de enero de 2019 se suscribió un acuerdo entre los secretarios generales de ambas corporaciones y el director de la Biblioteca del Congreso Nacional, por el que se apuntó a fortalecer la mencionada Unidad, dotándola de mayores recursos y personal, con el objetivo de contribuir al debate legislativo desde la perspectiva del análisis presupuestario, conservando por cierto las funciones que ha venido desarrollando.

podría tener aparejada una situación de mayor morosidad de los deudores de la educación superior con garantía estatal. Agregó que la incidencia presupuestaria por sí sola no implica la inadmisibilidad de un proyecto²⁵. La perspectiva antes consignada busca cambiar el enfoque desde uno centrado en el plazo inmediato, por uno que es capaz de a lo menos proponer una visión más amplia, que considera el mayor gasto o menor recaudación futuros que podría provocar su no aplicación. En definitiva, se sometió a votación no el proyecto su contenido, sino solo respecto a su incidencia en la administración financiera, tal como fuera solicitado por la Cámara, considerando la Comisión, por mayoría de votos, que la iniciativa efectivamente tenía tal incidencia. A pesar de ello, el proyecto de ley fue aprobado por la Sala de la Cámara de Diputados el 12 de agosto de 2020, encontrándose radicado en el Senado, aun en tramitación desde esa fecha. Nuevamente, la naturaleza eminentemente política del debate legislativo emerge, aun frente a antecedentes presupuestarios e, incluso, en contra de la decisión adoptada por la Comisión de Hacienda.

2.4. *Boletín* n.º 13364-13: Modifica el *Código del Trabajo* para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19

Esta iniciativa, conocida como posnatal de emergencia, tuvo su origen una moción parlamentaria presentada durante marzo de 2020, refundida por compartir unas mismas ideas matrices el 7 de abril del mismo año, con los *Boletines* n.º 13376-13 y 13384-13, suscritas por parlamentarios representantes de la izquierda y centro derecha del espectro político, es decir, con miembros de la oposición y el oficialismo. La propuesta tenía por objetivo garantizar un periodo posnatal que cumpla con los requerimientos sanitarios de la pandemia, impidiendo que las madres y padres que se encuentren en su periodo posnatal, se vean amedrentados por la obligación de volver a sus obligaciones laborales. La Sala ordenó el estudio pormenorizado del proyecto a la Comisión de Trabajo y Seguridad, sin encomendar, al menos hasta ese momento, un pronunciamiento de la Comisión de Hacienda.

Radicado en la comisión técnica, el Ejecutivo planteó su posición a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señalando:

“Todas aquellas medidas que colaboren a que una trabajadora o trabajador se resguarde en su domicilio para así no infringir las normas sani-

²⁵ COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020c), p. 8.

tarias, son bienvenidas; no obstante, hizo presente que siendo el permiso de las semanas de pre y postnatal un permiso eminentemente laboral, donde sus plazos y condiciones están contenidos en el Código del Trabajo, éste está adherido a un subsidio de Seguridad Social, debido a que al Estado le interesa que los derechos de maternidad estén protegidos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la ley. Aclaró, asimismo, que las licencias de maternidad las paga el Estado, con cargo a una institución que se llama Fondo Único Nacional de Prestaciones Familiares, no siendo un fondo como el fondo del Seguro de Cesantía, sino más bien un flujo que autoriza la Ley de Presupuestos. En este sentido, agregó, para que la Comisión tenga en cuenta, que la extensión de ocho semanas del permiso de postnatal tiene un costo aproximado de 14 millones de dólares mensuales, y 170 millones de la misma divisa, al año”²⁶.

En este punto vale destacar que este antecedente aportado por el Ejecutivo se presenta no como una oposición al proyecto, ni menos como un argumento en favor de declarar su inadmisibilidad. Por otra parte, fue un integrante de la Comisión, el diputado Patricio Melero, quien durante la discusión en particular lamentó que se

“Insista en aprobar indicaciones y/o proyectos que carecen de admisibilidad, desde un punto de vista jurídico, colocando a los diputados oficialistas en una situación de suyo incomoda, puesto que, compartiendo los fundamentos de los proyectos refundidos, los obligan a rechazarlos en cumplimiento de su compromiso de respetar la institucionalidad vigente, razón por la cual planteó, respecto de esta indicación, cuestión de inadmisibilidad, por cuanto, por una parte, irroga gasto fiscal y, por otra, trata materias propias de seguridad social, siendo, por tanto, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República de conformidad al Art 65 incisos tercero y cuarto N° 6 CPR”²⁷.

La admisibilidad fue resuelta por siete votos a favor y cinco en contra. En este caso, efectivamente se trató de una propuesta cuya aplicación tendría un impacto presupuestario directo, en tanto implica la extensión temporal de un beneficio actualmente establecido, con un presupuesto asignado, para un periodo determinado de tiempo, cuya ampliación implicaría el desembolso de recursos proporcionales a ella.

Devuelto el proyecto a la Sala, y tal como en el caso analizado en el apartado anterior, esta ordena su remisión a la Comisión de Hacienda sin

²⁶ COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020), p. 9.

²⁷ *Op. cit.*, p. 12.

un mandato recaído en artículos específicos, sino solo para emitir un pronunciamiento sobre el impacto presupuestario. En esta instancia, sobre el particular el diputado Patricio Melero planteó:

“El Ejecutivo ya ha determinado que el proyecto sí irroga gastos, más allá de lo evidente que esto resulta del contenido mismo del proyecto”²⁸.

