TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº1617 - 1
9 de noviembre de 2023
ISSN 0717-1528

PROPUESTA CONSTITUCIONAL MANTIENE LAS BASES PARA EL PROGRESO ECONÓMICO

- La certeza jurídica es un elemento fundamental para promover la inversión y el crecimiento económico. El cierre del proceso constitucional y las normas que se proponen en el nuevo texto son claves para despejar la incertidumbre económica.
- La propuesta de nueva Constitución elaborada por el Consejo Constitucional conserva las bases que han sido esenciales para el progreso económico e introduce algunas innovaciones que se ajustan a los tiempos, tales como la consagración del deber de promover la libre competencia, derechos de los consumidores, o la protección del medio ambiente, pero compatibilizándose con el desarrollo sustentable.

La certeza jurídica es un elemento fundamental para promover la inversión y el crecimiento económico. Nuestro país se encuentra inmerso hace cuatro años en un debate constitucional que ha generado mayor incertidumbre. En ese sentido, el solo cierre de la discusión constitucional, con un texto que permita despejar esa fuente de incertidumbre, ya es una ventaja a la hora de dar estabilidad a las reglas institucionales bajo las cuales se desenvuelve la economía.

En 2022, el Índice de Incertidumbre Económica (IEC) elaborado por Clapes UC[1], alcanzó máximos históricos. Específicamente, en agosto, previo al plebiscito de salida, el centro de estudios señaló que una de las principales fuentes de incertidumbre era el proceso constitucional. De hecho, luego del triunfo del rechazo, el índice descendió considerablemente y ahora ha vuelto a repuntar en los últimos meses, de cara al resultado del nuevo proceso.

Lo que se muestra en el Gráfico N°1 no es sorprendente. La propuesta elaborada por la fallida Convención Constitucional ("Convención") buscaba derrumbar las bases del sistema económico vigente, retrocediendo en materia de libertades económicas, debilitando el derecho de propiedad y rigidizando el mercado laboral[2]. En cambio, la

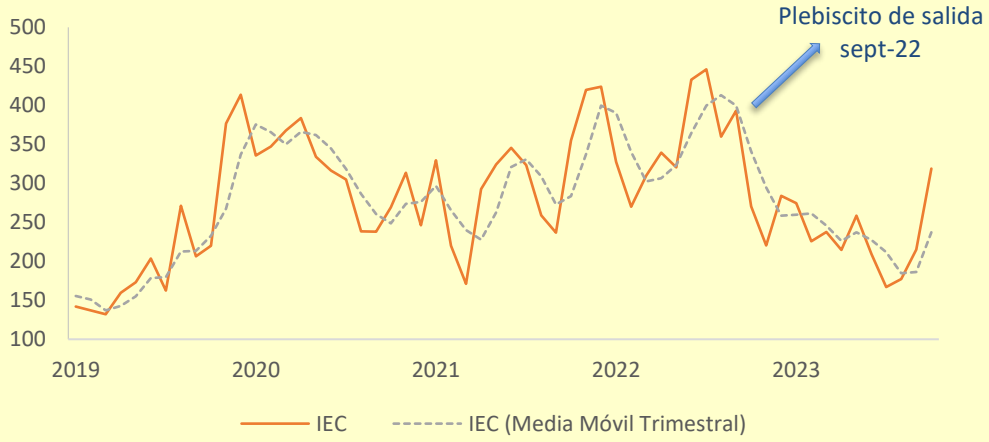
[1] El Índice de Incertidumbre Económica (IEC) es construido a partir del conteo de artículos de prensa (escrita) que cumplen con contener las palabras "incierto" o incertidumbre", en conjunto con cualquier otra palabra relacionada con economía (que comiencen con "econ"). Ver más en https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/07_10_16_iiec_informe_metodolgico_d7826cdf81.pdf
[2] Ver más en Libertad y Desarrollo, Temas Públicos N°1558-2, de 25 de agosto de 2022.

ISSN 0717-1528

propuesta que se plebiscitará en diciembre mantiene las bases que han sido esenciales para el progreso económico en nuestro país, introduciendo innovaciones que se ajustan a los tiempos, como lo es, por ejemplo, la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

EL AÑO 2022 EL ÍNDICE DE INCERTIDUMBRE ECONÓMICA ALCANZÓ MÁXIMOS HISTÓRICOS

Gráfico N°1: Índice de Incertidumbre Económica



Fuente: Clapes UC.

