

junio 1979.

2528

BASES CONSTITUCIONALES DE ORDEN ECONOMICO

La comisión permanente ha acordado, por unanimidad, proponer el siguiente texto para el informe relativo a materias económicas de rango constitucional, de acuerdo al informe de la subcomisión de Orden Público Económico.

I.- Consideraciones generales.

La democracia política es pilar fundamental de la convivencia social. Se aspira, por tanto, a su constante perfeccionamiento. Tal proceso no puede agotar, sin embargo, los imperativos de una democracia más integral. Desde la perspectiva económica social y cultural, como ya lo expresara el Grupo de Estudios Constitucionales "todo orden económico establecido para beneficiar a unos pocos en desmedro de las mayorías es antidemocrático. La miseria, el desempleo, la falta de oportunidades de acceso a la cultura, al trabajo, a la salud, a la vivienda y a la seguridad social representan, además de un orden antidemocrático, graves violaciones a los derechos fundamentales del ser humano".

El logro de la más efectiva democracia económica, social y cultural es, pues, aspiración preferente de todo demócrata, por lo que un proceso sostenido en este campo es complemento indispensable y tarea permanente en la evolución de un régimen democrático.

Existen, sin duda, juicios diversos en relación al camino más adecuado para alcanzar, en la medida de lo posible, los fines sociales así definidos. En todo caso, una verdadera democracia exige que el orden económico, social y cultural funcione en beneficio de todos, sobreponiendo el bien común al interés individual.

Las normas de rango constitucional en lo económico-social, deben por tanto, ser lo suficientemente amplias y flexibles como para hacer posible la aplicación de diversos esquemas económicos en el marco de una institucionalidad de carácter democrático en que es normal que se produzca alter

nancia en el poder político. Esto significa que las disposiciones constitucionales en materia económica deben ser compatibles con variados esquemas y políticas acordes con la institucionalidad democrática.

Lo anterior no significa que las normas constitucionales sean compatibles con cualquier fórmula económica, ni que se propicie una neutralidad absoluta del sistema, hasta el punto de serle indiferente cualquier esquema económico que pudiera aplicarse. En efecto, las proposiciones que se plantean en el presente texto se inscriben dentro del ámbito general de una economía esencialmente democrática en que, la acción del Estado y del sector privado son susceptibles de combinarse en grados y modalidades variados de acuerdo a decisiones políticas respaldadas por mayoría popular. Sin embargo, la eliminación de obligaciones estatales significativas o el control absoluto del Estado en la economía implicaría, en cambio, la aplicación de un modelo diverso, cuya implementación requeriría previamente de una reforma constitucional, que tradujera el más alto grado de apoyo nacional a alguna de dichas opciones.

Desde otra perspectiva, el proceso económico-social plantea a la democracia exigencias análogas a las que constituyen condiciones para el funcionamiento eficaz del régimen político. El avance hacia una democracia más integral, se vería obstaculizado si no existe una adecuada congruencia entre ambos planos.

Al respecto cabe señalar que, como todo país en vías de desarrollo, Chile es una sociedad sometida a tensiones y conflictos, cuya superación requiere la existencia de un marco constitucional que haga posible los cambios que sean necesarios. Por otra parte, la convivencia democrática exige cierta continuidad y estabilidad en las reglas del juego que rigen la economía, tanto para asegurar un grado razonable de armonía social como para la eficacia de cualquier conjunto coherente de políticas económicas.

Asimismo, para alcanzar en el campo económico-social determinados objetivos surgidos de la expresión mayoritaria de

la voluntad popular se requieren plazos más o menos prolongados de aplicación sostenida y coherente de las políticas correspondientes.

Se trata, en síntesis, de que exista la posibilidad de introducir cambios en la economía, dentro del marco democrático, apoyadas en un amplio asentimiento social y sobre la base del más estricto respeto y extensión de las libertades y derechos reconocidos en nuestra nación a lo largo de su historia. De tal manera podrá garantizarse que ese acuerdo mayoritario cuenta, dentro de dicho marco, con las condiciones de continuidad y estabilidad que le permitan la realización de un determinado proyecto económico y social, ligado al proyecto político global.