Nótese que la conclusión del parlamentario consiste en que es el Ejecutivo el que determina la existencia de gastos asociados al proyecto, agregando que dicha aseveración incluso resulta “evidente”. Contrarió esta posición el diputado Marcelo Schilling, quien reafirmó la competencia de la Comisión de Hacienda para pronunciarse sobre el punto²⁹. Por otra parte, el diputado Pepe Auth planteó una posición intermedia, a saber:

“El Ejecutivo no es necesario para determinar si se irroga o no gastos con este proyecto, pues se trata de algo evidente, reiterando que ya ha sido tramitado en la instancia respectiva, no teniendo sentido escuchar meros datos que ratifiquen lo obvio”³⁰.

De los argumentos expuestos, no es posible concluir una posición uniforme o un precedente sobre el actuar de la Comisión de Hacienda sobre la materia. Por una parte, es indudable que el Ejecutivo representa un papel preponderante para la determinación de una incidencia presupuestaria derivada del gasto que pudiera irrogar una iniciativa legal, pero también es necesario tener presente que no existe unanimidad en torno a que solo con los antecedentes que proporcione el Ejecutivo se pueda llegar a una única conclusión. En este sentido, la decisión recae siempre en la Comisión, es decir, es una resolución de carácter político, en tanto se resuelve por votando. En definitiva, la Comisión de Hacienda emitió un certificado por el cual da cuenta que una mayoría de diez votos a favor del impacto presupuestario y dos abstenciones³¹.

2.4.1. Iniciativa del Ejecutivo tras una moción presuntamente inadmisibile

Recibido por la Sala de la Corporación, fue aprobado en general y, habiéndose presentado indicaciones, fueron remitidas para un segundo informe a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, del que se dio cuenta en la Sala el 27 de abril, presentando un texto en los mismos términos como fuera aprobado en

²⁸ COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020a), p. 8.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Op. cit.*, p. 10.

³¹ COMISIÓN DE HACIENDA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020b).

general. Tras su aprobación en particular, fue despachado al Senado el 6 de mayo. En el seno de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado se señaló:

“El Ejecutivo no se pronunció en favor de patrocinar el proyecto de ley despachado por la Cámara de Diputados, pero sí planteó la posibilidad de enviar un proyecto de ley para proteger a niños y niñas en edad preescolar, que se financiaría con los fondos del seguro de cesantía”³².

Esta propuesta incidió profundamente en el destino de estas iniciativas refundidas, toda vez que fue declarado inadmisibles por el Senado el 17 de junio, comunicándose tal decisión a la Cámara y gatillando la conformación de una comisión mixta. El compromiso del Ejecutivo se materializó mediante la presentación del Mensaje Presidencial de 24 de junio, “que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica”, signado con el *Boletín* n.º 13611-13, iniciativa que, tras una rápida tramitación en ambas cámaras, fue promulgada como la Ley n.º 21247 poco después de un mes del inicio de su tramitación, el 27 de julio.

Esta situación es interesante particularmente por el resultado que alcanzó un proceso legislativo que se reputó viciado de inadmisibilidad desde un comienzo. Por una parte, cabe preguntarse si el Ejecutivo habría presentado efectivamente una iniciativa de esta naturaleza en ausencia de toda la discusión que se llevó a cabo, y más aún, con la velocidad en que se desarrolló el trámite de aquella. Lo cierto es que todo el debate de fondo sobre la materia no podría haber tenido lugar si es que se hubiese decidido desde un inicio la inadmisibilidad de los proyectos refundidos. Con esto quisiera resaltar el efecto profundamente inhibitorio de la discusión parlamentaria que produce una declaración de inadmisibilidad. De haberse aplicado de forma estricta –como en mi opinión debiera haberse hecho, tanto por la incidencia presupuestaria como por la vía de tratarse de temas de seguridad social, ambas materias reservadas a la iniciativa exclusiva–, resulta al menos dudoso estimar que la ley que recogió lo planteado por las mociones habría visto la luz. Fue justamente en el seno de la discusión parlamentaria donde se consideraron las razones que justificaban legislar en la materia, donde se exploraron de forma plural las alternativas existentes, donde se recibió de forma pública a un importante número de actores involucrados, y donde, en definitiva, la ciudadanía pudo apreciar la posición del Ejecutivo y el Congreso sobre el punto. Estimo que el Ejecutivo, al presentar un proyecto de su autoría, lo que hizo, en la práctica, no fue desestimar en el fondo lo planteado por los parlamentarios, sino justamente lo contrario. Desde un comienzo

³² COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DEL SENADO (2020), p. 31.

compartió los fundamentos, criticando únicamente el aspecto formal de la improcedencia en razón de la iniciativa exclusiva, lo que constituye un antecedente más que obliga –en mi opinión– a replantear la formulación de la iniciativa exclusiva, y los efectos que tiene la declaración de inadmisibilidad desde la perspectiva del proceso legislativo en particular y de la democracia en general. Como veremos a continuación, este fenómeno no fue único, sino que tuvo un correlato ya no en un proyecto de ley, sino a través de un notorio proceso de reforma constitucional.

