

Franco J. Devillaine Gómez\*

# El cesarismo legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980

*Percibimos la imperiosa necesidad que el Presidente de la República resuelva la problemática legislativa de cara al Congreso y no con prescindencia de él, aceptar lo contrario implica legislar sin oír al pueblo.*

## Introducción

En una historia constitucional tan dilatada e intensa como la chilena, pueden apreciarse varios ciclos en la forma de concebir la ordenación del Estado. Ciclos liberales, reaccionarios, progresistas, democráticos, autoritarios, o conservadores se suceden con alternancia. Junto a cada uno de ellos existen diversas soluciones o modelos de gobierno a los que se pretende dar concreción constitucional. En ocasiones, es la propia forma de gobierno presidencial tan propiamente americana, tan históricamente nuestra, en otras, adoptando la forma propia de un sistema parlamentario, tan impropriadamente americana, tan históricamente continental. Estos dos sistemas de gobierno, que pudiéramos denominar “sistemas macro”, han sido objeto de profundas y a veces impulsivas modificaciones, promovidas las más de las veces, por constituyentes reaccionarios a procesos histórico-políticos que se consideran fracasados. Este fenómeno que se denomina “la ley del péndulo” es el que lleva al constituyente, generalmente derivado, a adoptar una fórmula o la otra. Así la corriente presidencialista se ofrece tras períodos de un parlamentarismo no satisfactorio, que sitúa al gobierno en una posición subordinada y dependiente, en ocasiones de extrema debilidad, siempre necesitado de la confianza de la mayoría parlamentaria. La corriente parlamentarista en cambio se ofrece como contrapeso de ejecutivos vigorosos como una alternativa de control, de concepción evidentemente más democrática.

Al momento de la independencia nuestro país, al igual que otros países de la América morena, solo tuvieron como ejemplo, como referente, el Estado republicano de los Estados Unidos toda vez que los demás Estados respondían a un referente monárquico. Así las cosas, nuestros pueblos no dudaron en adherir a un sistema fuertemente basado en la autoridad de un órgano unipersonal denominado Presidente de la República. Como dice Sánchez de Agesta, “contribuyó a hacerles aceptar a los países latinoamericanos el régimen presidencial, la tradición política de los virreyes y de los generales de la época colonial”. En este orden de ideas se gesta en nuestros países un

Abogado, U.  
de Chile  
Académico Dpto.  
de Derecho  
Público,  
Facultad de  
Derecho,  
Universidad de  
Chile.

sistema que, basado en el principio clásico de la separación de poderes, concibe un ejecutivo fuerte. No contentos en adoptar dicha fórmula, y ya en la primera parte del siglo XIX, nuestros constituyentes se encargan de vigorizar “aún más” los ejecutivos generando un desequilibrio de poderes que redundan en detrimento del Poder Legislativo. Según Jacques Lambert, “La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores: por la tendencia a la personalización del poder en la persona del Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo; por la manipulación del Congreso por parte del Presidente de la República a través de favores electorales y la corrupción; por ser menester adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por el otorgamiento al Presidente de la República de poderes de los que no dispone el Presidente de los Estados Unidos.

Esa preponderancia a que hace relación Jacques Lambert se especifica en un conjunto de potestades y atribuciones de jerarquía constitucional que a lo largo de nuestra historia constitucional se han ido incrementando, en demasía. El constitucionalismo latinoamericano, y en especial el chileno, es uno reconocidamente presidencialista en sus orígenes. Si a esta realidad agregamos la labor incesante por parte de nuestros constituyentes tanto originarios como derivativos, en el sentido de seguir fortaleciendo y vigorizando al órgano presidencial, llegamos a realidades institucionales como la que actualmente nos presenta nuestra Carta de 1980, esto es un presidencialismo puro.

El presente trabajo pretende realizar un análisis crítico de nuestro sistema presidencialista y muy específicamente en lo que respecta a la proyección de este sistema en materia legislativa.