Lo anteriormente expresado requiere que el sistema político cumpla, al menos, con las siguientes condiciones :

- a) Existencia de una mayoría estable de gobierno, producto de un consenso activo del pueblo, con sólida orientación programática y capacidad para realizar sus proyectos. Se requiere una amplia participación, a través de mecanismos adecuados, en la elaboración, discusión y aprobación de los programas y la flexibilidad suficiente para permitir la ejecución de un nuevo proyecto político y económico social al producirse la alternancia de poder.
- b) Respeto a las minorías y a las reglas del juego democrático expresadas en instituciones y mecanismos de protección y de control, que todos los sectores acepten y perciban como legítimos. En el campo económico, lo anterior significa que los cambios que puede introducir la mayoría gobernante no sólo deben mantenerse dentro del límite de lo que la Constitución permite, sino que su ámbito y alcance deben ser conocidos y aprobados con suficiente anticipación y definidos con la necesaria precisión.
- c) Capacidad para resolver conflictos económico-sociales, de manera expedita y eficiente a través de instancias apropiadas.

- d) Participación del pueblo, a través de mecanismos adecuados, en las decisiones fundamentales y descentralización regional, de manera que exista una efectiva capacidad de acción y recursos materiales a disposición de los cuerpos intermedios que solo así adquirirán cierto grado de efectiva autonomía.

Las decisiones en materia económico-social son esencialmente de carácter político. No obstante lo anterior, es indispensable asegurar una presencia y uso adecuados del conocimiento técnico y de los instrumentos de política económica que el avance de la ciencia ha permitido desarrollar.

El orden constitucional no puede, en general, determinar los fines que orientan la evolución del proceso social porque la definición de éstos precede a su regulación jurídica. La definición de los fines es tarea que se cumple a través de la aprobación de un proyecto político lo que en el proceso democrático, se realiza por vía de la elección de autoridades y de la ejecución de los programas correspondientes.

Sin embargo, consideramos que los derechos y libertades económicas y sociales no han alcanzado en nuestro sistema constitucional el mismo grado de desarrollo que las instituciones de la democracia política. En virtud de lo anterior, es necesario incluir en la Constitución, disposiciones de orden económico-social con carácter de principios generales, que reflejen acuerdo social en torno a ciertos objetivos compartidos por todos. Tales disposiciones constituyen un compromiso que contrae la comunidad entera y sirven de guía y orientación general.

Su enunciación explícita está, además, llamada a facilitar el control democrático del proceso económico y a dar mayor jerarquía e impulso a la consagración y logro de los derechos y libertades económicas y sociales, todo ello en el contexto de la tradición constitucional chilena.

## II. Disposiciones orientadoras y principios generales.

1. La comunidad chilena reconoce como objetivos económicos-sociales fundamentales la plena satisfacción de las necesidades básicas de todos sus miembros, propender a un ma

por bienestar colectivo y a una distribución cada vez más justa de la riqueza y del ingreso. Asimismo, manifiesta su voluntad de procurar una real y mayor autonomía nacional en materias económicas, impulsar su desarrollo científico y tecnológico, mejorar la calidad de vida y preservar el medio ambiente.

2. La organización económica debe fomentar el pleno desarrollo de la iniciativa y creatividad individual y social. Se entiende que el eficaz funcionamiento del mercado es un importante instrumento de asignación de recursos. Se reconoce, asimismo, la planificación económica y social como un instrumento de previsión y de orientación general de la economía, de concertación entre diferentes sectores de la sociedad y como instrumento de política económica y de asignación de recursos. La combinación y conciliación entre estos mecanismos corresponde, en todo momento, a los órganos de decisión determinados por el régimen político en el marco de las normas legales vigentes.

En su aplicación a la actividad económica estatal, la planificación puede ser de carácter imperativo, en tanto que será preferentemente indicativa en los que respecta a la actividad económica privada. La tuición superior en materia de planificación corresponderá al Consejo Nacional de Planificación que tendrá las funciones y composición que determine la ley, todo ello sin menoscabo de las atribuciones del Presidente de la República.

En conformidad con lo anterior, el Estado podrá recurrir a la planificación económica y social para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el progreso regional, lograr un desarrollo económico y crecimiento del Producto Nacional más acelerados y promover una mejor distribución de la riqueza y del ingreso.

La democracia económica implica una activa participación del pueblo y, en particular de los trabajadores, a través de mecanismos adecuados, en los procesos de planificación y en la formulación y evaluación de la estrategia nacional de desarrollo.

3. Se reconoce al Estado un rol activo como promotor del desarrollo nacional. Las funciones que le corresponde desempeñar en materia económico-social se determinarán de acuerdo a la voluntad popular mayoritaria dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la forma y condiciones que determine la Ley.
4. Se afirma la necesidad de evitar toda concentración excesiva de poder económico que pueda constituir una amenaza a la vigencia real de las libertades democráticas, todo ello a través de las normas que la ley señale. Estas normas considerarán sus efectos en las principales variables económicas, en el acceso al trabajo y en el funcionamiento del régimen político democrático.
5. En relación con la propiedad y gestión de las empresas se consagra el principio del pluralismo económico en el sentido de la posibilidad de coexistencia en efectiva igualdad de condiciones de empresas privadas, públicas, cooperativas, autogestionadas o de cualquier otra forma de propiedad y gestión.

