



## Contención del poder colegislador del Ejecutivo en el sistema presidencial chileno

La Ley N°20.050, aprobada el año 2005, incorporó una serie de importantísimas reformas constitucionales, varias de las cuales estaban destinadas a moderar las facultades presidenciales por la vía de incorporar nuevos mecanismos de control radicados en el Congreso Nacional<sup>1</sup>. Estas reformas fueron, a nuestro entender, por el camino correcto, en cuanto su efecto concreto fue contener, al menos en parte, la concentración de poder que se produce en el Ejecutivo chileno.

No obstante, consideramos necesario moderar, todavía más, las facultades colegisladoras del Presidente de la República, aunque sin cambiar las características centrales del presidencialismo. El Ejecutivo aún conserva un rol colegislador de enorme relevancia que se traduce en algunas atribuciones contempladas en la Constitución y en las leyes, pero también en prácticas que se han ido haciendo comunes durante la tramitación de los proyectos.

### RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno tiene atribuciones legislativas robustas que generan una fuerte asimetría con el Congreso Nacional. Aunque sin alterar las características centrales del presidencialismo, se propone contener el poder del Ejecutivo atenuando algunas atribuciones colegisladoras radicadas en el Presidente. Concretamente, su facultad privativa de colocar urgencia a los proyectos que están en trámite legislativo, sin escuchar al Congreso y sin que éste pueda calificar dichas urgencias; su atribución de gobernar mediante DFL, que le permite legislar y tomar facultades que son propias del Congreso; y su potestad de vetar una parte o el total de un proyecto de ley, a pesar de que éste ya haya sido aprobado por ambas Cámaras.

En efecto, hay herramientas en la elaboración de las leyes que redundan en la capacidad casi absoluta del Presidente de determinar tanto los contenidos de la agenda legislativa como la celeridad de su discusión. Nos referimos a su facultad privativa de colocar urgencia a los proyectos que están en trámite legislativo de manera de otorgar preferencia a su discusión de acuerdo a su mejor parecer, sin escuchar al Congreso y sin que éste pueda calificar dichas urgencias (lo cual le entrega al Ejecutivo el control sobre el avance de la agenda legislativa); a la atribución presidencial de gobernar mediante DFL que le permiten legislar y tomar facultades que son propias del Congreso; y a la potestad de veto de que dispone el Ejecutivo, que implica que el Presidente puede rechazar una parte o el total del texto de un proyecto de ley con el cual no está de acuerdo, a pesar de que éste ya haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso.

## 1. El sistema de urgencias

En primer lugar, es menester desincentivar la práctica que ha venido prevaleciendo en el Ejecutivo de utilizar la declaración de urgencia como mecanismo para suprimir la discusión al interior del Congreso. Ello ha sido así, porque los diputados y senadores están obligados a estudiar con prelación aquellos proyectos que gozan de urgencia respecto de aquellos otros que no la tienen. La urgencia es una herramienta excepcional que debiera, en consecuencia, ser utilizada cuidadosamente. Si bien nos parece que este mecanismo encuentra justificación en un sistema presidencial como el nuestro, nos parece que ha sido una prerrogativa mal utilizada. La práctica legislativa desde 1990 hasta nuestros días nos muestra gobiernos que abusan de la urgencia para fijar la agenda legislativa, forzando al Poder Legislativo a revisar con preferencia unas determinadas reformas legales en perjuicio de otras, sin que éste pueda pronunciarse sobre su procedencia o calificarlas.

Hasta hace un par de meses, cuando el Ejecutivo colocaba urgencia<sup>2</sup> al despacho de un proyecto de ley –sea ésta simple, suma o discusión inmediata– la Cámara de Diputados y el Senado debían despachar dicho proyecto en un máximo de treinta, diez y tres días respectivamente. Recién a mediados de este año, con la aprobación de la Ley N°20.447, se ampliaron los plazos que tienen las Cámaras para pronunciarse sobre los proyectos que gozan de urgencia, de 3 a 6 días para la “discusión inmediata”, de 10 a 15 días para la “suma urgencia” y se mantuvo los 30 días para la “urgencia simple”<sup>3</sup>. La discusión inmediata, particularmente antes de la modificación anotada, implicaba una verdadera imposición del Ejecutivo

---

1. Nos referimos puntualmente a la facultad de interpelar a los ministros de Estado y de intervenir en la declaración de estados de excepción constitucional, así como lo atinente a la aprobación de los tratados internacionales. A ello se suman los cambios introducidos en la composición, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Constitucional, particularmente sus remozadas facultades para ejercer el control constitucional preventivo de los decretos supremos que dicta el Presidente.