3. *Proyectos de Reforma Constitucional*

3.1 Contexto general

Existe, finalmente, otro mecanismo que merece la atención de este estudio, a saber, los proyectos de reforma constitucional. La CPR es el cuerpo normativo de mayor jerarquía en Chile. Su proceso de reforma se encuentra regulado en el capítulo XV, y se haya sujeto a un procedimiento muy similar al de formación de la ley, siendo una de sus principales diferencias el quórum que se exige para la modificación de sus disposiciones, que puede ser de $\frac{3}{5}$ o $\frac{2}{3}$ de los diputados y senadores en ejercicio, según el capítulo de la CPR que se pretenda alterar. Asimismo, cabe destacar que, conforme al art. 93 n.º 3 de la CPR el Tribunal Constitucional está llamado a resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de reforma constitucional, a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio. Como veremos más adelante con mayor detención, existe otra diferencia, si se quiere formal, que ha tenido un profundo impacto en la relación existente entre los proyectos de reforma constitucional promovidos a través de mociones parlamentarias y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Resulta pertinente detenerse en la reforma constitucional, en primer término, desde una perspectiva cuantitativa. Comparando el actual periodo legislativo (2018-2022) con el anterior (2014-2018), es posible constatar un aumento significativo de proyectos de reforma constitucional presentados, pasando de 196 a 340. Esta diferencia se hace aún más patente si se tiene a la vista que el actual periodo aún no finaliza, restando casi un año para su término al momento de escribirse estas líneas. Cabe hacer presente que la proporción de proyectos de reforma constitucional de iniciativa parlamentaria representan la gran mayoría del total, frente a los mensajes presidenciales, contándose 187 mociones en el primer periodo (95 %) y 333 en el actual (98 %), lo que revela un leve aumento, enmarcado en una tendencia ya existente. Sin embargo, lo que resulta más interesante es el contenido de

aquellas mociones de reforma constitucional que han sido aprobadas en el periodo actual, aun cuando cuantitativamente el resultado sea similar al del periodo anterior. Así, entre 2014 y 2018, diez mociones fueron efectivamente promulgadas y publicadas³³ (0,05 % del total), frente a veinticinco del actual periodo (0,07 % del total).

Tratándose del contenido de las mociones de reforma constitucional que lograron ser promulgadas, estas versaban sobre materias como la cesación en el cargo parlamentario para quien sea condenado por financiamiento de campaña fraudulento o ilegal³⁴, la consagración del derecho a la protección de datos personales³⁵, la elección popular de los gobernadores regionales³⁶ o la fecha en que el Presidente de la República rinde cuenta pública sobre el estado administrativo político de la nación³⁷. Ninguna de ellas representaba una alteración sustantiva de elementos estructurales o del contenido especialmente sensible de la CPR, y todas, de alguna u otra forma, se enmarcaban dentro del esquema constitucional vigente, razones suficientes para que ninguna de ellas provocara acalorados debates públicos, tanto al interior como fuera del proceso legislativo, o presentaciones ante el Tribunal Constitucional para controlar su conformidad con la Carta Fundamental.

En este periodo legislativo ya es posible identificar ciertos proyectos de reforma constitucional que, con mayor o menor intensidad, comienzan a tratar materias propias del ámbito legal reservado al Presidente, particularmente en lo que se refiere a la administración financiera. Así, el 11 de octubre de 2018 fue presentado un proyecto de reforma constitucional iniciado en moción que “modifica la Carta Fundamental para incorporar la economía social y solidaria como parte del orden público económico” *Boletín* n.º 12165-07. Este proyecto, sin embargo, no iba más allá de consagrar una declaración, en el art. 1 de la CPR, tendiente a reconocer como deber del Estado la promoción y fortalecimiento de una economía social y solidaria, de la que forman parte fundamentalmente las mutualidades, cooperativas y otras formas de emprendimiento asociativo de trabajadores urbanos y rurales basadas en relaciones democráticas y autogestionarias de solidaridad, cooperación y reciprocidad, entregando a la ley el establecimiento de las

³³ Cabe tener presente que, de esta cifra, dos mociones de reforma constitucional fueron refundidas con otros proyectos y posteriormente aprobadas y publicadas en el actual periodo legislativo, a saber: las que se convirtieron en la Ley n.º 21233, que “Modifica la Constitución Política de la República en materia de determinación de remuneraciones de autoridades y funcionarios que indica”.

³⁴ Ley n.º 20870.

³⁵ Ley n.º 21096.

³⁶ Ley n.º 20990.

³⁷ Ley n.º 21011.

condiciones en que se desarrollará este sector de la economía al servicio del desarrollo económico y social del país.

Una intromisión algo más intensa en estas materias puede constatarse en el proyecto de reforma constitucional que “crea la Empresa Nacional del Litio”, *Boletín* n.º 12832-07 del 13 de agosto de 2019. A pesar de su título, lo que en definitiva proponía esta iniciativa era incorporar un inciso noveno al número 24 del art. 19 de la CPR según el cual

“La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan litio podrán ejecutarse directamente por el Estado, a través de sus empresas, de manera exclusiva, o asociado con otras personas jurídicas, en cuyo caso la participación de Estado deberá ser igual o mayor al 50,1% del total de la propiedad”.

En este caso, la propuesta implicaba facultar al Estado a desarrollar una intervención directa en una actividad económica sujeta a una regulación constitucional y legal, estableciendo a su vez condiciones explícitas de participación.

Un tercer caso lo encontramos en la moción que pretendía modificar la Carta Fundamental para incorporar una prestación monetaria fiscal, a la que tendrá derecho toda persona mayor de edad, denominada renta básica universal, *Boletín* n.º 13247-07, ingresada a tramitación el 30 de enero de 2020. Esta iniciativa proponía establecer un nuevo inciso tercero en el número 2 del art. 19 de la CPR, mediante el cual se consagraría un derecho en favor de toda persona mayor de dieciocho años a percibir una renta básica universal. La moción no establecía un monto o una cobertura concretas para esta prestación, pero sí definía un deber del Estado de implementar esta medida de forma progresiva.