Siendo el tema de la convocatoria a este Encuentro “El Congreso Nacional y su Proyección Institucional”, consideramos pertinente analizar ciertas atribuciones legislativas del Presidente de la República que en nuestro concepto extralimitan su ámbito natural de competencia e invaden aquella de las atribuciones más propias del órgano parlamentario. No negamos la importancia que en nuestra historia constitucional ha tenido y que en la actualidad tiene el órgano presidencial en lo que al proceso de generación de norma legal se refiere, sin embargo estimamos de sumo necesario plantear la necesidad de posicionar una intervención más activa de nuestro Congreso Nacional en dicha labor. No concebimos, por ser contraria a nuestra tradición democrático-participativa, que un órgano de la importancia institucional del Congreso Nacional adolezca de un verdadero “desperfilamiento constitucional”.

No existe en esta materia una sola solución. Los más radicales plantean un abierto cambio al sistema de gobierno desarrollado por la Constitución de 1980, lo que implica redefinir constitucionalmente en sus bases al órgano Presidente de la República. Esta propuesta pasa por plantear un sistema como el contenido en la constitución francesa de 1958, la que formula las bases de un sistema que Duverger denominara

“semipresidencial”. Otra corriente de pensamiento a la que adherimos pasa por reformular el actual sistema, conservándolo en su esencia pero modificándolo en aspectos que consideramos fundamentales y que, en lo pertinente a este trabajo, digan relación con atribuciones en materia de: iniciativa exclusiva y urgencia en la tramitación de la ley.

Pretendemos plantear nuestros puntos de vista sobre el particular y aportar así, en esta novedosa instancia académica, a un serio debate que coloque estas materias, en un futuro ojalá mediato, como “causa reformabile”.

## La Ley del Péndulo

Nuestro país, al igual que los demás países latinoamericanos, adhirió a un sistema presidencialista de gobierno. Nuestra Carta Constitucional de 1833 había dado forma a un sistema en esencia presidencial, ya que si bien Mariano Egaña estableció algunos elementos parlamentaristas como las leyes periódicas, su Constitución fue en los hechos y en el Derecho de talante marcadamente presidencial, siguiendo en sus conceptos un modelo estrictamente “Portaleano”.

La hermenéutica Constitucional que siguió a los gobiernos de decenios no hizo sino confirmar dicho aserto. Don Antonio Huneuss Gana en su libro *la Constitución de 1833*, al referirse al poder del Presidente de la República señala: “La suma del poder presidencial es enorme. Sería una dictadura constitucional si no lo enfrentara la facultad del Congreso de concederle o no de tiempo en tiempo las leyes de fondo, contribuciones o fuerza armada”. De acuerdo al artículo 31 y siguientes de la Constitución de 1833, el Presidente de la República tenía la facultad de iniciativa legal, facultad de presentar un mensaje presidencial, es decir, de principiar la tramitación de una ley,<sup>1</sup> e incluso hacer uso de la prerrogativa de plantear el veto absoluto de la ley.

Es a partir de la Constitución de 1925 que nuestro Congreso Nacional comienza a ceder más claramente atribuciones legislativas en favor del Presidente de la República. La experiencia parlamentaria que se gestó en nuestro país a partir de finales del siglo XIX, en un experimento político que se denominó la República Parlamentaria, contribuyó en gran medida a generar una sobre-reacción contraria al Parlamento. Las rotativas Ministeriales que impedían al Presidente de la República formar un equipo objetivamente capacitado para afrontar sus delicadas labores,<sup>2</sup> el gobierno de partidos, la falta de concreción y madurez política de los parlamentarios y la ausencia de

1 Existe sobre este punto una fundamental diferencia entre el sistema presidencial norteamericano y el establecido en nuestros textos constitucionales ya que mientras en el primero el Presidente no tiene prerrogativas legislativas en nuestro país no solo se le reconocen sino además se le otorga la exclusiva titularidad de iniciar la tramitación de un proyecto de ley.