2. Sobre la facultad del Presidente de hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, su calificación, efectos y caducidad, véanse los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley N°19.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

3. La Ley N°20.447, publicada el 3 de julio de 2010, modificó la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En la discusión legislativa el Ejecutivo presentó un veto que, entre otras cuestiones, eliminaba esas ampliaciones. El veto fue aprobado por ambas Cámaras, salvo en las normas que ampliaban los plazos, respecto de las cuales decidieron insistir en su predicamento original, logrando el quórum requerido.

al Congreso Nacional pues, en la práctica, impedía el estudio –aunque fuera somero- del proyecto al que se le había colocado tal prioridad y en los hechos implicaba que los parlamentarios debían abdicar, aun sin quererlo, de su facultad de presentar indicaciones para modificar y eventualmente perfeccionar ese proyecto.

Por otra parte, los reglamentos de ambas Corporaciones establecen que cuando un proyecto se encuentra con suma urgencia e ingresa a la Sala para su votación únicamente pueden renovarse indicaciones, pero no presentarse otras nuevas. Es decir, sólo se pueden volver a presentar aquéllas que lo fueron previamente en la comisión que estudió ese proyecto y que fueron rechazadas. Y cabe agregar que para renovar esas indicaciones se requiere la firma de al menos treinta diputados, entre los cuales deben contarse tres jefes de comité. Adicionalmente, cuando un proyecto de ley se encuentra con suma urgencia en la Cámara de Diputados no puede ser revisado en segundo trámite reglamentario, es decir, no puede ser estudiado nuevamente por la comisión respectiva. Y es muy común que los proyectos que van a ser vistos por la Sala sean calificados con suma urgencia antes del inicio de la sesión para evitar que se presenten nuevas indicaciones, así como también es común que esta urgencia se utilice para evitar un segundo trámite reglamentario.

El uso recurrente de las urgencias para controlar la agenda legislativa a discreción del Gobierno, arrinconando las facultades del Congreso Nacional para conocer y modificar los proyectos en trámite, ya existía durante la vigencia de la Constitución de 1925<sup>4</sup>. *Silva Bascuñán ha señalado: “El abuso de la urgencia constituye, indiscutiblemente, uno de los motivos más graves de desfiguración en la práctica chilena del sistema presidencial, porque éste, en razón de mantener en el Presidente los amplios poderes administrativos y ejecutivos que lo caracterizan, no puede quitarle al Parlamento lo esencial de su autonomía legislativa, sin convertir el sistema político en una verdadera dictadura legal expresada en la omnipotencia entregada al jefe supremo de la Nación”<sup>5</sup>.*

Para evitar estos efectos nocivos debiera revisarse el mecanismo de las urgencias en función de limitar su uso. Al efecto podrían considerarse dos mecanismos: que las Salas de cualquiera de las corporaciones legislativas tuvieran la atribución de cuestionar la procedencia de la urgencia o su calificación, en la práctica, impugnando el plazo en que se le solicita que despache el proyecto; o bien que las Salas pudieran suspender el plazo de la respectiva urgencia cuando ya exista un cierto número de proyectos urgidos en la comisión que deba estudiar el proyecto.

En años recientes, el proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política<sup>6</sup>—que luego se convertiría en la Ley N°20.414, de 4 de enero de 2010—

---

4 La Constitución de 1925 contemplaba en su artículo 46 original una norma similar a la prevista en la Carta de 1980, pero fue modificada por la reforma constitucional de 1970.

5 Silva Bascuñán, Alejandro. 1963. “Tratado de derecho constitucional. Tomo III. La Constitución de 1925, IIª”. Santiago: Editorial Jurídica, p.192.