Es importante destacar que ninguna de estas tres mociones avanzó en su tramitación más allá de su ingreso, admisión y envío a la Comisión competente.

Encontramos una razón de texto normativo, a partir de la cual podría explicarse esta inclinación a regular ciertas materias que se enmarcan en la iniciativa legal exclusiva del Presidente por la vía de la reforma constitucional. Esta se desprende del propio tenor literal del art. 127 de la CPR, que inaugura el capítulo xv sobre Reforma de la Constitución y del Procedimiento para Elaborar una Nueva Constitución de la República. Señala esta norma, en lo pertinente:

“los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65”.

En este sentido, no cabe aplicar el inciso 2 y siguientes del citado artículo, excluyéndose, en consecuencia, las normas de iniciativa exclusiva presidencial que allí se contemplan, referidas justamente a las materias cuya discusión solo puede promover el Presidente. Abona lo anterior el inciso final del art. 127 de la CPR al disponer que solo

“En lo no previsto en este Capítulo serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley”.

3.2. Las reformas constitucionales que permiten el retiro de fondos previsionales

Resulta pertinente detenerse en los debates parlamentarios de estos proyectos, que terminaron convertidos en tres reformas constitucionales de contenido fundamentalmente idéntico, estableciendo cada uno de ellos un derecho a retirar un 10% de los fondos acumulados en las cuentas de ahorro previsional de los afiliados al sistema de pensiones. Se trata de una materia que el art. 65 n.º 6 reserva a la iniciativa legal exclusiva del Presidente, en tanto ella modifica normas de seguridad social o incide en ella. La discusión recaída en ellos es importante, toda vez que se ventilaron cuestiones vinculadas a la relación entre las mociones de reforma constitucional y la iniciativa exclusiva del Presidente. No nos ocuparemos de las demás temáticas allí tratadas, de suyo muy relevantes, pero ajenas al objetivo de este estudio.

Como nota previa, tengamos presente que en Chile rige un sistema de pensiones de jubilación, vigente desde la entrada en vigencia del decreto ley n.º 3500 el 13 de noviembre de 1980. Este sistema se funda en cotizaciones previsionales que los trabajadores deducen de sus remuneraciones y se aportan a fondos de capitalización individual de su propiedad, gestionados por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las que los invierten y custodian. Numerosas modificaciones se han introducido al sistema, entre las que destacan el Sistema de Multifondos (Ley n.º 19795, de 28 de febrero de 2002), que permitió a los afiliados escoger distintas modalidades de inversión, conforme su edad y aversión al riesgo, y el Pilar Solidario (Ley n.º 20255, de 17 de marzo de 2008), que introdujo beneficios financiados por el Estado como: las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. Esto último es particularmente relevante, toda vez que, al existir una serie de subsidios y prestaciones pecuniarias asociadas al sistema previsional, la alteración de algunos de sus elementos puede incidir en la administración financiera del Estado, al modificar las bases de cálculo de algunas prestaciones, aumentando el monto a entregar o incluyendo nuevos beneficiarios.

El sistema de pensiones chileno, por regla general, opera como un mecanismo de ahorro durante la vida laboral del afiliado, quien al momento de cumplir la edad legal de jubilación puede optar por recibir mensualmente de la AFP una pensión acorde con lo ahorrado o, bien, entregar sus fondos a otra compañía para que esta le pague una renta vitalicia. El régimen vigente no contempla la posibilidad, por regla general, de que los afiliados retiren todo o parte de sus fondos, ya sea se encuentren actualmente activos laboralmente o ya se hayan pensionado. Sin perjuicio de ello, se había intentado ya judicialmente conseguir que un afiliado pudiera retirar los fondos ahorrados en su cuenta individual, mediante un recurso de protección interpuesto ante la Corte de Apelaciones Antofagasta, instancia en la que se resolvió el 18 de junio de 2020, en votación unánime, que una AFP restituyera los fondos a la recurrente.

Al Congreso Nacional tampoco le era ajena la noción de los retiros de fondos previsionales. Ya en 2016 se había presentado una moción de reforma constitucional, el *Boletín* n.º 10832-07, que:

“Modifica el artículo 19 N° 18° de la Carta Fundamental, para permitir a los cotizantes del sistema privado de capitalización individual de pensiones, acceder al retiro de sus fondos para los fines que se indican”.

Si bien este primer proyecto sobre la materia no establecía directamente un retiro, sí mandataba a la ley de quórum calificado respectiva a

“Contemplar la posibilidad del retiro anticipado de los ahorros, para los efectos de adquirir una vivienda, un emprendimiento o el estudio de los hijos o enfermedad grave, dejando un mínimo garantizado”.

