Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 199
AÑO LXIV
ENERO - JUNIO 1996
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

DOS ELEMENTOS DE NUESTRO PRESIDENCIALISMO

HERNAN MOLINA GUAITA
Profesor de Instituciones Políticas
y Derecho Constitucional
Universidad de Concepción

Dentro de la variedad de elementos que configuran nuestro presidencialismo, queremos precisar dos: las particularidades de la ley de Presupuestos y la iniciativa legislativa del Presidente de la República.

1. LAS PARTICULARIDADES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

La Ley anual de Presupuestos era una de las leyes periódicas contempladas en la Constitución de 1833. Esta ley fue la empleada con más vigor por el Congreso para hacer presión sobre el Gobierno, para obtener los cambios de gabinetes, es decir, para lograr imponer la responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento. El punto de crisis se produce cuando en 1890 el Congreso no aprueba el proyecto de presupuestos enviado por el Gobierno, y el Presidente Balmaceda dispone la vigencia del presupuesto del año anterior para el año 1891, sin que la Constitución lo autorizara para adoptar esa determinación.

Es la ruptura constitucional abierta y que sirve de detonante de la guerra civil de ese año que culmina con la victoria de las fuerzas del Congreso y el fin trágico de Balmaceda.

Durante el seudo-régimen parlamentario, señalaba el profesor Guillermo Guerra : "Los Presupuestos se retardaban primero hasta uno o dos meses después del 1 de enero, lo que ya era una enormidad, pero el desenfado parlamentario fue creciendo con la repetición constante del abuso y de su impunidad hasta el extremo que las Cámaras dejaron transcurrir en

Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

los últimos años anteriores al levantamiento del 5 de septiembre de 1924, seis, siete u ocho meses sin dar cumplimiento a su obligación de fijar los gastos públicos del año. El retardo, corto o largo, se traducía en considerables perturbaciones de la Administración Pública y de la vida nacional: los empleados públicos, privados de sus remuneraciones, se veían asediados por la miseria, contraían deudas onerosísimas y solían despeñarse por pendientes de improbidad; las obras públicas tenían que paralizarse, lanzando a la calle a numerosos operarios y arruinando a los contratistas..."[1]

El profesor Carlos Andrade señala algunos "Presupuestos de gastos de la Administración Pública.

1. Ley Nº 3.610 *Diario Oficial* de 14 de febrero de 1920.
2. Ley Nº 3.768 *Diario Oficial* de 14 de mayo de 1921.
3. Ley Nº 3.880 *Diario Oficial* de 23 de agosto de 1922.
4. Ley Nº 3.965 *Diario Oficial* de 11 de julio de 1923.
5. Ley Nº 4.051, de 8 de septiembre de 1924"[2].

Agrega el profesor Andrade Geywitz que "las Cámaras, para paliar estos inconvenientes, autorizaban los 'duodécimos provisionales', que constituían una transgresión constitucional"[3].

Cuando se dicta la Constitución de 1925, se tiene especial cuidado de eliminar las leyes periódicas y la única que necesariamente debía contemplarse, la Ley de Presupuestos, se le regula de tal manera que no pueda volver a repetirse la experiencia anterior que el Estado quede sin esa ley indispensable para su funcionamiento.

En efecto, las leyes periódicas habían sido establecidas siguiendo el modelo de sus similares de Inglaterra, pero sin repararse debidamente que frente a esas tremendas armas en poder del Parlamento, no se encontraba en manos del gobierno una de similar poderío, la facultad de disolver discrecionalmente a la Cámara política.

En la Constitución de 1925, en su artículo 44 Nº 4 se establece que "el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir, y si, a la expiración de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República". Si no se hubiese "presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de la presentación".

Aquí está consagrado un principio innovador fundamental, el de la aprobación automática de la Ley de Presupuesto, si a la expiración del plazo constitucional no se hubiere aprobado por el Congreso. En otros términos, si el Congreso suspende la tramitación del proyecto, si no lo despa-

[1] Citado por Carlos Andrade Geywitz, en Elementos de *Derecho Constitucional Chileno*, pág. 576, Ed. Jurídica, 2ª edición, 1971.
[2] Carlos Andrade Geywitz, ob. cit. pág. 576.
[3] Ibid.

Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cha, o más aún, si explícitamente lo rechaza, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

Es decir, cumpliendo el Presidente con su deber de presentar el proyecto oportunamente nunca el Estado podrá quedar sin Ley de Presupuestos cualquiera que sea la actitud que adopte el Congreso.

Se estableció también en la disposición ya citada que "la Ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; por la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República".

De modo que las contribuciones y los gastos fijos establecidos en las leyes no podían ser alterados por la Ley de Presupuestos. Sólo podía modificar el Congreso los gastos variables, es decir, los que tenían su fuente en ella, para reducirlos o suprimirlos, pero no para aumentarlos, ya que esta última era de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

La Constitución de 1980, en su artículo 64 inc. 1° señala que "el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que deba empezar a regir, y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República".

Se recoge el principio de la aprobación automática de la Ley de Presupuesto en la misma forma consagrada en la Carta anterior, con la salvedad del acortamiento de los plazos para presentar el proyecto por el Presidente y para despacharlo por el Congreso.