2 El señor Ortiz Wormald, con ocasión de su participación en la comisión de estudio de la Constitución de 1925, señalaba al respecto: “Recuerdo que antes del año 1891 los Ministros que se sucedían en el poder, pasaban de la Moneda a la posteridad, en tanto que, después de 1891, los ministros cayeron como los adobes quebrados de un edificio de la cumbre al montón”.

comunicación entre el órgano Presidencial, sus ministros de Estado y el Congreso y la convicción pública de que el Congreso retardaba la tramitación de las leyes, generaron desgobierno, institucionalizaron el desorden e hicieron imprescindible la necesidad de un cambio profundo al sistema. De esta delicada realidad histórico política se impregnaron los Constituyentes originarios del 25' y del 80' y los derivados del 43' y del 70', "reaccionando" o "sobrereaccionando", en nuestro concepto, frente a un sistema que consideraron fracasado.

Hubiésemos deseado que "la ley del péndulo constitucional" no se hubiese demostrado tan permeable a la contingencia concreta y hubiese analizado con mayor independencia y mesura los efectos del proceso de reforma que sobre el particular se emprendía.

### **La Iniciativa Exclusiva**

La Carta de 1925 contemplaba dicha facultad al Presidente de la República en lo relativo a la declaración de guerra; a los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos junto con la atribución exclusiva en materia de proposición de la Ley Anual sobre la materia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 44 n.º1.

La Ley de Reforma Constitucional N.º 7727 de 1943 marcó el inicio de un proceso de incesante presidencialización de nuestro régimen de gobierno sobre la base de aumentar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia financiera y económica, incorporándose un tercer inciso al artículo 45 de la Constitución, del siguiente tenor:

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

Resulta interesante destacar no solo la trascendencia jurídica de las nuevas e ingentes atribuciones del Presidente en materia de iniciativa sino además la forma en que se ve coartada la intervención del Congreso Nacional en lo que respecta a la discusión del proyecto. Nótese que la reduccionista participación del mismo se mantiene en la forma ya señalada, con algunas diferencias mínimas hasta nuestros días. Baste comparar el texto de la reforma del 43 con el actual artículo 62 inciso final de la Carta del 80.

La Reforma Constitucional de 1970, ley N.º 17.284, vino en ampliar aún más las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, otorgando nuevas e importantes atribuciones en materia de manejo administrativo, financiero, tributario

y presupuestario. En el mensaje del proyecto de reforma constitucional impulsada por la administración Frei Montalva, se señala: “Es urgente reservar al Poder Ejecutivo la iniciativa de todas las leyes que impliquen gastos o que interfieran con la planificación necesaria en materia económico-social.” (...) “Para la eficacia de estos planes, es indispensable asegurar que las metas, objetivos y prioridades preestablecidas no sean desvirtuadas por iniciativas contradictorias (...)”

En virtud de la reforma se incorporó al texto del artículo 45 una modificación al inciso segundo, el que aclara y complementa aún más la facultad de iniciativa exclusiva, a saber:

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

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

Con ocasión de la reforma en comento, el Congreso pierde la iniciativa en materia de remuneraciones, de previsión y de reducción a la carga tributaria vigente. De lo anterior se desprende la nefasta consecuencia que el Congreso pierda su carácter de centro nacional de debate de los programas del Gobierno, donde éste puede ser enjuiciado desde un punto de vista ideológico y técnico.

No es del caso analizar separada y especialmente aquí, cada una de las materias en las que se proyecta el amplísimo ámbito reservado a los mensajes del Presidente de la República, sin embargo del propio tenor de los textos antes reproducidos podemos concluir que lo que bajo el texto de la reforma de 1943 se considerara excepcional, esto es las materias de iniciativa exclusiva, bajo el texto de la reforma de 1970 se torna en lo general.