6 Véanse los informes respectivos sobre el proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política en el Boletín N°4716-07 del Congreso Nacional.

planteaba en su texto original una excepción a la facultad de calificación radicada en el Ejecutivo cuando la urgencia se hacía presente durante un período de campaña electoral. En efecto, se señalaba que correspondería calificar a la Cámara respectiva, con el voto favorable de los 2/3 de sus miembros en ejercicio, las urgencias presentadas en los 90 días anteriores a una elección –fuera ésta municipal, parlamentaria o presidencial–. La Cámara de Diputados aprobó una redacción distinta de la propuesta, prohibiendo al Presidente de la República hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto durante los treinta días anteriores a una elección presidencial, salvo que la fundara en exigencias provenientes de los intereses generales o de la seguridad nacional. De esta forma, optaba por una prohibición, acotando el período y el tipo de elección, pero renunciaba a la calificación por el Congreso. Sin embargo, incluso esta norma fue suprimida durante la tramitación en el Senado. El proyecto que luego fue aprobado en Comisión Mixta, sufrió un veto presidencial y, finalmente, fue promulgado como ley sin vestigios de la norma que nos ocupa<sup>7</sup>.

Por otra parte, décadas atrás, la reforma constitucional de 1970 había incorporado a la Constitución de 1925 un mecanismo para atenuar la práctica, criticada también por ese entonces, de obligar al Parlamento a dar trámite preferente a los proyectos a los que el Presidente colocaba urgencia. Dicha reforma añadió a la antigua Carta Fundamental<sup>8</sup> una norma que establecía que cualquiera de las Cámaras podía acordar suspender el plazo de urgencia mientras estuvieran pendientes de tramitación dos o más proyectos con urgencia en la comisión que debía informarlos.

En consecuencia, una solución, que ya cuenta con antecedentes en nuestra práctica político legislativa, sería reponer una norma similar a la incorporada por la reforma constitucional de 1970. De esta forma, aunque las Cámaras no tuvieran la atribución de aceptar o rechazar la admisibilidad de una urgencia solicitada por el Ejecutivo, ni tampoco la posibilidad de decidir qué tipo de urgencia es procedente, sí pudieran suspender sus efectos –la obligación de pronunciarse en un plazo cierto– evitando así el uso indiscriminado de este mecanismo.

## 2. La delegación de facultades para legislar

En segundo lugar, parece adecuado acotar la atribución del Presidente de la República de dictar DFL sobre ciertas materias de dominio legal previa autorización del Congreso Nacional. La Constitución permite que el Presidente le solicite al Parlamento la delegación de facultades para dictar un DFL en cualquier materia que deba ser regulada por una norma de rango legal. Tal delegación está sujeta a tres restricciones. La primera es una lista taxativa de materias que no pueden ser objeto de esa delegación, a saber, nacionalidad, ciudadanía, elecciones y plebiscitos, las garantías constitucionales o

---

7 A pesar del espíritu originalmente manifestado por el Ejecutivo al proponer esta norma, el gobierno de la Presidenta Bachelet hizo un uso intensivo de las urgencias legislativas durante la campaña electoral, especialmente en las semanas previas a la segunda vuelta presidencial que se realizó el 17 de enero de 2010.

8 Véase el inciso 2º del artículo 46 de la Constitución Política de la República de 1925, agregado por la reforma constitucional contenida en la Ley N°17.284 de 1970.

aquellas materias que deban ser objeto de LOC o de quórum calificado, y la organización, atribuciones y régimen del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional y de la Contraloría General de la República. La segunda es que el Congreso debe señalar las materias precisas sobre las que recae la delegación y puede establecer las restricciones que estime convenientes en la ley que otorga tal autorización. Y la tercera restricción es que la delegación no puede prolongarse por un plazo superior a un año.

El solo hecho de enumerar taxativamente las materias respecto de las cuales no cabe delegación de facultades, genera un amplísimo campo de temas que sí pueden ser objeto de dicha delegación. Esta situación configura una potencial intromisión del Ejecutivo en variadas materias que, en su origen, han sido concebidas por el propio constituyente como ámbitos que merecen la concurrencia del Poder Legislativo para su revisión y eventual sanción.

