

FORMACIÓN DE LA LEY

Natalia González

IDEAS PRINCIPALES

- INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
- LEY DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN
- FORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA LEY

INICIATIVA EXCLUSIVA

- No es una creación de la Constitución vigente y sus modificaciones posteriores

Constitución de 1833	Sólo el Ejecutivo podía declarar la guerra, mediante una ley aprobada por el Congreso
Constitución de 1925	Primeras facultades al Presidente de la República para asumir las responsabilidades en el manejo financiero y presupuestario del país
Reforma constitucional de 1943	<p>Restringió la iniciativa de ley del Congreso en materia de gasto público producto de un desorden administrativo y económico atribuido a las iniciativas de los congresistas con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1925.</p> <p>Estableció como iniciativa exclusiva materias relacionadas con: La división política y administrativa del país: la creación de nuevos servicios públicos o empleos, la concesión de aumento de sueldos y gratificaciones al personal de la administración pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales</p>

INICIATIVA EXCLUSIVA

Reforma constitucional de 1970

Amplía la iniciativa exclusiva del Presidente dadas las malas prácticas parlamentarias como ofrecimiento de dádivas, pensiones de gracia y otros beneficios a cambio de votos. Estableció en las siguientes materias:

Suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase; Fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de la administración del Estado; 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; Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; Conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios; Condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia.

INICIATIVA EXCLUSIVA

Constitución vigente

Adiciona:

- Los proyectos que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado (Art. 65).
- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado (Art. 65).
- Establecer las modalidades de procedimientos de la negociación colectiva (Art. 65);
- Fijar normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión (Art. 63)
- Fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o guerra y las normas para permitir el ingreso de tropas extranjeras a la nación o permitir la salida de tropas nacionales (Art. 63)

IMPORTANCIA

El Ejecutivo es el responsable frente a la ciudadanía

- Quien tiene la responsabilidad tiene la atribución, para un manejo fiscal prudente y responsable, bajo cualquier sistema de gobierno. Ejecutivo es responsable de cuánto se gasta, de cómo se gasta y cómo se financia. A nuestro juicio es el mejor preparado para sostener la herramienta.

Incentivos y teoría de *public choice*

- Legisladores y votantes actúan racionalmente y buscan maximizar beneficios. Incentivos de los parlamentarios para hacer concesiones a los electores y las presiones para favorecer a determinados grupos de interés son evidentes (pensiones -mayores jubilaciones-, creación de servicios públicos –empleos en la región o distritos-, y en la fijación del salario mínimo -en que la presión sería por aumentar de sueldos u otorgar gratificaciones).
- Una mala regulación en estas materias genera efectos macroeconómicos que inciden en las demás. Ej. retiros de los fondos de pensiones (inflación, precio del dólar, tasas de interés, pérdida de poder de compra de los salarios).

IMPORTANCIA

Tragedia de los comunes: situación en la que los individuos, motivados sólo por su interés personal y actuando independiente, pero racionalmente, acaban sobreexplotando un recurso limitado (común) que comparten con otros, aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda.

El presidente de la República, al tener una representación nacional (y la responsabilidad del cargo, además de la responsabilidad fiscal), tiene una visión global de los problemas y de las finanzas públicas. El Congreso, al tener una representación distrital, tiende a enfocarse en problemáticas específicas, por tanto, el traspaso de algunas de las materias de la iniciativa exclusiva presidencial al Congreso generaría las condiciones adecuadas para la tragedia de los comunes.

Cuestión de economía política, atribución sin responsabilidad al actuar en un colectivo que no responde por las consecuencias de estas decisiones de ofrecer un beneficio social directo (generando diferenciaciones arbitrarias entre diversos grupos de electores), en el corto plazo, pero cuyos costos no se perciben de inmediato.

¿IMPLICA UN EXCESIVO PODER AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

- Si bien los incentivos a usar las finanzas públicas en su propio beneficio también pueden estar presentes en la figura del Presidente, la actual Constitución considera pesos y contrapesos a esta facultad, necesarios en todo proceso democrático, tales como:
 - Aprobación de la Ley de Presupuestos por parte del Congreso
 - Son materia de ley las iniciativas que autoricen el endeudamiento del Estado, exigiéndose ley de quorum calificado para autorizar la contratación de empréstitos cuyo vencimiento exceda del período presidencial
 - Imposibilidad de financiarse con recursos del Banco Central
 - Prohibición de tributos manifiestamente desproporcionados o injustos
 - Principio de no afectación tributaria y reserva de ley en materia tributaria
 - Control de legalidad de la Contraloría General de la República

PRESUPUESTO DE LA NACIÓN

- 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.
- Pero se pueden 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.