La Constitución consagra el pleno desarrollo del derecho de asociación en el plano económico. En consecuencia, la libre iniciativa y creatividad de diversas formas de organización social del trabajo quedan garantizadas en lo institucional y financiero.

6. Corresponde, en todo caso, al Estado, corregir las distorsiones que se pueden producir como consecuencia de las diferencias de poder, riqueza, ingreso, educación y otros factores que se traducen en desigualdades impropias de un sistema democrático. En este sentido las normas y acciones de apoyo y estímulo que con tales fines puedan acordarse, se entienden complementarias del principio general de igualdad ante la ley.
7. Es misión del Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación

de éstos en la organización política, económica y social del país.

8. La nueva Constitución reconoce las diversas formas de propiedad en \_\_\_\_\_ que figuraban al 11 de Septiembre de 1973 en el No. 10 del artículo décimo de la Constitución del 25, asegurando en todo caso su función social e incluidas las correspondientes garantías, derechos y obligaciones, así como las normas sobre reservas de dominio de recursos naturales, expropiaciones, nacionalizaciones y defensa de la pequeña propiedad.
9. En consonancia con las resoluciones de Naciones Unidas y la Carta de los Deberes y Derechos de los Estados, proclamamos el derecho de los pueblos y las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales.

### III. Derecho de propiedad.

La Sub-comisión manifiesta, además, su conformidad con los acuerdos respecto de derecho de propiedad tomados por la Comisión permanente y que se resumen a continuación :

1. Mantener el artículo 10 No. 10 de la Constitución Política de 1925, en su texto al 11 de Septiembre de 1973, con las siguientes modificaciones :
  - 1.1. En relación con las expropiaciones el pago de la indemnización puede la ley establecerlo en parte al contado, no menos del 20% del monto, y parte a plazo, no superior a 15 años.
  - 1.2. Antes de la toma de posesión material del bien expropiado deberá pagarse la parte al contado, fijada provisoriamente.
  - 1.3. La obligación de pagar la indemnización sólo podrá extinguirse por pago, incluyéndose la compensación.
  - 1.4. Las normas sobre fijación y pago del monto de la indemnización regirán por igual para predios rústicos y urbanos.

- 1.5. Agregar a los casos de pago al contado de la indemnización, la pequeña industria y artesanía y el pequeño comercio.
- 1.6. Mantener la distinción entre expropiación y nacionalización. Cualquiera nacionalización que no sea de la Gran Minería estará sujeta a las mismas normas de la expropiación. Si se desea cambiar esas normas se requerirá reforma constitucional.
- 1.7. Respecto de los contratos leyes, hubo acuerdo para mantener también las actuales disposiciones. Sin embargo, en lo referente a la indemnización hubo partidarios de que fuera obligatoria siempre y otros prefieren la actual disposición que la hace facultativa.

IV. ACTIVIDAD ECONOMICA Y ORGANIZACION FINANCIERA DEL ESTADO

1. En materias económicas la comisión permanente estima que entre otras, deben ser materias de ley, las siguientes :
  - a) Imponer o suprimir contribuciones e impuestos de cualquier naturaleza;
  - b) Fijar normas sobre enajenación, arrendamiento o concesión de bienes del Estado o de las Municipalidades, - incluidas las empresas estatales, regionales o municipales.
  - c) Aprobar la ley de Presupuesto, (conservando modalidades de trámite vigentes en 1973). En todo caso la ley de presupuesto deberá incluir los ingresos y gastos - de todas las entidades públicas, con excepción de las de carácter bancario y de las empresas del Estado.
  - d) Crear y suprimir empleos públicos, conceder pensiones y beneficios previsionales en general.
  - e) Fijar las remuneraciones de los funcionarios y autoridades públicas (excluidas las empresas del Estado) y normas sobre remuneración del sector privado.
  - f) Reservar al Estado determinadas actividades económicas cuando el interés nacional lo exija. Al respecto, en la medida que se afecten derechos existentes regirán las normas aplicables a la expropiación o nacionalización en su caso.
  
2. Corresponde al Presidente de la República la iniciativa legal y la administración en materias económicas de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 45 y 72 No. 10 del texto de la Constitución de 1925 vigente en 1973. La ley de presupuesto se ceñirá, asimismo, a lo dispuesto en el Art. 44 No. 4 del texto citado.