PROTECCIÓN ROBUSTA DERECHO DE PROPIEDAD: CLAVE PARA LA INVERSIÓN

1. Estatuto Expropiatorio.

La regulación del derecho de propiedad, y en particular, del estatuto expropiatorio, se mantiene prácticamente en los mismos términos de la Constitución vigente. Así, se reconoce el derecho de propiedad sobre toda clase de bienes corporales e incorporales; se establece que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social; y que nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, sino en virtud de una ley que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, pudiendo el expropiado reclamar de la legalidad del acto expropiatorio y teniendo derecho a la indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado (pagada en dinero efectivo al contado, a falta de acuerdo).

En ese sentido, la propuesta del Consejo Constitucional protege adecuadamente el derecho de propiedad (lo que incluye también los derechos de autor y la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, diseños industriales, etc.), protección que es determinante para la materialización de las inversiones y para

ISSN 0717-1528

promover la innovación. "La historia ha demostrado que la propiedad y su protección a través del marco jurídico es un avance de la civilización. En definitiva, es la mejor forma de administrar la mayoría de los bienes (lo que no tiene dueño no se cuida, se sobreexplota), y es condición para el desarrollo y la libertad de las personas"[3]. No es de extrañar, por las razones antes referidas, que en prácticamente todas las constituciones del mundo se reconozca y ampare el derecho de propiedad.

2. Estatuto minero y de las aguas.

Respecto a la principal industria del país, la minería, su estatuto se conserva prácticamente en los mismos términos de la Constitución actual. Corresponderá a la ley determinar qué sustancias son concesibles, las concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que será de *quórum calificado*.

En cuanto a las aguas, insumo básico para cualquier proceso productivo, se definen como bienes nacionales de uso público, sin perjuicio de que sobre ellas podrán constituirse o reconocerse derechos de aprovechamiento (DAA), los que confieren a su titular la facultad de usar y gozar de ellas, y la de disponer, transmitir y transferir dichos derechos[4].

Las normas propuestas que conservan lo esencial del ordenamiento vigente, y especialmente, la garantía del derecho de propiedad sobre las concesiones mineras y los DDA, contribuyen a otorgar un marco de certeza jurídica para actividades económicas que han sido claves para la inversión y la creación de empleos.

INNOVACIONES PARA PROMOVER LA LIBRE COMPETENCIA

El correcto desarrollo de una economía de mercado requiere de bajas barreras a la entrada y de una activa competencia que permita acceder a más y mejores bienes y servicios a un menor precio.

En ese sentido, el texto propuesto innova al introducir como deber del Estado el promover y defender la libre competencia; así como el emprendimiento y la

[3]Fontaine, B., García, M.; y Henríquez, J. (2023). "La propuesta de Constitución económica de la fallida Convención Constitucional: un manual para ser más pobres que no debemos repetir", en Hazbun, P. y Varela, P. (Eds.). *Lecciones Constitucionales: reflexiones sobre un proceso fallido y propuestas para el debate.* Ediciones LyD, Santiago, p. 345.

[4] Además, mediante una disposición transitoria, se deja claro que los DAA constituidos, reconocidos o regularizados conforme a la ley se regirán por las normas legales vigentes al momento de promulgarse la nueva Constitución.

