Boletín Nº 13.184-07

Proyecto de reforma constitucional, de los Honorables Senadores señoras Rincón y Muñoz, y señores Insulza, Ossandón y Quinteros, que otorga iniciativa legislativa a los parlamentarios en el ámbito de la seguridad social, con el límite que señala.

El proceso de "presidencialización" de las materias exclusivas de ley, comienza con la Reforma de la Ley 7.727 de 1943 que modificaba la Constitución de 1925. En la tramitación de dicha ley, hubo opiniones que se oponían a este intento de disminuir las atribuciones del Parlamento. Por ejemplo "el senador Guillermo Azocar (Partido Socialista) consideraba que la reforma echaba por tierra muchas conquistas de la democracia, entre ellas la existencia de un Estado cuya finalidad era producir bienestar."[1].

Si bien la reforma respondía a la incapacidad de los Parlamentos de la época de controlar el gasto de manera responsable y debido a la utilización de los recursos para pagar favores vía el establecimiento de pensiones de gracia, ella se aprobó, pero con vacíos que serían regulados posteriormente.

Luego con la Reforma de la Ley 17.284 de 1970, se intentan salvar los vacíos dejados por la regulación anterior, sin embargo, de acuerdo con autores, como Álvarez expresan que, "con esta reforma, el Congreso disipa la iniciativa en materia de remuneraciones, previsión, y de reducción de la carga tributaria vigente, lo que para algunos autores como Devillaine, hizo que el Congreso Nacional perdiera su carácter de centro de debate de los programas de gobierno y políticas públicas.". Así, con esta última reforma bajo la vigencia de la Constitución de 1925 queda de manifiesto que "el objetivo perseguido es institucionalizar el control en manos del Presidente de la República, en forma total y absoluta de todo lo que se refiere a régimen remuneratorio, previsional,

[1] WILLIAMS O. Guido. "Evolución histórica jurídica de la iniciativa exclusiva para iniciar proyectos de ley 1833-1973". Pp. 5

seguridad social, exenciones y franquicias tributarias, condonaciones de impuestos, etc."[2]

Con todo, el objetivo de esta iniciativa no es quitar de las manos del Ejecutivo la administración financiera del Estado, ni tampoco que el Congreso se arrogue facultades en este sentido, sino que está dirigida solamente al fortalecimiento de las prerrogativas con las que ya cuenta el Parlamento con su rol colegislador, de manera de armonizar el proceso legislativo y contribuir al proceso de formación de la ley de manera constructiva con el Ejecutivo.

En un análisis de las materias que deben ser reguladas por ley, es menester señalar que, la Constitución, en el numeral 4° del artículo 63, indica que "sólo son materias de ley: 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social.", es así como se circunscribe dentro del llamado "dominio mínimo legal", en virtud del cual sólo serán materias de ley un conjunto "acotado" de temas, fuera de los cuales el Presidente podrá ejercer su potestad reglamentaria.

Luego, sin embargo, el numeral 20° del citado artículo, señala que también será materia de ley, "Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.". Así, se distorsiona ese catálogo mínimo de temas ampliándolo a todas otras materias que sean una "base esencial" de la regulación chilena, lo que interpretativamente, podría extenderse a una infinidad de temas, incluso abordando materias que son potestad reglamentaria del presidente.

En definitiva, se instala el predominio de la ley como reguladora de todas las "bases esenciales del ordenamiento", lo cual, en un sistema democrático como el nuestro, hace mucho sentido.

Luego cabe preguntarse, ¿quién es el depositario de la soberanía del pueblo para dictar leyes sino su conjunto de representantes elegidos para formar el

[2] Ibídem, pp. 9

Congreso Nacional? ¿No deberían tener más atribuciones respecto de materias tan esenciales como las pensiones o el sistema de seguridad social de los millones, de chilenos, y no depender de manera absoluta de la iniciativa presidencial en esta materia?

Podemos conceptualizar las "materias de iniciativa exclusiva" del Presidente, como "asuntos que solo pueden iniciar su discusión legislativa cuando el Ejecutivo lo estima conveniente sin que los parlamentarios puedan introducir mociones o proponer modificaciones en aquellas áreas incluidas dentro de estas materias."[3]. Es claro que, siendo el Ejecutivo el responsable de la administración de las arcas fiscales, el constituyente haya reservado a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República las materias del artículo 65 inciso cuarto de la Constitución Política del Estado que tienen incidencia financiera, esto es, el numeral 3° "Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado (...) y el numeral 4° que incluye dentro de la iniciativa exclusiva el "Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra dase 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 (...).".

Sin embargo, tratándose de derechos sociales esenciales de las personas, la obligación de promover y respetar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, establecida en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución, se ha impuesto a todos los órganos del Estado, y no sólo al Presidente de la República. De tal modo que, aun reconociendo razones justificadas para la iniciativa presidencial en materias que incidan en la administración financiera de los recursos del Estado, ello no puede significar que los representantes del pueblo

[3] https://lyd.org/wp-content/uploads/2016/12/pp-225-258-iniciativa-exclusiva-del-Presidente-de-la-Republica-un-aporte-del-TC-para-su-interpretacion-SSoto.pdf

en el parlamento se vean impedidos de cumplir con su obligación constitucional de respetar y promover los derechos esenciales de las personas.

Lo anterior quedó de manifiesto en las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o "Comisión Ortúzar", en la cual su propio presidente el señor Ortúzar señalaba que, "La administración financiera y económica de la nación corresponde exclusivamente al Presidente de la República; de modo que, si él tiene la responsabilidad, lo natural es que se proceda en esa forma"[4]. Asimismo, en la comisión su presidente también expresaba que, "(...) la idea de la Mesa, al hacer referencia a "las bases esenciales del ordenamiento jurídico", fue que las materias laborales, sindicales, previsionales y de seguridad social que estuvieren regladas en leyes de importancia, codificadas o no codificadas, no pudieran ser modificadas por un simple decreto.".

Por lo anterior, queda de manifiesto que la intención fundamental era que las materias de previsión y seguridad social quedaran plasmadas en la ley, siendo la iniciativa exclusiva del Presidente un tema secundario y adicional, que perfectamente podría ser modificado para permitir al Congreso tener iniciativa legal cuando las mociones no irroguen gasto fiscal adicional o afecten la administración financiera del Estado.

De tal modo que la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución, es resguardar el dominio legal en materias laborales, sindicales, previsionales y de seguridad social, y no resguardar la iniciativa exclusiva en tales materias.

Lo contrario significa un impedimento a la función colegisladora del Parlamento, y en materias en la que tiene obligación constitucional de actuar protegiendo, promoviendo y respetando los derechos esenciales de las personas.

En función de ello, estimamos imprescindible retornar al Congreso Nacional su función colegisladora en materia de derechos sociales, y en particular, respecto del derechos a un sistema de previsión social.

[4] https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=904362&Path=/0D/CC/

Por las razones que se expresan anteriormente, y en pos de dotar a este Parlamento de herramientas útiles para contribuir al mejoramiento de las condiciones previsionales de miles de chilenos, es que tengo a bien presentar el siguiente proyecto de reforma constitucional.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO ÚNICO: Modificase la Constitución de la República, en el siguiente sentido:

Agréguese, en el artículo 65, inciso cuarto, numeral 6°, a continuación del punto aparte que pasa a ser punto seguido, una oración del siguiente tenor:

"Con todo, el Congreso tendrá iniciativa de ley sobre las materias indicadas en el presente numeral, salvo que irroguen gastos adicionales a las arcas fiscales."