Respecto de los gastos establecidos por leyes permanentes, es decir los fijos, no pueden ser alterados.

Y respecto de los gastos variables contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, se disminuye otra vez la competencia del Congreso, puesto que ahora sólo podrá reducirlos. Ya no puede suprimirlos como ocurría con la Carta anterior.

Se establece además que "la estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

Y en el inciso final se entrega una nueva competencia al Presidente. Dispone que "si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

Estos ingeniosos mecanismos establecidos para impedir que los parlamentarios aprueben financiamientos sólo aparentes, por la vía de au-

Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mentar artificialmente el cálculo del rendimiento de los recursos, han protegido efectivamente el manejo presupuestario por el Presidente.

Sin embargo, parlamentarios de oposición han criticado al Gobierno por ser éste ahora quien artificialmente subestima el cálculo del rendimiento de los recursos con el fin de que los mayores ingresos puedan ser traspasados de la partida presupuestaria del Tesoro Público, a otras por la vía del decreto, afectándose de ese modo el principio de la legalidad del gasto y de la transparencia presupuestaria.

El artículo 82 inc. sexto establece que el requerimiento al Tribunal Constitucional y pendiente el plazo para fallar, no impide que la parte impugnada de la Ley de Presupuestos sea promulgada.

En suma, estamos lejos del gobierno presidencial clásico, en que el Congreso con independencia aprueba el presupuesto, y negocia los acuerdos con el Presidente.

Hemos llegado a un presidencialismo en este punto, impulsados por una experiencia histórica traumática en que el Congreso utilizó esa ley periódica con una finalidad política distinta, la de cambiar el gabinete ministerial.

2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

En el modelo teórico del gobierno presidencial, el Presidente carece de iniciativa legislativa, ésta corresponde a los parlamentarios. Lo que corresponde al Presidente es dirigir mensajes al Congreso dándole a conocer las necesidades de legislación y de fondos.

Constituye una excepción al modelo teórico que el Presidente tenga iniciativa legislativa, y es doblemente excepcional, que tenga iniciativa legislativa exclusiva en determinadas materias.

En la Carta de 1925, en su texto primitivo, el Presidente de la República tenía iniciativa legislativa y, además, se le concedió iniciativa legislativa exclusiva en las siguientes materias:

a) Ley de Presupuestos, aumentar los gastos variables y alterar los cálculos de entradas.

Leyes de suplementos a partidas o ítems de la Ley de Presupuestos.

b) Ley que autoriza al Presidente de la República para declarar la guerra.

¿Qué ocurrió en la práctica?

Lo señala el ministro de Justicia don Oscar Gajardo Villarroel, al discutirse la primera reforma constitucional en 1943, en la Cámara de Diputados... "la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos fue en todas partes la corrupción y la muerte de la democracia; porque satura a los partidos políticos de oportunistas; los convierte en meras agencias de empleos; les quita todo vigor y desinterés público; alejan de ellos sectores calificados de la ciudadanía; abre ancho margen a las desviaciones doctri-

Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

narias; produce su descomposición interna; crea una razón permanente para el atropello de los principios; trabaja contra ellos, restándoles toda autoridad antes de llevarlos a su total destrucción. Hace gravitar contra los congresales presiones indebidas, incompatibles con la dignidad de su mandato; los convierte en ciertos casos en servidores de intereses subalternos en oposición a los intereses generales; los obliga a coadyuvar a que se obtenga el acceso a situaciones económicas desmesuradas que sólo deben conseguirse en lucha libre de la producción y del trabajo"[4].

La reforma constitucional de 1943 aumentó la iniciativa exclusiva con las siguientes materias:

a) 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 sólo 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 (art. 45 inc. 3).

b) Para alterar la división política o administrativa del país.

La ley 17.284, de 23 de enero de 1970 de reforma constitucional, amplía nuevamente las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Se agregan a las antes señaladas, las siguientes:

Tiene el Presidente de la República iniciativa legislativa 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 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 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.

La Constitución de 1980, en su artículo 62 incisos 3 y 4, mantiene todas las materias antes señaladas como de iniciativa exclusiva del Presidente, pero en una redacción más amplia, y agrega las siguientes: imponer tributos de cualquier clase o naturaleza; contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o

[4] Cit. por Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, págs. 168-169. Editorial Jurídica de Chile, 1963.

Artículo: Dos elementos de nuestro presidencialismo
Revista: Nº199, año LXIV (En-Jun, 1996)
Autor: Hernán Molina Guaita

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

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 en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar; las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

Además se suprimió la norma que exceptuaba al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependan de las limitaciones antes señaladas.

En suma, el campo de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República es enorme, y tiene su explicación en las expresiones antes transcritas del Ministro de Justicia del Presidente Juan Antonio Ríos, y en el propósito del constituyente de facilitarle al Presidente el manejo de las finanzas y el gasto público, según una política estable.

Resulta elocuente lo ocurrido en agosto de este año (1996) con el proyecto de ley iniciado por moción parlamentaria para trasladar el Congreso Nacional desde Valparaíso a Santiago, declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional, por la unanimidad de sus miembros, por cuanto el traslado irroga gastos, y ello es materia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República[5].

[5] Sentencia de fecha 12 de agosto de 1996, dictada por el Tribunal Constitucional.