La ley de Presupuesto del sector público incluirá tanto al Fisco como a las instituciones descentralizadas, de acuerdo a lo que disponga de Ley Orgánica de Presupuesto. Sólo se excluirán las Empresas del Estado que la ley defina como tales.

La constitución otorgaría Municipios, Consejos de Desarrollo Regional y Consejo Económico, Social y Cultural, iniciativa legal, en la forma que determine y con la limitación de que no sean mayores que las que posea el Congreso Nacional en las materias respectivas.

Las normas propuestas en este párrafo se entienden aplicables tanto a un régimen presidencial como a un semi-presidencial, pues de lo contrario se estaría dando iniciativa en estas materias a la minoría parlamentaria.

3. Sin perjuicio de las disposiciones existentes en materia de veto, se podrán promulgar las partes aprobadas de las leyes económicas siempre que posean suficiente autonomía sustantiva, lo que será calificado por el Presidente de la Cámara de Diputados, en caso de desacuerdo resolverá el Tribunal Constitucional. En todo caso, esta norma debe entenderse como una facultad que el Ejecutivo podrá o no ejercer.
4. En la elaboración de proyectos de ley de índole económica y discusión parlamentaria de proyectos de ley de índole económica, podrán establecerse instancias de consulta a :
  - a) Al Consejo Económico, Social y Cultural
  - b) Las organizaciones representativas de los sectores afectados o interesados.
  - c) Entidades públicas o privadas, técnicamente idóneas en las materias respectivas.

Los informes de estas entidades serán públicos. Sus juicios y recomendaciones no obligarán a los poderes públicos.

La Ley establecerá las modalidades de tales mecanismos de consulta, los que no podrán ser obligatorios excepción hecha de la consulta al Consejo Económico, Social y Cultural respecto de los casos y materias que determine la Ley.

5. El Estado podrá ejercer funciones de regulación, fomento y control de la economía en la forma que determine la ley. En particular, la ley establecerá la forma en que podrán crearse Empresas estatales, adquirir activos o asociar capital estatal a empresas privadas, nacionales o extranjeras de cualquier tipo y para constituir empresas mixtas. La ley dispon-

drá, asimismo, la forma y condiciones que regirán la enajenación de activos público, la disolución de empresas estatales o el traspaso total o parcial de su patrimonio. Sólo en virtud de ley se podrá adquirir o enajenar empresas estatales.

6. Corresponderá al Presidente de la República cuidar de la recaudación de los ingresos públicos y decretar su inversión con arreglo a la ley. Se propone mantener el concepto del 2% constitucional en la forma establecida en la Constitución de 1925.
7. La ley podrá fijar límites globales, en términos de condición y plazo, a las diversas formas de endeudamiento público en moneda extranjera, como asimismo, a las distintas modalidades de endeudamiento público en moneda nacional.
8. El Presidente de la República (Jefe de Gabinete en caso de régimen semi-presidencial) designará al Consejo del Banco Central, al Director Técnico de la Oficina Nacional de Planificación, al Presidente del Banco del Estado, al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento, Presidente de Codelco y al Director de Presupuestos deberá hacerse por el Presidente de la República o Jefe de Gabinete según el caso, con acuerdo del Senado. La duración en sus cargos de estos funcionarios será igual al del período del propio gobierno; sólo podrán ser removidos con acuerdo del senado; sus informes respecto de proyectos de ley o decisiones de política económica en los campos de su respectiva competencia serán conocidos por el Congreso y tendrán carácter público.
9. El Congreso, el Consejo Económico, Social y Cultural y los Consejos de Desarrollo Regional tendrán derecho al acceso amplio a la información que respecto de datos hechos e informes en materia económico-social disponga el Estado, con la excepción de aquellos que por su naturaleza son confidenciales.

Los jefes de las entidades estatales respectivas serán responsables del cumplimiento de esta disposición. Corresponderá a los tribunales que determine la ley dirimir los con

flictos o problemas de interpretación que puedan surgir en relación con esta materia.

10. La ley establecerá mecanismos adecuados para asegurar la eficacia de los servicios y empresas públicas y la responsabilidad de los jefes encargados de su gestión.
11. El Presidente de la República (Jefe de Gabinete si se trata de un régimen semi-presidencial), deberá presentar a la Cámara de Diputados su programa de gobierno, incluidos los objetivos y políticas más importantes en materia económica y social, en el curso de su primer año de mandato.