La Carta de 1980, no solo mantiene sino que amplía la órbita de materias propias de iniciativa exclusiva. El texto constitucional proporciona al Presidente de la República tal cúmulo de atribuciones como colegislador, que lo coloca en una posición de primacía normativa. Se dejó constancia de dicho aserto en la sesión n° 394 de la C.E.N.C, en que los comisionados fueron de la idea de “no otorgar al Congreso prerrogativas legislativas que implicaren gasto público, se señaló que el Congreso tiende a generar un seudofinanciamiento con los consiguientes problemas posteriores para el Gobierno”.<sup>3</sup>

El artículo 62 inciso cuarto de nuestro actual Código Político resume las materias de iniciativa exclusiva del Presidente en los términos siguientes:

“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 a la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 60.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

- 1° Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;
- 2° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;
- 3° Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;
- 4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier 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;
- 5° Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

3 Vid Sesión n° 394 de la C.E.N.C, págs. 3.029-3.030.

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

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

Tras dar lectura al artículo en comento, cabe preguntarnos: ¿qué materias de ley han quedado entregadas a la moción parlamentaria?... La verdad es que si hacemos el ejercicio de restar del artículo 60 de la Constitución aquellas materias que son propias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, obtenemos un saldo o residuo legal de legislatura común francamente reducido. Junto con ello queremos hacer presente que el orden de materias respecto de las cuales nuestro constituyente ha consentido proponer mociones parlamentarias no están referidas a problemáticas de trascendencia.

Nos preguntamos, cuál fue la “ratio legis” que impulsó a la Junta de Gobierno para haber “decidido”, como materias de iniciativa exclusiva, incluir las relativas a la negociación colectiva??? La verdad es que las normas sobre el particular son especialmente sensibles; afectan a un sector importante del país; son normas cuya formulación, sin duda alguna, genera aprehensiones y consecuencias económicas de parte de los actores sociales, todas consecuencias secundarias frente a otro conjunto de consecuencias que un proceso de negociación lleva aparejada. A modo de ejemplo, el derecho que tienen los trabajadores a desarrollar una actividad laborativa en condiciones de higiene y seguridad. No resulta lógico que el Congreso Nacional permanezca alejado de esta problemática, que no se le permita intervenir de una forma más efectiva en el proceso generador de este tipo de normas. Es en estos temas en que residen las grandes problemáticas sociales.

Consideramos que las atribuciones legislativas constituyen el ser del Congreso Nacional, esto es la “ratio legis” de dicha institución. Recordemos la norma del artículo 42 de nuestra Carta Fundamental: “El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado, *ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece*”. Del propio texto constitucional podemos aseverar que la función básica y determinante del órgano Congreso Nacional y de sus respectivas corporaciones es precisamente la legislativa, de ahí que se le otorgue un carácter destacado frente a “las demás atribuciones”.

Coincidimos con la profesora de Derecho Constitucional e integrante de la C.E.N.C, la señora Luz Bulnes Aldunate, la que manifestó vivamente “que el otorgamiento de tan latas atribuciones al Presidente de la República significa en último término entregar toda iniciativa legislativa a este órgano del Estado y terminar con el principio rector que inspira la función legislativa, cual es que la iniciativa puede ser presidencial o parlamentaria. De otra manera—señala—, serían muy pocas las leyes que pudie-

ran iniciarse por el Congreso Nacional que no consultaran tributos para financiar sus proposiciones. No hay que olvidar que las normas constitucionales deben estudiarse en un contexto y que el proyecto establece la ampliación de la potestad reglamentaria, por lo que si se acoge esta atribución, el Congreso prácticamente se reduciría a ser un órgano revisor de la legislación propuesta por el Presidente”.