Por otra parte, la preceptiva constitucional nada dice respecto a las circunstancias en que estas facultades extraordinarias pueden ser solicitadas y delegadas respectivamente. Esto no fue siempre así en nuestra tradición constitucional. En efecto, si bien la letra primitiva de la Constitución de 1833 no exigía la concurrencia de circunstancias especiales para la delegación de facultades, esto fue corregido en la reforma constitucional de 1874 que solicitó “graves razones” para que procediera la delegación, lo que redundó en que en sus cincuenta años de vigencia no se dictara ninguna ley delegatoria. A pesar de que la Carta de 1925 recogió un criterio similar, durante su vigencia el Congreso prestó su anuencia para la dictación de numerosos DFL sobre variadas materias y de muy diversa relevancia. Actualmente, en la Constitución de 1980 no se requiere que exista una grave razón o una situación excepcional que afecte gravemente al país, como sería el caso, por ejemplo, de un estado de guerra.

Por lo tanto, como la delegación tampoco requiere que se reúna ningún quórum especial en el Parlamento –por el contrario, recuérdese que no pueden ser objeto de delegación las materias que exijan quórum orgánico o calificado– una mayoría simple y coyuntural de congresistas, sin necesidad alguna de justificar su decisión en una causa expresa y fundada, podría acordar la delegación de atribuciones legislativas al Presidente. Esta situación, en el contexto de su ya robusto rol colegislador, puede devenir en una situación que, en la práctica, implicaría un reforzamiento desmedido de la capacidad legislativa presidencial<sup>9</sup>. Lo cual podría conducir hacia una suerte de omnipotencia legislativa del Ejecutivo, donde éste legisle sin siquiera requerir el concurso del Congreso Nacional o al menos sin considerar a las eventuales minorías que se opusieron a las delegaciones.

Finalmente, debe considerarse un argumento de orden práctico, cual es que desde el retorno a la democracia se han dictado numerosos DFL, pero la generalidad de ellos han regulado materias que

---

9 Considérese que la delegación se agrega a las materias que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, a su facultad de vetar proyectos que ya han sido aprobados por el Congreso y al dilatado campo para que ejerza su potestad reglamentaria autónoma –más allá de la propiamente de ejecución– debido al sistema de dominio máximo legal por el que optó el constituyente de 1980.

pertenecen al ámbito administrativo, a diferencia de lo que solía suceder con anterioridad, cuando fueron utilizados en diversos rubros de distinta relevancia. En efecto, entre marzo de 1990 y septiembre de 2009 se dictaron 1.089 DFL<sup>10</sup>, utilizados profusamente para fijar, adecuar, fusionar y modificar plantas y escalafones de servicios públicos, crear y suprimir cargos, determinar la organización interna y el sistema de remuneraciones del personal, fijar las funciones y atribuciones de servicios públicos, traspasar personal o transferir bienes desde un servicio público a otro, y fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de diversas normas. Muy excepcionalmente en el período señalado, sólo en 31 oportunidades, se han dictado DFL para regular cuestiones de otro orden, ciertamente más relevantes y menos administrativas, tales como: crear sistemas de incentivos económicos, por ejemplo, el DFL N°235 de 1999, de Agricultura, que establece un sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados; fijar o rebajar tasas de impuestos, como lo hizo el DFL N°2 de 1995, de Hacienda, que fijó la tasa del impuesto al valor agregado por un período; y fijar exenciones tributarias, como el DFL N°4 de 2004, también de Hacienda, que rebajó la tasa del impuesto territorial y fijó el monto de la exención de los bienes raíces agrícolas.

Pues bien, reconociendo esta práctica, tal vez sería prudente mantener la solicitud de delegación sin expresión de causa para aquéllos temas de ordenamiento administrativo de ministerios y servicios públicos para los cuales ha sido utilizada prolíficamente durante las últimas dos décadas, pero restringirla en las demás materias, exigiéndole al Presidente invocar una causa grave que deba ser calificada por el Congreso.

### 3. La facultad de veto

En tercer lugar, parece también excesiva la actual potestad presidencial de vetar u observar un proyecto de ley que ya cuenta con la aprobación de ambas Cámaras. En mérito de esta atribución el Presidente puede observar parcialmente o rechazar completamente un proyecto que ya ha concluido su tramitación en el Congreso.

Similar prerrogativa, pero reforzada, constaba ya en la Carta de 1833. En efecto, se contemplaba la facultad presidencial de vetar lo aprobado por las cámaras legislativas sin que éstas pudieran insistir en su predicamento sino hasta dos años después y reuniendo un quórum de dos tercios. Lo anterior fue modificado por la reforma constitucional del año 1893, posibilitando que las Cámaras pudieran insistir de inmediato en el texto aprobado por ellas, aunque siempre reuniendo los dos tercios de sus miembros presentes. Esta situación normativa se reprodujo en la Constitución de 1925 y luego en el artículo 73 de la Constitución de 1980.