En los años siguientes, documentos similares señalarán los cambios en la política y evaluarán los resultados alcanzados.

En materia económico-social estos documentos deberán, al menos, hacer referencia explícita a crecimiento económico, inflación, empleo, distribución del ingreso, inversión y balanza de pagos.

Las presentaciones señaladas se harán ante la Cámara de Diputados, la que tomará nota de los propósitos gubernativos. Sólo serán materia de aprobación legal aquellas proposiciones que el Ejecutivo formule explícitamente con carácter de tales.

12. Se acordó dejar constancia de que debe desestimarse la norma propuesta en el proyecto de la comisión Ortúzar (Art. 70, último inciso) en el sentido de que si el Congreso despacha una ley desfinanciada, el Presidente de la República deberá reducir proporcionalmente los gastos.

En primer término, si se produce al respecto, un diferendo entre el Ejecutivo y el Congreso, entra a jugar el mecanismo del veto como procedimiento específico de solución.

Por otra parte, se considera que para asegurar una administración responsable existen instrumentos más adecuados. La presentación y publicación obligatoria de informes técnicos, el análisis público anual de la gestión gubernativa, con comparación de metas y resultados y en definitiva, el juicio público, son mecanismos más congruentes con el funcionamiento de una democracia en que el Congreso es un Poder del Estado.

Si la ley desfinanciada es el resultado de la acción conjunta de Presidente y Congreso, las consecuencias de ello quedarán reflejadas en el mecanismo anual de evaluación del programa de gobierno anteriormente propuesto. Por lo demás no sólo el Congreso puede caer en la tentación demagógica; igual comportamiento puede tener el Presidente de la República.

Finalmente, en el caso que se establezca un régimen semi-presidencial, el Presidente de la República puede recurrir a la disolución de la Cámara de Diputados si estima que la acción legislativa es irresponsable o gravemente perjudicial.

13. Se acordó dejar constancia de la necesidad de desarrollar mecanismos de decisión, especialmente legislativos, que faciliten la realización del programa de Gobierno en lo económico-social, sin perjuicio de la protección a los derechos de las minorías. En especial, tales mecanismos deben procurar una adecuada armonía entre la necesidad de una razonable estabilidad en las normas básicas que rigen el funcionamiento de la economía y la posibilidad de introducir cambios significativos de acuerdo a formulaciones innovadoras que cuenten con mayoritario respaldo social y político.

#### V. CONSEJO ECONOMICO SOCIAL Y CULTURAL

1. Se acuerda proponer la creación de un organismo autónomo, denominado Consejo Económico, Social y Cultural.
2. El Consejo Económico, Social y Cultural será un organismo de consulta, debate, concertación y evaluación a nivel nacional.

Estará integrado por representantes de organizaciones sociales a nivel nacional que cumplan con los requisitos que establezca la ley. La Ley determinará la forma y procedimientos a que se ajustará la integración y funcionamiento del Consejo Económico, Social y Cultural. Asimismo, la ley determinará el órgano superior del Estado al que le competirá supervigilar el cumplimiento de estas disposiciones.

En todo caso, el Consejo Económico, Social y Cultural estará integrado fundamentalmente por representantes de organi-

zaciones sindicales, empresariales, gremiales, científicas, colegios profesionales, técnicos y estudiantiles.

La ley determinará, asimismo, los fueros y la remuneración que corresponda a sus miembros y las inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades que puedan afectarlos.

3. El Consejo Económico, Social y Cultural será órgano obligado de consulta para el Presidente de la República y el Congreso Nacional en las materias calificadas y oportunidades que determine la ley, y que en lo económico-social incluirá, al menos la Ley de Presupuestos, Plan Nacional de Desarrollo si lo hubiera, modificaciones tributarias, políticas de remuneraciones tanto en lo que respecta al sector público como privado, derechos sindicales, seguridad social y cambios en las normas que rigen el derecho de propiedad.
  4. El Consejo Económico, Social y Cultural, tendrá iniciativa legal, en la forma y condiciones que determine la Constitución, y podrá evacuar informes públicos de propia iniciativa respecto de las materias y en la oportunidad que estime pertinente.
  5. Podrá requerir información a organismos públicos, los que tendrán obligación de dar respuesta en la forma y plazos que señale la ley.
  6. Deberá a su vez escuchar las opiniones de organismos técnicos en la forma que determine la ley.
  7. Tendrá a lo menos un período de discusión anual en la forma, plazos y fechas que determine la ley. En todo caso, el Consejo evacuará sus informes dentro de los plazos máximos que en cada caso fije la ley.
-