



INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE N°176-2

Iniciativa convencional constituyente presentada por Rodrigo Álvarez, Jorge Arancibia, Martín Arrau, Carol Bown, Rocío Cantuarias, Claudia Castro, Marcela Cubillos, Ruth Hurtado, Margarita Letelier, Teresa Marinovic, Felipe Mena, Katerine Montealegre, Ricardo Neumann, Pollyana Rivera, Pablo Toloza y, María Cecilia Ubilla, que **“CONSAGRA EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL, Y ESTABLECE REGLAS SOBRE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE GASTO FISCAL”**.

Fecha de ingreso: 14 de enero de 2022, 10:44 hrs.
Sistematización y clasificación: Responsabilidad fiscal, iniciativa presidencial y presupuesto
Comisión: Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía (primer artículo del proyecto) Art. 63 b) del Reglamento General.
Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral (resto del articulado) Art. 62 b) del Reglamento General.
Cuenta: Sesión 49ª; 18-1-22

Trámites Reglamentarios

ADMISIBILIDAD (art.83)	:	<input type="radio"/>
INFORME DE LA COMISIÓN TEMÁTICA (art.93)	:	<input type="radio"/>
LECTURA EN EL PLENO (art.94)	:	<input type="radio"/>
INFORME DE REEMPLAZO (art.94, inciso tercero)	:	<input type="radio"/>

PROPUESTAS DE NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL, INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL Y PRESUPUESTO DE LA NACIÓN EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN

I. FUNDAMENTOS

1. Consagración del principio de responsabilidad fiscal

Dada la relevancia que el desempeño de las finanzas públicas tiene para el desarrollo económico y social del país, como nuestra propia historia lo ha demostrado, resulta conveniente incluir en la nueva Constitución el principio de responsabilidad fiscal, principio que ya ha sido recogido por diversas constituciones del mundo.

Este principio de responsabilidad fiscal se entiende como la implementación de una política fiscal que mantenga un nivel de gasto público sostenible más allá de la propia administración, coherente con los ingresos de largo plazo, de forma que la deuda pública se mantenga en rangos razonables, con el objeto de mantener el acceso a financiamiento a bajo costo y así poder sostener la política social implementada. Para lograr este objetivo a cabalidad, la normativa debe también promover la eficiencia, la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos tanto a nivel nacional como subnacional.

La inclusión de los distintos niveles de gobierno responde a nuestra propia historia reciente, donde los gobiernos regionales y locales han enfrentado diversas dificultades a la hora de distribuir y gestionar de manera eficiente los fondos públicos¹.

Dada la coherencia interna que debe tener la Constitución, para un mejor resguardo de este principio, la CPR debe contener otros elementos que son fundamentales.

- a. La institucionalidad necesaria que resguarde la iniciativa exclusiva del Presidente en materia de administración financiera o presupuestaria del Estado;
- b. La aprobación de la Ley de Presupuestos por parte del Congreso;
- c. El principio de legalidad tributaria;
- d. El principio de no afectación tributaria;
- e. El control de la legalidad por parte de la Contraloría General de la República;
- f. La imposibilidad del Banco Central de financiar al gobierno;
- g. Reducir al máximo las posibilidades de la judicialización de derechos, en donde los jueces tendrían el control sobre el presupuesto del Gobierno e incidirán en la configuración de las políticas públicas.

2. Consagrar la iniciativa exclusiva del Presidente para promover la legislación en determinadas materias.

La iniciativa exclusiva que detenta el Presidente de la República en determinadas materias, particularmente en aquellas que inciden en la administración financiera o presupuestaria del Estado, es un asunto de suma relevancia y que ha permitido a Chile tener una estabilidad fiscal y macroeconómica que lo ha distinguido entre sus pares de la región.

¹ CEP (2021). Aspectos económicos de la Constitución.

Su origen se remonta a las primeras constituciones de la República, habiéndose ampliado en el tiempo el catálogo de materias a través de reformas constitucionales, promovidas por gobiernos de diversos signos políticos. Lo anterior obedeció principalmente a razones históricas y a malas prácticas parlamentarias que hicieron necesario sustraer del Congreso Nacional la iniciativa legislativa para promover determinadas materias para radicarlas de manera exclusiva en el Presidente de la República, quien es el encargado del gobierno y la administración del Estado, y a fin de cuentas, el único en quien recae la responsabilidad frente a un mal uso de recursos fiscales, o bien, de quien depende en mayor parte el bienestar económico del país. Asimismo, y entre otras razones que justifican limitar la iniciativa parlamentaria en asuntos que implican gasto público, se puede mencionar la teoría del *public choice*. De acuerdo a ésta, legisladores y votantes actúan racionalmente y, por ende, ambos buscan maximizar sus beneficios. En efecto, los incentivos que tienen los parlamentarios para hacer concesiones y entregar beneficios a los electores, así como las presiones a las que se ven sometidos para favorecer a determinados grupos de interés, son evidentes.