Observamos con preocupación que sean los propios parlamentarios quienes promuevan proyectos de reformas constitucionales que tengan por objeto seguir adicionando materias de iniciativa exclusiva para el Presidente de la República. Los parlamentarios señores Hamilton y Viera Gallo presentaron a consideración del Senado de la República un proyecto que incorpora un 7º número al artículo 62, entregando facultades de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de otorgamiento de beneficios asistenciales o de seguridad social para ciertos integrantes de los pueblos originarios de nuestro país.<sup>4</sup>

Observamos en ciertos integrantes de las Cámaras cierto conformismo o beneplácito en mantener las instituciones en los términos actuales; llamamos la atención en este tipo de comportamientos. Pareciera que nuestros parlamentarios se encuentran entregados a este sistema y que han renunciado a replicar su legítimo derecho a participar de una forma más comprometida y directa en el proceso de generación normativa.

### **La urgencia en la tramitación de la Ley**

La urgencia no es sino otro mecanismo de endurecimiento de las atribuciones legislativas del Presidente de la República. Surge de la necesidad de dar celeridad a la tramitación de la ley. Nuestro Constituyente de 1925 busca solucionar de raíz el problema de las “discusiones eternas de los proyectos de ley”, una verdadera institución durante la denominada República Parlamentaria. En aquellos años, nuestro país sufrió un verdadero empantanamiento legal motivado por la desidia y el desgobierno parlamentario.

Ahora bien, esta institución que surgió con un objeto preciso y determinado en la Carta del 25’, ha sucumbido también a los excesos de un constituyente “sobre, -reaccionario”.

Bajo la Constitución de 1925, y para remediar la desidia en el despacho legislativo se incorporó la norma del artículo 46, en los siguientes términos:

“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días. La manifestación de la urgencia puede repetirse en todos los trámites legislativos”.

4 El Proyecto fue presentado al Senado bajo el boletín de ingreso n° 2534-07.

El Constituyente derivado de 1970 por Ley de Reforma Constitucional N° 17.284 procedió a regular más acuciosamente la institución señalando que la cámara que recibiere la manifestación de urgencia debía pronunciarse dentro de un plazo de treinta o de quince días, dependiendo si se tratara de los dos primeros trámites constitucionales o de los posteriores.

En lo que respecta a la calificación de la urgencia, bajo la Constitución de 1925 los reglamentos de las respectivas corporaciones otorgaban a éstas el derecho de calificar el grado de urgencia representado por el ejecutivo. Seguimos en este aspecto a don Alejandro Silva Bascuñán quien señala que conteste con la normativa de la Carta del 25' señala que deben ser las cámaras a las que en definitiva se reserven el derecho de calificar la urgencia.

La urgencia durante la vigencia de la Carta del 25' constituyó una poderosa herramienta de presión por parte del Presidente de la República, ya que le permitió controlar las tablas del Congreso coartando la substanciación legislativa de los proyectos de fuente parlamentaria e inclinando peligrosamente la balanza. La sobreexplotación de dicha prerrogativa por parte del órgano Presidencial condujo al advenimiento de otras prácticas legislativas, consecuencias directas de ésta última. Nos referimos a las "mociones indicativas". En efecto, frente a la imposibilidad cierta que tenían los parlamentarios de presentar mociones parlamentarias, se sirvieron de indicaciones legislativas que presentaban a los proyectos de fuente presidencial. Esto dio lugar, muchas veces, a textos legales desarticulados que nuestra doctrina constitucional denominaría leyes misceláneas. La ley miscelánea es entonces la consecuencia de la total anulación de la iniciativa parlamentaria, un vicio propio del cesarismo legislativo del Presidente de la República. Es una ley hija de la iniciativa exclusiva, de la urgencia en el despacho de la ley, de la legislatura extraordinaria.

Bajo la Constitución de 1980 se refuerza aún más la institución en comento toda vez que el Presidente de la República ya no solo puede hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto sino además proceder a "calificar la urgencia de acuerdo a lo prescrito en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso". El artículo 71 de la Carta Política nos señala:

"El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley."