Este proyecto, sin embargo, no avanzó mayormente en su tramitación, encontrándose aún pendiente su discusión en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

El clima propicio para proyectos de esta naturaleza se genera a partir de la pandemia por Covid-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, cuyo efecto en Chile se tradujo, en lo jurídico, fundamentalmente en el decreto n.º 104 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior, mediante el cual se dispusieron intensas limitaciones a la libertad de desplazamiento, se restringieron o suspendieron determinadas actividades económicas y se establecieron una serie de medidas de carácter sanitario para prevenir y combatir las consecuencias del virus. Este nuevo escenario se sumaba a la ya compleja situación económica que experimentaba el país desde los eventos de octubre de 2019³⁸. Si bien el gobierno del

³⁸ Según datos publicados en el sitio web de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de la Santísima Concepción por Andrés Ulloa, el principal

presidente Sebastián Piñera promulgó una serie de proyectos de su autoría que iban en directo beneficio de los sectores más afectados por las medidas adoptadas, como la Ley de Protección del Empleo (n.º 21227) y la Ley de Ingreso Familiar de Emergencia (n.º 21230), lo cierto es que el Congreso Nacional los estimó insuficientes y optó por la alternativa de facultar a las personas a retirar una porción de sus fondos previsionales, ascendentes al 10% de lo ahorrado.

Sobre esta idea justamente se basaban las mociones refundidas que terminaron convertidas en la Ley n.º 21248, la primera de tres que establecieron retiros parciales de fondos previsionales³⁹. En su origen, esta propuesta contemplaba un derecho a retirar un 10% de los fondos acumulados, con montos mínimos y máximos, así como un mecanismo de reintegro de los recursos retirados. Ya en su primera etapa de discusión, en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, se discutió en torno a la relación entre reforma constitucional e iniciativa exclusiva. El profesor de Derecho Constitucional Tomás Jordán manifestó ante la Comisión: “que el proyecto de reforma constitucional sería innovador por cuanto sería posible plantear esta discusión considerando la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de seguridad social, y que no existe tal inadmisibilidad en reformas constitucionales”⁴⁰. Por otra parte, el diputado Hugo Gutiérrez estimó: “que se ha recurrido a esta fórmula (la reforma constitucional) siendo que lo que correspondería sería legislar al respecto, el asunto es que hay iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de normas de seguridad social”⁴¹. Cabe señalar que el Ejecutivo, en esta instancia al menos, no hizo reserva de constitucionalidad ni planteó argumentos relativos a la admisibilidad de la iniciativa. Quedaba entonces claro, tanto la razón, expresada por el Jordán, como la necesidad, en las palabras del diputado Hugo Gutiérrez, de utilizar la reforma constitucional para tratar por la vía de una moción una materia propia de la iniciativa legal del Presidente.

Tras su despacho a la Sala, la discusión vuelve a la Comisión de Constitución para su segundo informe, en razón de haberse presentado indicacio-

referente mensual de actividad económica nacional (IMACEC), muestra una contracción de un 3,4 % y 3,3 % durante los meses de octubre y noviembre de 2019, y una expansión de 1,1 % y 1,5 % en los meses diciembre 2019 y enero 2020, respectivamente. Por otro lado, la tasa de desempleo, aparentemente más resiliente, no cambia y se mantiene en 7 % en el ámbito nacional y mejora en la región pasando de 7,3 % a un 6,3 % en el trimestre móvil octubre diciembre del año pasado: FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN (2020).

³⁹ COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020a), p. 13.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 18.

⁴¹ *Op. cit.*, p. 23.

nes al texto propuesto. Una de esas indicaciones pretendió liberar del pago de impuesto a la renta los fondos retirados, estableciendo en consecuencia una exención tributaria, cuestión que conforme al art. 65 n.º 1 correspondería exclusivamente al Presidente si se tratara de una propuesta legal. Sobre la cuestión se pronunció el diputado Matías Walker, expresando:

“Existe el principio de reserva legal en materia de tributos e impuestos, y que todo lo que dice relación con imponer, suprimir reducir, o condenar tributos es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República conforme a la Constitución Política, lo que se debe tener en consideración para evitar cualquier dilación en el Tribunal Constitucional”⁴².

Notemos que el argumento, aun cuando se vincula a la tensión entre reforma constitucional e iniciativa exclusiva, no se esgrime en torno a una discusión de admisibilidad –la que en esta etapa tampoco se suscitó–, sino como una advertencia de un potencial obstáculo que podría retrasar la promulgación del proyecto. En contrario se manifestó el diputado Gonzalo Fuenzalida, quien detectó que con la indicación

“Se está contraviniendo expresamente la Carta Fundamental. Precisa que el único que puede modificar, condonar y cambiar las reglas tributarias respecto a las obligaciones que tienen los ciudadanos es el Presidente de la República conforme al artículo 65 N° 1 de la Constitución Política”⁴³.

En su paso por el Senado, la cuestión de admisibilidad por infracción de la iniciativa exclusiva tampoco fue debatida, consignándose únicamente una reserva de constitucionalidad respecto al quórum con que debía ser aprobada la reforma⁴⁴. Concluyó su tramitación tras una aprobación por amplia mayoría de 116 votos favorables en el tercer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados el 23 de julio de 2020, siendo remitido al Presidente de la República, quien lo promulgó al día siguiente.

Exactamente un mes después, se presenta un nuevo proyecto de reforma constitucional para otorgar un segundo retiro de fondos previsionales, el *Boletín* n.º 13736-07, el que fue refundido con los *Boletines* n.º 13749-07 y 13800-07, todos de iniciativa parlamentaria. Ya en los fundamentos de la moción se podía identificar una preocupación por la tensión entre iniciativa exclusiva y reforma constitucional. Así, consignaba la moción que el art. 127 de la CPR al que aludimos anteriormente

⁴² COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020b), p. 13.

⁴³ *Op. cit.*, p. 14.

⁴⁴ COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DEL SENADO (2020), p. 2.