Cuando las observaciones del Ejecutivo son parciales se entienden aprobadas por las Cámaras cuando reúnen el quórum exigido según cual sea la materia de que se trate; si las rechazan, además deben reunir

---

10 Véase el sitio electrónico de la Biblioteca del Congreso Nacional: [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

un quórum de dos tercios de sus miembros presentes para insistir en el texto originalmente aprobado por ellas; si no lo reúnen, entonces no hay reforma en las materias donde existió discrepancia. Pero aún reuniendo el quórum para insistir, en vez de promulgar el proyecto, el Presidente puede convocar a plebiscito para que la ciudadanía decida.

En el caso que el Ejecutivo opte por presentar el denominado ‘veto sustitutivo’, que consiste en que el Presidente propone a la consideración del Congreso un nuevo texto que reemplaza completamente la versión del proyecto que ya había sido aprobado por ambas Cámaras, éste se entiende aprobado cuando en ambas Cámaras se reúna el quórum que corresponda dependiendo de la materia sobre la cual verse el proyecto, entonces el texto sancionado como ley será aquél patrocinado por el Presidente; si rechazan el veto, ambas Cámaras deben reunir dos tercios de sus miembros presentes para insistir en el texto aprobado por ellas; aunque alcancen ese quórum de insistencia, aún el Presidente puede convocar a plebiscito; si no reúnen el quórum necesario para insistir, no habrá ley y el veto, a lo menos, habrá tenido el efecto de impedir que se legisle al respecto.

Es decir, el veto configura un poderoso mecanismo para imponer la visión presidencial y, en el caso de no aceptarse sus predicamentos, para impedir que se regule sobre la materia a la espera de circunstancias más favorables a su opinión legislativa.

Téngase presente que la Constitución no llama al Presidente a fundamentar sus observaciones al texto, basta con que lo desapruébe, es decir, no requiere siquiera formarse juicio respecto de que el texto aprobado por las Cámaras pugna con la Constitución, con otras normas del ordenamiento jurídico o que incurre en incoherencias o es contradictorio. Para plantear una observación no es menester que el Presidente exprese una causa, basta que considere –sin necesidad de exponer razones ni antecedentes– que el proyecto es inadecuado o incluso coyunturalmente inoportuno, lo cual abre un amplio campo a su discrecionalidad.

En el período que se extiende entre marzo de 1990 y noviembre de 2009, se tramitaron 1.423 proyectos de ley en el Congreso Nacional. Respecto de esos proyectos se han presentado 73 vetos presidenciales, de los cuales 28 eran mociones parlamentarias. Las Cámaras han aprobado 60 vetos, han rechazado 5 y hasta el inicio del actual periodo legislativo se encontraban 8 en tramitación<sup>11</sup>.

Es ésta, a nuestro juicio, otra forma brusca de afectar la autonomía legislativa del Congreso en cuanto se establece un predominio exacerbado de la voluntad del Presidente por sobre la de aquél. Esta situación podría atemperarse fácilmente si, por ejemplo, se rebajara el quórum actualmente exigido para que las Cámaras insistan en el texto que concurrieron a aprobar originalmente.

---

<sup>11</sup> Para estas estadísticas puede revisarse el sitio electrónico de la Biblioteca del Congreso Nacional: [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

#### 4. Conclusiones

Es necesario atenuar algunas de las atribuciones con que cuenta el Ejecutivo chileno. No se trata de avanzar hacia un sistema parlamentario sino de revisar y moderar algunas de sus potestades, pero manteniendo la forma de gobierno presidencial. Planteamos, en consecuencia, contener el poder presidencial por la vía de morigerar su función colegisladora.

En concreto, proponemos inhibir la facultad presidencial de colocar urgencia a nuevos proyectos cuando exista un cierto número de ellos que ya ha sido urgido; acotar su atribución de dictar Decretos con Fuerza de Ley en materias relevantes exigiendo la expresión de una grave causa para solicitar tal delegación y su calificación por el Congreso; y, ante un veto presidencial, rebajar el quórum que requieren ambas Cámaras para insistir en el proyecto aprobado originalmente por ellas.