Consideramos que el constituyente de 1980 equivoca el rumbo en materia de calificación de urgencia. El instrumento así planteado no permite el normal desenvolvimiento de la labor legislativa, por esta vía el Presidente desprovee al Parlamento de su

principal función, aquella señalada en el artículo 42 de nuestra Carta Fundamental “concurrir a la formación de la ley”. En concepto de don Alejandro Silva Bascuñán “El abuso del recurso de la urgencia puede crear uno de los motivos más graves de desfiguración del sistema presidencial ya que éste, en razón de mantener en el Presidente los amplios poderes administrativos y ejecutivos que lo caracterizan, no debe quitarle al Parlamento lo esencial de su potencialidad colegisladora, porque al hacerlo convierte al sistema político en un régimen autoritario caracterizado por la omnipotencia del Jefe del Estado”.<sup>5</sup>

Reprochamos enérgicamente la instrumentalización política de la figura de la urgencia en el despacho de la ley, generalmente usada por los gobiernos de turno a efectos de obtener dividendos electorales. Nuestro país fue testigo durante los últimos días de la presidencia Frei Ruiz-Tagle de la forma en que se promovió con urgencia un proyecto de reformas laborales que despertó ácidas resistencias en nuestro Congreso Nacional.

El senador Bombal fue de la idea de restringir la urgencia en la tramitación de la ley planteando una indicación al proyecto de reforma constitucional que, sobre materia de convocatoria a legislatura extraordinaria, presentara el senador Larraín. Desgraciadamente fue declarada inadmisibles por el Presidente de la respectiva comisión por ser considerada no atingente con lo debatido en el proyecto de acuerdo a lo prescrito en el artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso. En el mismo sentido el senador Prats ha presentado indicaciones destinadas a limitar a un número clausus los proyectos de ley que el Presidente de la República puede presentar con urgencia.<sup>6</sup>

Según datos aportados por la Secretaría General de la Presidencia, existen actualmente en el Congreso 23 proyectos de ley que han sido presentados con urgencia para su tramitación y despacho, de un total de 111 proyectos iniciados por mensaje presidencial. Consideramos que el gobierno de turno ha actuado con moderación en lo que respecta al uso de la atribución de la urgencia. Podemos concluir que no se ha hecho abuso de esta prerrogativa presidencial. En contraste con el gobierno de transición democrática presidido por don Patricio Aylwin Azócar, en que el Congreso se vio atiborrado de un gran número de proyectos presentados con urgencia para su despacho. El abuso de la prerrogativa presidencial, basado quizás en la necesidad de proceder a regular una gran cantidad de materias durante el breve período presidencial, llevó a la administración en referencia a extralimitarse en el uso de dicha atribución.<sup>7</sup>

5 Silva Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VII, pág 176, Editorial Jurídica de Chile, Segunda Edición.

6 Vid. Boletín de Reforma Constitucional n° 1930-07 en [www.senado.cl](http://www.senado.cl), proyectos de ley, indicaciones.

7 Vid. Proyecto de Reforma Constitucional de fecha 18 de julio de 1991, presentada por un grupo de senadores en [www.senado.cl](http://www.senado.cl), proyectos de ley, fecha de presentación. En dicho proyecto se propone devolver a la Cámara la facultad de calificar la urgencia.

## Nuestras Propuestas

Como lo adelantáramos en la introducción del presente trabajo, son varias las alternativas que se nos presentan cuando nuestra intención es generar un cambio significativo en la materia que nos convoca.

Desde los más radicales que propugnan un decidido cambio al sistema de gobierno que nos rige, entre los cuales seguramente el más adecuado sea el semipresidencial, con algunas variaciones que lo permitan amoldar a nuestra tan particular idiosincrasia institucional<sup>8</sup> y pasando por quienes, entre los que nos incluimos, conservando el sistema presidencialista lo pretenden morigerar sobre la base de reestructurar ciertas atribuciones consideradas “autoritarias”. Sentimos que esta es la alternativa correcta, el sistema de gobierno presidencialista es uno al que nuestra institucionalidad se encuentra habituado. La facultad direccional del Presidente de la República es mirada la más de las veces como un elemento de estabilidad nacional. No obstante sentimos la necesidad de hacer de nuestro sistema uno más democrático, no consentimos con un modelo presidencialista autoritario, avasallador de las facultades y prerrogativas de los demás órganos constitucionales que tanto han aportado al forjamiento de nuestra historia constitucional.