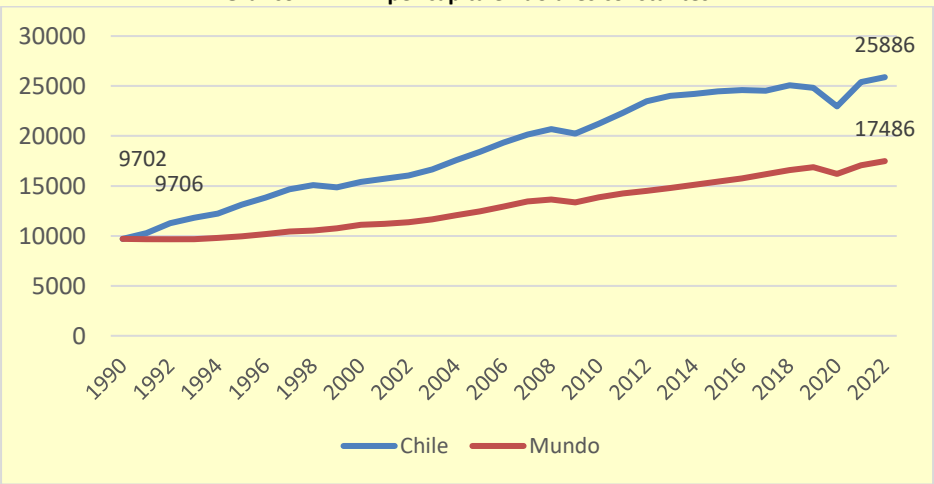
ISSN 0717-1528

innovación en las actividades productivas, considerando la protección del medio ambiente, sustentabilidad y desarrollo; y el de proteger a los consumidores ante prácticas abusivas y garantizar el ejercicio de sus derechos, entre ellos el acceso a bienes y servicios de forma libre, informada y segura. Cabe señalar que la consagración de la libre competencia a nivel constitucional no es una rareza. Por el contrario, muchos países la contemplan en su Carta Fundamental.

En cuanto a la libertad de emprender, motor del progreso económico y social, se consagra en términos muy similares a los de la Constitución actual, que han permitido que Chile tenga un crecimiento mucho mayor al resto del mundo, como se muestra en el Gráfico N°2.

CRECIMIENTO ECONÓMICO DE CHILE SUPERA CON CRECES EL DEL RESTO DEL MUNDO

Gráfico N°2: PIB per cápita en dólares constantes



Fuente: Banco Mundial.

NORMAS TRIBUTARIAS: DUDAS CON ALGUNAS INNOVACIONES

En lo grueso, se mantienen los principios y normas que configuran el sistema tributario vigente. Así, por ejemplo, se establece la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley y la igual repartición y proporcionalidad de las demás cargas públicas legales; y el principio de no afectación tributaria, en el sentido de que todos los tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado, manteniendo las mismas excepciones de la Constitución vigente[5].

[5] En lo que respecta a que la ley puede autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de defensa nacional y que determinados tributos que gravan actividades o bienes que tengan una

ISSN 0717-1528

Sin embargo, la propuesta introduce cambios en materia tributaria que han sido objeto de críticas. Por ejemplo, aquella norma que establece que "los gastos objetivamente necesarios para la vida, cuidado o desarrollo de la persona y su familia se considerarán deducibles para la determinación de los tributos que correspondan". De partida es discutible que una norma de esta naturaleza deba estar en la Constitución, pues dicha materia debiera quedar entregada a la política tributaria, además de que los términos utilizados son sumamente amplios y difíciles de delimitar, pues establecer qué cabe dentro de "gastos necesarios para la vida" puede abrir un abanico infinito de posibilidades. No obstante ello, se debe reconocer que esta norma se hace cargo de una discusión antigua en cuanto a si la capacidad del contribuyente debiera medirse solo en función de sus ingresos o bien también considerando las personas dependientes económicamente de éste.

También controvertida es aquella norma incorporada a propósito del "derecho a la vivienda adecuada", que propone que el inmueble destinado a la vivienda principal del propietario esté exento de toda contribución e impuesto territorial. Si bien se introdujeron algunas correcciones a la redacción original, de tal forma que se admitan excepciones legales a esta exención, las que sólo podrán fundarse, en forma conjunta, en el alto avalúo fiscal de la vivienda principal y los ingresos del contribuyente y su familia, además de mandatar al Ejecutivo a ingresar un proyecto de ley que contemple mecanismos para compensar la disminución de los ingresos municipales que eventualmente se generen, es discutible que esta norma tenga que estar en la Constitución, correspondiendo más bien a una definición de la política tributaria.

NORMAS LABORALES: EVITAR CONFLICTIVIDAD Y PROCURAR CONTINUIDAD DE SERVICIOS ESENCIALES

En materias laborales, la propuesta del Consejo, a diferencia de la que propuso la Convención[6], y salvo algunas aprensiones puntuales, apunta en la dirección correcta.

Respecto al derecho al trabajo decente, a su libre elección y libre contratación, se introducen algunos elementos novedosos como el deber de la ley de promover la conciliación de la vida laboral y familiar, la desconexión digital o la prohibición de la discriminación arbitraria en la retribución por el trabajo entre hombres y mujeres con un mismo empleador. Pese a ser valorables, resultará esencial la implementación legal que se haga de ellos, para evitar la judicialización.

clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que señale la ley, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo o inversión.