PROPUESTAS

- Entendiendo que se busca aumentar el espacio para el debate parlamentario en términos de gasto fiscal, podría otorgarse al Congreso Nacional la posibilidad de iniciar la discusión de proyectos de ley en materias de iniciativa exclusiva, pero con la restricción de que la iniciativa sólo pueda ser aprobada si cuenta con el patrocinio del Ejecutivo, para el cual cuenta con un período de tiempo acotado (para evitar conflicto) tras lo cual sino se archiva, y no podrá presentarse ni aprobarse en períodos de campaña.
- Para darle espacio al Congreso Nacional en la deliberación del Presupuesto, pero con ciertas restricciones, todo aumento de gasto propuesto por el Congreso debe venir acompañado de una disminución, del mismo monto e incluido en dicha propuesta, en otra línea de la misma partida, de forma de acotar el monto total del gasto. En caso contrario, el presidente de la comisión o subcomisión respectiva debe declarar como rechazada la indicación presentada.

PROPUESTAS

- Incorporar al proceso presupuestario el que deba 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. Además debieran explicitarse anualmente los objetivos del gasto publico (nacional) y asociarlos al gasto
- Aumentar en 30 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.
- Crear una unidad u oficina en el Congreso Nacional, profesional y técnica, dedicada a estudiar y asesorarlo en materia de costos fiscales de las iniciativas de ley, Ley de Presupuestos y a la realización de informes de impacto regulatorio de mociones parlamentarias.

PROCESO LEGISLATIVO Y EVALUACIÓN DE LA LEY

- **Sobre las leyes de quórum supra mayoritario:** ¿Cuáles son los principios y conceptos detrás que se busca resguardar? Afectación de derechos y estabilidad en políticas públicas de largo plazo que incidan en ellos. No es a priori algo inequívocamente bueno o malo, debe analizarse
- **Quorum para sesionar** (a nivel legal pero puede dejarse sentado el principio en la Constitución) tanto en la Cámara como en el Senado mayoría absoluta de los miembros en ejercicio (hoy en la Cámara de Diputados se puede sesionar con cuatro diputados de la comisión presentes).
- ¿Democracia directa? Depende del mecanismo. ¿Cuales me parecen favorecen la deliberación? Ejemplos: **Congreso pueda poner en consulta una determinada iniciativa legal** (como lo hacen los órganos técnicos con sus propuestas de normas), como una instancia para que quienes puedan verse potencialmente afectados por la norma o regulación, o aquellos potenciales otros interesados (fines académicos, expertos, etc.), puedan hacer ver a la autoridad regulatoria pertinente su visión al efecto, efectuando planteamientos no vinculantes a la autoridad, con miras a perfeccionar la propuesta de norma puesta en consulta. Da mayor cabida a la ciudadanía en materia de la tramitación de proyectos de ley, fortaleciendo la deliberación.

PROCESO LEGISLATIVO Y EVALUACIÓN DE LA LEY

- Iniciativa popular de ley, introduciendo un umbral (5%) para que ciudadanos con derecho a sufragio puedan presentar ante el Congreso una iniciativa de ley, pero no en materias de iniciativa exclusiva.
- ¿Cuáles no? Los que no favorecen la deliberación y simplifican al extremo decisiones complejas, y los que no sean funcionales a la democracia representativa.
- **Iniciativas legales que causen impacto regulatorio debieran ir acompañadas de informes de impacto y coherencia.** Asimismo, sería positivo incorporar el requerimiento de evaluación de la ley (*ex post*) y dejar a la ley la regulación de detalle. Dejar sentado el principio y estructura general para institucionalizar a través de la ley un sistema de evaluación legislativa. El objetivo: medir el impacto de las leyes, su eficacia en el cumplimiento de objetivos de política pública (hoy DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social acotado a la esfera de sus competencias y Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, pero que cuenta con capacidades y recursos limitados).

LYD • **Tramitación:** Indicaciones a un proyecto de ley: presentarse en una oportunidad pública y conocida por todos, como ocurre en el Senado. Ello para evitar dilaciones innecesarias y contribuir a la publicidad y transparencia del proceso legislativo.

PROCESO LEGISLATIVO Y EVALUACIÓN DE LA LEY

El uso indiscriminado de las urgencias ha significado:

- Una disminución de la capacidad deliberativa de ambas cámaras en la práctica. En especial cuando se trata de proyectos políticamente complejos.
- Imposibilidad material que las Cámaras puedan atender a todas las urgencias impuestas por el gobierno.

¿Qué hacer? **Propuesta de programación legislativa** en la que se indique una fecha de término, y se propongan fechas para la tramitación en cada una de las fases y procedimientos de un proyecto (negociación entre Presidente de la República y Congreso en caso de reprogramación).

Analizar la posibilidad de limitar el número de urgencias que el Ejecutivo puede disponer por comisión, de manera de no recargar en demasía el trabajo en comisiones y que finalmente las urgencias terminen en letra muerta y no sé de cumplimiento a los plazos establecidos. Que cualquiera de las Cámaras pueda acordar que el plazo de la urgencia de un proyecto quede temporalmente suspendido mientras estén pendientes, en la Comisión que deba informarlos, dos o más proyectos también con urgencia. Si no se cumple con los plazos de las urgencias, el proyecto de ley se entenderá despachado por esa comisión y debe verse en la sesión próxima en la sala para su despacho.