Nuestras propuestas en la materia que nos convoca no se plantean como una reacción violenta, que más bien se identifica con el proceso constitucional que hemos descrito en este trabajo, sino con propuestas que buscan consensuar un mayor equilibrio en el ejercicio de una función fundamental.

### 1. En materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República

- a) Devolver al Congreso la facultad de presentar mociones parlamentarias en algunas materias reservadas a la sola iniciativa del Presidente de la República.

Especialmente en las materias contempladas en los numerales 5 y 6 del inciso cuarto del artículo 62 de nuestra carta Fundamental, esto es en materia de negociación colectiva y en materia de seguridad social. Consideramos que ambas materias revisten una gran importancia social por las consecuencias directas que de su aplicación se generan. La negociación colectiva es un proceso que importa la interacción de los principales actores sociales. Nuestro Congreso no puede quedar excluido de participar en la posibilidad de promover leyes sobre el particular. En cuanto a lo que respecta a las normas sobre seguridad social, estas son en extremo relevantes para dejarlas entregadas a la exclusiva iniciativa del Presidente. Hoy es una corriente en nuestra disciplina estu-

<sup>8</sup> En este sentido se han pronunciado claramente el profesor don Humberto Nogueira Alcalá y el senador institucional don Edgardo Böeningger.

diar las normas sobre derecho a la seguridad social como integrantes del concepto general de derecho a una vida plena, de ahí que prohibir al Congreso legislar en materia de seguridad social equivale a coartar el derecho a proteger la vida en su plenitud. A mayor abundamiento en materia de seguridad social nuestro constituyente exige quórum calificado, razón por la cual el fantasma de que se promovieran mociones parlamentarias inconducentes o antojadizas sería contrarrestado por la mayor exigencia constitucional en su aprobación.

- b) Abrir la posibilidad de la moción parlamentaria en materias contempladas en los numerales 2 y 3 del artículo 62.

Lo anterior, previo establecimiento de organismos técnicos asesores que aporten a los parlamentarios elementos de convicción basados en conocimientos adecuados de las materias. Siempre tendrá el Presidente la facultad de consensuar acuerdos, participar activamente con sus Ministros de Estado en el proceso de discusión de la ley y finalmente formular observaciones convenientes al proyecto en cuestión.

- c) Modificar el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso.

En el sentido de permitir a los parlamentarios la facultad de realizar indicaciones a los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República en la medida que estos sean atingentes a las ideas matrices del proyecto. Es estas, en nuestro concepto, una forma indirecta de validar seriamente un proyecto que en sus inicios no ha contado con la participación del órgano representativo por excelencia.

## 2. En materia de Urgencia en la Tramitación de la Ley

- a) Racionalizar la utilización de la Urgencia.

Obligando al Presidente de la República a hacer una relación ordenada de las materias que en su concepto requieran ser tramitadas con celeridad. Podría el Presidente de la República, para estos efectos, señalar determinadamente en su cuenta anual los proyectos que su administración considera fundamentales y cuya pronta aprobación sea estrictamente necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines. Dicha racionalización permite al Congreso tener una mayor claridad respecto de la agenda legislativa, optimizando la labor legislativa e incentivando la generación de leyes de fuente parlamentaria.

b) Devolver al Congreso la facultad de calificar la Urgencia.

Es esta sin duda la más extrema de las fórmulas adoptadas por nuestro constituyente; su aceptación implica desconocer el potencial colegislador del Congreso, significa atentar en contra del legítimo derecho del Congreso de desempeñar su función natural "la de concurrir a la formación de las leyes". El dominio que en la práctica, el Presidente detenta sobre las tablas del Congreso impiden una labor colegisladora de importancia por los parlamentarios, al tener que estar avocados a los proyectos de iniciativa presidencial.