Teniendo en cuenta ello, resulta necesario recordar las lecciones del pasado y conservar en su esencia las materias de iniciativa exclusiva presidencial, teniendo la gran mayoría de éstas como fundamento o correlación la estabilidad presupuestaria y macroeconómica del país.

Además, y como lo demuestra la experiencia comparada, esta atribución no es una rareza de nuestro ordenamiento jurídico ni tampoco propio de un régimen presidencial. En efecto, existen países con regímenes parlamentarios o semi presidenciales donde se requiere el patrocinio o la anuencia del Gobierno para aquellas iniciativas que impliquen mayor gasto fiscal (España, Alemania, Francia, Australia, entre otros).

Por otro lado, el hecho de mantener en su esencia las materias de iniciativa exclusiva presidencial, especialmente en materia de gasto público, no obsta a que se exploren fórmulas para otorgarle mayores facultades al Congreso Nacional. En ese sentido, se propone permitir a los parlamentarios presentar estas iniciativas en la medida que tengan patrocinio del Ejecutivo, el cual deberá obtenerse a más tardar dentro de treinta días desde el ingreso del proyecto de ley respectivo. De no obtenerse dicho patrocinio, el proyecto de ley se archivará, con independencia del estado de su tramitación.

Finalmente, se establece que la ley del Congreso Nacional establecerá los mecanismos necesarios para hacer efectiva esta disposición. Con ello se busca corregir ciertas distorsiones que hoy existen en la legislación y en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, que permiten avanzar con iniciativas que son manifiestamente inadmisibles.

3. Ley de Presupuestos del Sector Público

El proceso presupuestario determina, entre otras cosas, las competencias que ostenta cada uno de los poderes del Estado en el diseño, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto de la Nación. La determinación clara, coherente y coordinadas de estas competencias afecta claramente el resultado de la política fiscal, tanto por el nivel de los ingresos y gastos que contiene, como por la composición de estos. Por tanto, la real importancia de la adecuada definición de estas competencias se debe a su impacto directo

en la sostenibilidad de las cuentas fiscales, así como el cumplimiento de su objetivo de generación y distribución de bienes públicos.

Como resultado de nuestra propia historia económica y social, la Constitución debiera otorgar al Poder Ejecutivo las mayores atribuciones en este proceso, esto es, la capacidad de determinar los ingresos y gastos públicos contenidos en la Ley de Presupuestos, mientras el Congreso solo puede aprobar o reducir los gastos contenidos en dicho proyecto de Ley, salvo los que estén establecidos por una ley permanente.

Esta distribución de capacidades busca la coherencia con el principio de Responsabilidad Fiscal y el de Iniciativa Exclusiva del Presidente ya que busca que las herramientas de control y manejo presupuestario estén radicadas en quien detenta la responsabilidad en la administración financiera y presupuestaria del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, se puede incorporar procedimientos que concedan al Congreso una mayor incidencia en la discusión y otorgar condiciones para una discusión y análisis más profundo y con mejor información

Para estos efectos, se aumenta en treinta días el plazo para su tramitación, para entregar más tiempo para su deliberación y aprobación. Por ello, se adelanta el ingreso del proyecto de ley a cuatro meses antes de la fecha en que debe empezar a regir.

Asimismo, se incorpora como norma adicional que el proceso presupuestario deberá guiarse por los principios de transparencia y rendición de cuentas del gasto público, que incluya información referida al desempeño y resultados de los programas. La ley de administración financiera del Estado establecerá las obligaciones en esta materia. Con ello se pretende que el debate sobre el presupuesto cuente con toda la información disponible, lo que comprende considerar las evaluaciones de desempeño y resultados de los programas, dejándole al legislador la especificación concreta de las obligaciones en dicha materia.

Finalmente, se propone mantener que el Congreso no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente, incorporando, además como una excepción, a aquellos casos en que los parlamentarios cuenten con el patrocinio del Presidente de la República, en concordancia con lo propuesto sobre otras materias de iniciativa exclusiva presidencial.

Por tanto, considerando los fundamentos, elementos y experiencias antes expuestas, en el acápite siguiente se propone la siguiente propuesta de norma constitucional sobre responsabilidad fiscal e iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la propuesta de nueva Constitución, con el siguiente articulado.