“No puede ser interpretado en el sentido de que se extienda a las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias que irroguen gasto fiscal”⁴⁵.

Agregaba:

“De considerarse que son aplicables las normas sobre formación de la ley relativas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias que inciden en el erario público, el presente proyecto de reforma a la constitución, en la medida en que alcance el quórum señalado en el párrafo anterior, deroga tácitamente la aplicación supletoria de exclusividad presidencial a la reforma constitucional. De lo contrario, se llegaría al absurdo de que esta exclusividad absoluta del Presidente no solo respecto de los proyectos de ley, sino que también respecto de los proyectos de reforma constitucional, sería una norma inmutable por parte del Parlamento, consagrando un presidencialismo ad-*eternum*”⁴⁶.

Por su parte, el Ejecutivo hizo presente que las normas previsionales y sobre seguridad social han sido reservadas por el constituyente al legislador, y de forma exclusiva, al Presidente de la República⁴⁷. Asimismo, desde la perspectiva del gasto público que irrogaría el proyecto, el Ejecutivo señaló que el primer retiro implicó:

“Más de USD 3.400 millones en gasto directo, sin considerar el tema tributario (retiros sin pagar impuestos y permitir inversión en APV con franquicia tributaria); el segundo retiro, son USD 2.800 millones. Esto se efectúa a través de un resquicio, en contra de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en esta materia y en seguridad social”⁴⁸.

Estos argumentos son los que fundaron una reserva de constitucionalidad del Ejecutivo, que terminó convertida, tras el avance del proceso legislativo y su inminente aprobación en dos actos: un requerimiento ante el Tribunal Constitucional patrocinado por el Presidente en virtud del art. 93 n.º 3 de la CPR y la presentación de un proyecto de ley –y no de reforma constitucional– sobre la misma materia, pero presentado por el Ejecutivo. Cabe destacar que la iniciativa parlamentaria siguió su tramitación, alcanzando mayorías aún más amplias que en el caso anterior, siendo aprobadas sus disposiciones en la Cámara de Diputados por ciento treinta votos favorables o más, es decir, superando, incluso, el máximo quórum de $\frac{2}{3}$ que contempla la CPR.

⁴⁵ COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020c), p. 14.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 16.

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 63.

El proyecto del Ejecutivo, *Boletín* n.º 13914-13, de 18 de noviembre de 2020, aun cuando en su formulación original contenía una serie de disposiciones que pretendían mitigar algunos de los efectos negativos que se detectaron a propósito del primer retiro, terminó promulgado el 4 de diciembre de 2020 bajo una redacción muy similar⁴⁹. Es interesante detenerse en los fundamentos de este mensaje. Es una breve declaración a favor del respeto del marco constitucional relativo a la iniciativa exclusiva presidencial. Todos los argumentos giran en torno a la forma en que debe alterarse el régimen previsional, concluyendo que esto solo puede hacerse a través de una ley –no a través de la Constitución– y que esa ley debe ser de iniciativa del Presidente. No hay ningún argumento acerca de la conveniencia o mérito del proyecto en cuanto a su contenido.

Por su parte, el requerimiento dio lugar al procedimiento rol 9797-20 del Tribunal Constitucional, siendo, en definitiva, acogido únicamente por el voto dirimente de su presidente, ante un empate en la votación de sus integrantes. Un estudio pormenorizado de los fundamentos de la resolución y las disidencias excede con creces el alcance de este trabajo, pero se menciona porque resulta revelador de la naturaleza fundamentalmente polémica y abierta a la interpretación de esta materia, incluso ante el Tribunal Constitucional, aspectos que quedarían aún más patentes en el contexto de la discusión del tercer proyecto de retiro.

Este tercer retiro surge nuevamente a partir de mociones de reforma constitucional refundidas, *Boletines* n.º 13950-07, 14054-07 y 14095-07. Una primera particularidad presente en la tramitación de estas iniciativas la encontramos en el primer informe de la Comisión de Constitución de la Cámara, en tanto allí se consignó entre las constancias reglamentarias que los proyectos no debían pasar por la Comisión de Hacienda “por tratarse de una reforma constitucional”⁵⁰. Resulta interesante que se explicita la razón de omitir este trámite, toda vez que el art. 17 de la LOCCN, como vimos anteriormente, fija la competencia de la Comisión de Hacienda, en el contexto del título II de la citada Ley, sobre “Normas Básicas de la Tramitación Interna de los Proyectos de Ley”, disposiciones que podrían entenderse vigentes para el procedimiento seguido ante una reforma constitucional, por aplicación del art. 127 de la CPR. Sin embargo, queda claro el Legislativo no lo ha entendido así, tal vez por la estrecha vinculación existente entre el

⁴⁹ El proyecto original del Ejecutivo, entre otras cosas, consideraba los fondos retirados como renta para efectos tributarios, excluía del beneficio a quienes no habían visto mermados sus ingresos y contemplaba un mecanismo de reintegro basado en un aumento de la cotización. Solo lo primero, y aun con matices, sobrevivió la tramitación de la iniciativa.

⁵⁰ COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO (2021), p. 1.

paso por Hacienda y la determinación de la incidencia presupuestaria como causal de inadmisibilidad de mociones parlamentarias, aun cuando esta no es la expresa función de dicha Comisión.