[6] Negociación colectiva a nivel ramal, sectorial y territorial; huelga libre y fuera del marco de la negociación colectiva; derecho de los trabajadores de participar en las decisiones de la empresa, etc.

ISSN 0717-1528

En cuanto a la libertad sindical, la propuesta comprende el derecho a la sindicalización y a la huelga dentro del marco de la negociación colectiva, alejándose de la huelga sin limitaciones -que incluía también a los funcionarios públicos- que proponía la Comisión Experta que generaría una mayor conflictividad laboral.

Además, se establece que no podrán declararse en huelga los funcionarios públicos ni quienes trabajen en empresas que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, o a la economía o seguridad del país. Estos elementos contribuyen a la certeza jurídica y buscan evitar la paralización de servicios y actividades esenciales, con el daño que ello conlleva a los ciudadanos.

MANTIENE LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL

La propuesta de nueva Constitución en esta materia- que proviene del Anteproyecto de la Comisión Experta- mantiene los elementos que han sido esenciales para resguardar la autonomía del Banco Central, elevando a nivel constitucional normas que, ante la desaparición de las leyes con quórums especiales, no deben quedar expuestas a cambiantes mayorías en el Congreso, como, por ejemplo, su composición o causales de remoción de los consejeros. Así, se mantiene la institucionalidad que permitió disminuir la inflación desde el promedio de 190% anual en la década de los 70' a un 4,1% anual durante los últimos 10 años.

RESPONSABILIDAD FISCAL E INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL

A propósito de la consagración del Estado social y democrático de derecho, se incorpora expresamente el principio de responsabilidad fiscal. También se establece este principio en el capítulo de "Gobierno y Administración Regional y Local". Si bien no se da mayor detalle del contenido de este principio, su presencia debiera servir de guía para un uso eficiente y responsable de los recursos públicos.

Respecto a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para impulsar la legislación en determinadas materias, la propuesta de nueva Constitución también es de continuidad, reservando al Ejecutivo la iniciativa exclusiva respecto de materias que irrogan gasto fiscal y otras, tales como tributos, creación de servicios públicos, fijación de remuneraciones del sector público, seguridad social, entre otras. Esta herramienta, que proviene de la Constitución de 1925 y cuyo catálogo de materias se ha ido ampliando por gobiernos de distinto signo político, ha sido esencial para el correcto manejo de las finanzas públicas. Además, vale la pena destacar que se introduce dentro de las facultades del Tribunal Constitucional la de pronunciarse

ISSN 0717-1528

sobre si una moción o indicación es de iniciativa exclusiva presidencial, lo que contribuye a limitar las mociones parlamentarias que la vulneran.

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA MANO DEL PROGRESO ECONÓMICO

Sin duda, uno de los mayores excesos en los que incurrió la Convención se dio en la protección del medio ambiente, a costa del desarrollo económico. De hecho, la propuesta tenía un claro cariz ecocéntrico, introduciéndose nuevas categorías como "derechos de la naturaleza". Incluso el término "decrecimiento" fue utilizado por convencionales, evidenciando sus posturas sobre la materia. Afortunadamente, la propuesta de nueva Constitución enfrenta la preocupación por el medio ambiente de forma adecuada, buscando el equilibrio con el desarrollo sustentable.

En concreto, se incorpora un capítulo específico sobre esta materia, estableciéndose expresamente que la sustentabilidad supone que el desarrollo económico requiere el mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas de conservación y protección del medio ambiente, a fin de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras. Además, se señala que el Estado contará con instituciones administrativas y jurisdiccionales en materia ambiental de carácter técnico, lo que debiera llevarnos a una reforma de las instituciones que hoy tienen atribuciones en estas materias.

PROPUESTA PRESERVA LAS BASES QUE PERMITIERON LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE CHILE, ADAPTÁNDOSE A LOS DESAFÍOS ACTUALES

La propuesta de nueva Constitución, y sin perjuicio de algunas dudas respecto a normas específicas, conserva las bases esenciales para el progreso económico y social que ha logrado el país en las últimas décadas, al tiempo que introduce algunos elementos novedosos que se ajustan a los tiempos y desafíos del futuro. La protección robusta del derecho de propiedad, la promoción de la libre competencia, la disciplina fiscal y la autonomía del Banco Central son elementos esenciales para otorgar un marco de certeza jurídica, promover la inversión y el emprendimiento, que son los cimientos para lograr el bienestar de todos los chilenos.