II. PROPUESTA CONSTITUCIONAL QUE CONTIENE EL ARTICULADO PARA CONSAGRAR RESPONSABILIDAD FISCAL, INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTO DE LA NACIÓN EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN, CON EL SIGUIENTE ARTICULADO:

-Para incorporar en el capítulo de principios constitucionales o idea de derecho la siguiente propuesta de norma constitucional:

“Artículo XX: Es deber del Estado velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Tanto el Gobierno Central, como los gobiernos regionales y las municipalidades adecuarán sus actuaciones al principio de responsabilidad fiscal.

El Gobierno Central no podrá incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la ley en relación con su producto interno bruto. El volumen de deuda pública del conjunto de los órganos del Gobierno Central, gobiernos regionales y municipalidades en relación con el producto interior bruto no podrá superar el valor de referencia establecido en dicha ley.

Los gobiernos regionales y municipales deberán presentar equilibrio presupuestario. El Gobierno Central, los gobiernos regionales y municipalidades habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Se requerirá de una ley aprobada por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Una ley desarrollará los principios a que se refiere este artículo en relación a la política fiscal y financiera. Asimismo, una ley regulará la composición, organización y funciones de un organismo de carácter autónomo, técnico y consultivo, que tendrá por objeto contribuir con el manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central.”.

-Para incorporar en el capítulo sobre Congreso Nacional, en el acápite de formación de la ley, la siguiente propuesta de norma constitucional:

“Artículo XX: 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 de la Ley de Presupuestos.

Asimismo, el Presidente de la República detentará la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; y 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.

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

1°.- Imponer, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar todos sus elementos, así como 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 cualquiera otra clase de 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 en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4°.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera 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, con excepción de las remuneraciones del Presidente de la República, senadores y diputados, gobernadores regionales y funcionarios de exclusiva confianza del Jefe de Estado y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas, 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

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 sólo 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. Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso Nacional podrá presentar proyectos de ley que incidan en algunas de las materias señaladas en este artículo, siempre y cuando cuente con el patrocinio del Presidente de la República, el cual deberá obtenerse a más tardar dentro de treinta días desde el ingreso del proyecto de ley respectivo. De no obtenerse dicho patrocinio, el proyecto de ley se archivará, con independencia del estado de su tramitación.

La ley del Congreso Nacional establecerá los mecanismos necesarios para hacer efectiva esta disposición.”.

• **-Para incorporar en el capítulo sobre Congreso Nacional, en el acápite de formación de la ley, la siguiente propuesta de norma constitucional:**

“Artículo XX.- El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los noventa días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente o que cuenten con el patrocinio del Ejecutivo.

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.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

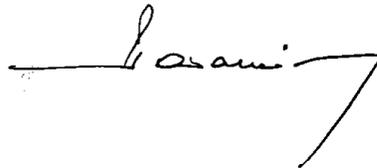
Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría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

El proceso presupuestario deberá guiarse por los principios de transparencia y rendición de cuentas del gasto público, que incluya información referida al desempeño y resultados de los programas. Una ley relativa a la administración financiera del Estado establecerá las obligaciones en esta materia.”.



8233 133-9
R. A. ALVAREZ

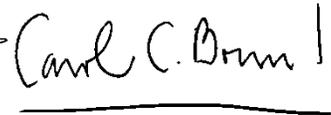
Rodrigo Alvarez



Jorge Arancibia

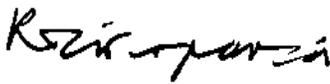


Martín Arrau

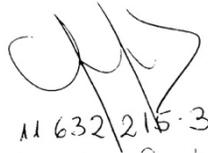


Carol C. Bown

Carol Bown

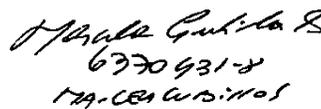


Rocío Cantuarias



11 632 215-3

Claudia Castro



6770 931-8
MARCELA CUBILLOS

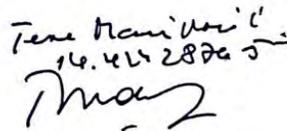
Marcela Cubillos



Ruth Hurtado

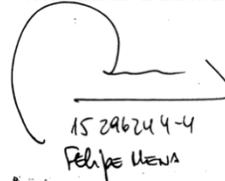


Margarita Letelier



Teresa Marinovic
14.464 2870-5
Tmar

Teresa Marinovic



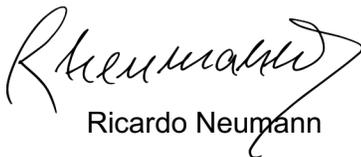
15 29624 4-4
Felipe Mena

Felipe Mena



Katherine Montealegre
17.861 647-1

K. Montealegre



Ricardo Neumann



POLLYANA RIVERA
12.851 888-6

Pollyana Rivera



Pablo Toloza
11.751 341-7

Pablo Toloza



6 441 338-8
Cecilia Ubilla

Cecilia Ubilla