Por otra parte, se reproducen nuevamente los argumentos en contra de la admisibilidad de este proyecto de reforma, basados siempre en la necesidad de afectar el sistema previsional por ley, por una parte, y en el impacto que las mociones tendrían en la administración financiera del Estado, por otra, materias reservadas a la iniciativa presidencial⁵¹. Nuevamente son estas las razones que motivan la reserva de constitucionalidad del Ejecutivo y un nuevo requerimiento ante el Tribunal Constitucional, sumando ahora la fuerza de su sentencia como precedente. Sin embargo, en esta ocasión la historia de desarrollaría de forma distinta. Si frente al primer requerimiento el Ejecutivo logró una victoria pírrica, con el segundo ni si quiera alcanzó a luchar la batalla, en tanto el Tribunal decidió no admitirlo a tramitación, por siete votos contra tres. Solo destacaremos una idea fundamental presente en esta decisión, la que revela que el Tribunal entendió que con el requerimiento:

“Se intenta revestir del carácter de conflicto de constitucionalidad sola la falta de entendimiento, coordinación, dialogo, colaboración entre los legisladores. Esto es un conflicto político que se trae al Tribunal Constitucional para resolverlo con votos y no con la necesaria deliberación democrática entre los poderes ejecutivo y legislativo, queda de manifiesto cuando el Ejecutivo interpone un requerimiento de inconstitucionalidad frente a la iniciativa del Legislativo, mientras en paralelo, es aquel mismo poder del Estado el que presenta una iniciativa legal destinada al mismo objetivo. Es frente a ello que cabe preguntarse si resulta inexcusable, pertinente y hasta competente la intervención de esta magistratura, órgano jurisdiccional, ante un conflicto de tipo político que puede ser resuelto por los propios legisladores mediante la tramitación de otros proyectos, el veto y la calificación de urgencias”⁵².

Si ya era dudoso considerar que la cuestión sobre la relación entre reforma constitucional e iniciativa exclusiva estaba resuelta, tanto en el ámbito normativo como jurisprudencial, con esta decisión del Tribunal Constitucional la situación llega a un estado de incertidumbre mayor. Aun cuando el argumento recién transcrito alude a una situación de conflicto entre los órganos colegisladores como razón para no inmiscuirse en su resolución –argumento al menos dudoso, en tanto esto constituye una de las razones de existencia de un órgano como el Tribunal Constitucional– lo cierto es que la disputa

⁵¹ COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO (2021), p. 28.

⁵² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2021), rol n.º 10774-21, p. 22.

de fondo carece actualmente de una decisión uniforme de parte del árbitro constitucional. Digamos, finalmente, que el Ejecutivo en paralelo presentó un proyecto de ley permitiendo un tercer retiro, el que ante la decisión del Tribunal perdió apoyo parlamentario, siendo aprobada y promulgada, en definitiva, la iniciativa parlamentaria original.

Con la descripción de estos ejemplos exitosos de reformas constitucionales vinculadas al ámbito de la iniciativa reservada al Presidente, se revela una vez más la naturaleza esencialmente política de la discusión sobre la iniciativa exclusiva, esta vez, a través del recurso a la reforma constitucional. Fue gracias a la consecución de altas mayorías en el Parlamento y no la argumentación técnico-presupuestaria que estos proyectos vieron la luz.

IV.- CONCLUSIONES

La actual crisis política tiene su origen en el llamado estallido social de octubre de 2019, el que fue gatillado por un alza en el transporte público de la Región Metropolitana, decidida por un organismo de carácter técnico, el Panel de Expertos del Transporte Público. Con esta referencia quisiera iniciar las conclusiones de este trabajo, destacando que, si bien gran parte de la crisis institucional obedece a un agotamiento ciudadano frente a la primacía de las razones técnicas sobre cualquier otra consideración, no por ello debe abandonárselas. Lo correcto sería ponerlas en su lugar, en el contexto de la discusión política: La argumentación técnica es un complemento indispensable de una sana deliberación democrática, pero jamás será el único elemento suficiente, ni mucho menos un sustituto que la excluya.

1. La iniciativa exclusiva en materia financiera es un concepto que, tanto en el ámbito normativo, jurisprudencial y práctico carece de contornos claros y nítidos que permitan una aplicación cierta o predecible. En el ámbito normativo, estimamos que en su actual formulación la iniciativa exclusiva es incapaz de ofrecer un marco de actuación definido para los colegisladores, pudiendo el Ejecutivo extenderla a su arbitrio a través de la argumentación técnico-presupuestaria y el Congreso eludirla mediante los proyectos de reforma constitucional. No parece razonable esperar que, a partir de ajustes al texto vigente del art. 65 de la CPR se solucionen los problemas que en este trabajo hemos consignado, en tanto a un conflicto político difícilmente le bastarán soluciones estrictamente jurídicas. A partir de la práctica parlamentaria, es posible constatar una actitud de creciente resistencia del Legislativo frente al Ejecutivo, que inicialmente se manifiesta en la disputa por el alcance

de la iniciativa exclusiva en el seno de la discusión de proyectos de ley y que luego es superada mediante el recurso a la reforma constitucional.

- 2.- Si se la juzga a partir de los objetivos para los que fue concebida, fundamentalmente el resguardo de la integridad patrimonial del Estado y la coherencia de sus políticas económicas, podría concluirse que ha sido medianamente exitosa. Ya no se debaten en el Parlamento leyes de iniciativa parlamentaria que se dirijan en directo beneficio de la clientela política, como ocurrió durante la primera mitad del siglo pasado. Sin embargo, tendríamos que agregar que este fin ha sido alcanzado pagando un costo demasiado alto, a saber, el sacrificio de la deliberación democrática sobre las más diversas materias de interés nacional, las que, en la práctica, solo pueden ser discutidas de forma íntegra cuando el Presidente de la República consiente en ello. Esto deja en una posición de claro menoscabo a sus pares colegisladores, atentando así con los principios de separación y equilibrio entre poderes del Estado.
3. Su interpretación extensiva, elaborada a partir de la argumentación técnico-presupuestaria contenida en los informes financieros, ha intentado disfrazar la deliberación política en un debate de cifras, en el que el Parlamento poco puede decir, conforme a las facultades constitucionales que hoy detenta y a sus actuales capacidades técnicas. Esta concepción ha sido superada por la práctica seguida en el Congreso, toda vez que la voluntad de las mayorías parlamentarias no ha podido ser frenada por el Ejecutivo ni por el Tribunal Constitucional. La fuerza de los votos en el Parlamento ha inhabilitado a ambos, revelando la naturaleza eminentemente política de la disputa.
4. Existe una diferencia fundamental entre la iniciativa exclusiva legislativa y las atribuciones presupuestarias del Presidente de la República en un régimen presidencial. Por la primera se le reserva a la máxima autoridad ejecutiva la facultad de iniciar la discusión legislativa sobre determinadas materias y por la segunda se le otorga solo a ella la decisión en torno a la asignación de recursos públicos. Aun cuando en nuestra práctica parlamentaria ambas se confundan, toda vez que la discusión en torno a la admisibilidad de mociones parlamentarias en la mayoría de los casos se reduce a un debate en torno al mayor gasto que implica una determinada propuesta, lo cierto es que difieren diametralmente en sus efectos. La primera es capaz de inhibir la deliberación legislativa en un conjunto importante de materias, el menos teóricamente. La segunda, en cambio,

- permite este proceso, y preserva en manos del Presidente, la decisión de financiar o no una iniciativa aprobada por el Congreso, radicando también en él la responsabilidad política de tal decisión.
5. Reflexionar en torno a la iniciativa exclusiva es pensar sobre quiénes se encuentran legitimados para promover la discusión parlamentaria en particular y la deliberación política en general. Así, una restricción, una reformulación o una derogación de la iniciativa exclusiva implica, bajo el actual sistema constitucional al menos, que los parlamentarios gozarán de una mejor posición jurídica que la que actualmente tienen, pudiendo en algunas igualar la del Ejecutivo para someter cualquier asunto a la deliberación legislativa.
 6. La iniciativa exclusiva no escapa a la crisis política que actualmente viven prácticamente todas las instituciones del Estado. En este sentido, las soluciones a las dificultades que este trabajo intentó identificar y describir no pueden sino provenir de una reestructuración también política, siendo la sede idónea para esa tarea la Convención Constitucional encargada de producir un proyecto de nueva Constitución que deberá ser ratificado por la ciudadanía en los próximos meses. Esta instancia ofrece una oportunidad única para revisar democráticamente esta y otras materias que, en buena hora, puedan dotar al país de una institucionalidad más democrática, más participativa y más justa.

BIBLIOGRAFÍA

Normas citadas

Constitución Política de la República, decreto n.º 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22 de septiembre de 2005.

Ley n.º 18918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Reglamento del Senado.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Otros documentos

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020a). Informe de 6 de julio.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020b). Informe de 9 de julio.

- COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020c). Informe de 5 de noviembre.
- COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DEL SENADO (2020). Certificado de 21 de julio.
- COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2021). Informe de 13 de abril de 2021.
- COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020). Informe de 6 de julio.
- COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019a). Acta del 23 de abril.
- COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2019b). Informe de 30 de abril.
- COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020a). Acta del 14 de abril.
- COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020b) Certificado de 15 de abril.
- COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020c). Informe de 22 de julio.
- COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO, ADMINISTRACIÓN Y REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2014). Oficio n.º 11.347.
- COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL DEL SENADO (2020). Informe de 17 de junio.
- COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020). Informe de 9 de abril.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2018). Informe financiero de la n.º 55.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2019). Informe financiero n.º 5.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2019). Informe financiero n.º 57.
- DIRECTOR DE PRESUPUESTOS (2019). Oficio n.º 815.
- FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN (2020). “Cuantificando el impacto del estallido social en la actividad económica regional”. Disponible en www.facea.ucsc.cl/2020/04/cuantificando-el-impacto-del-estallido-social-en-la-actividad-economica-regional/#:~:text=No%20es%20un%20secreto%20que,la%20actividad%20econ%C3%B3mica%20del%20pa%C3%ADs.&text=De%20acuerdo%20a%20nuestras%20estimaciones,anual%20de%201%2C66%25 [fecha de consulta: 25 de mayo de 2021].
- Proyecto de ley que “Modifica el Código Sanitario para regular los medicamentos bioequivalentes genéricos y evitar la integración vertical de laboratorios y farmacias”, en *Boletín*, n.º 13506-04.
- Proyectos de resolución de la Cámara de Diputados del periodo legislativo 2018-2022 n.ºs 59, 345, 812, 927, 1120, 1165, 1248 y 1345.
- Proyecto de ley que “Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19”, en *Boletín*, n.º 13506-04.

Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19”, *Boletín*, n.º13364-13.

SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2020). Informe técnico de la n.º 11/368/2020.

Jurisprudencia

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

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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2021). Sentencia rol n.º 10774-21, 29 de abril.