

INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DEL CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO EN CHILE

LEGAL INSTITUTIONALIZATION OF THE AUTONOMOUS FISCAL COUNCIL IN CHILE

*Hermann González Bravo**
*José Riquelme González***

RESUMEN: Este trabajo aborda la creación del Consejo Fiscal Autónomo en Chile y su institucionalización legal en nuestro ordenamiento jurídico. Se señala, por una parte, el papel de los consejos fiscales en el marco de política económica, los beneficios que significa la creación de estos consejos como control externo e independiente sobre la ejecución de la política fiscal que desarrollan los gobiernos, la experiencia chilena con un consejo fiscal asesor y las recomendaciones para fortalecer la institucionalidad fiscal mediante la creación por ley de un consejo fiscal autónomo. Por otra, se explica cómo el proceso legislativo permitió ir mejorando la propuesta originalmente presentada por el gobierno, señalando los cambios que fue sufriendo el proyecto en las diferentes instancias legislativas durante su discusión y aprobación.

PALABRAS CLAVES: Consejo fiscal - Política fiscal - Proceso legislativo

ABSTRACT: This work addresses the creation of the Autonomous Fiscal Council in Chile and its legal institutionalization in our legal system. On the one hand,

* Magíster en Economía con mención en Macroeconomía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y egresado de ingeniería comercial de la misma casa de estudios. Profesor del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Coordinador macroeconómico y jefe de asesores, Ministerio de Hacienda. Correo electrónico: hgonzalez@hacienda.gov.cl

** Abogado y profesor de la Universidad del Desarrollo. Magíster en derecho LLM, con mención en Derecho Regulatorio, en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador legislativo, Ministerio de Hacienda. Correo electrónico: jriquelme@hacienda.gov.cl

tackles the role of the fiscal councils in the political economy framework and the benefits of creating these councils as an external and independent control over the execution of the fiscal policy developed by the governments, the Chilean experience with an Advisor Fiscal Council and the recommendations for strengthening the fiscal framework with the creation of an Autonomous Fiscal Council by law. On the other, it explains how the legislative process allowed the proposal originally submitted by the government to be improved, pointing out the changes that the project was undergoing in the different legislative instances during its discussion and approval.

KEYWORDS: Fiscal Council - Fiscal Policies - Legislative process

1. POLÍTICA ECONÓMICA Y CONSEJOS FISCALES

Así como la política monetaria y cambiaria generalmente son responsabilidad de los bancos centrales, la política fiscal está a cargo de los gobiernos que, en sistemas democráticos, son elegidos por votantes que adhieren a un programa de gobierno.

La mayor parte de los bancos centrales del mundo tienen como principal objetivo el control de la inflación. En algunos casos, se establecen otros objetivos, como la estabilidad financiera o el desarrollo económico¹. En nuestro país, el Banco Central es un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico y conduce su política monetaria en un marco de metas de inflación que fue adoptado en septiembre de 1999, junto con la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible. El objetivo operacional de la política monetaria es que la inflación proyectada se ubique en 3% anual en un horizonte en torno a dos años².

Por su parte, en Chile desde el año 2001 la política fiscal se conduce bajo el concepto de balance estructural del gobierno central. De acuerdo con este concepto, el gasto fiscal máximo se determina en función de los ingresos fiscales estructurales o cíclicamente ajustados y no en función de los ingresos efectivos anuales. De acuerdo con la Ley n.º 20128³ sobre responsabilidad fiscal del año 2006, una vez que asume un nuevo gobierno, tiene noventa días para establecer las bases de la política fiscal que se aplicará en su administración, incluyendo un pronunciamiento explícito sobre los efectos de su política en el balance estructural o cíclicamente ajustado.

¹ DE GREGORIO (2006).

² BANCO CENTRAL DE CHILE (2007).

³ Ley n.º 20128.

En los primeros años de funcionamiento de la regla fiscal, el objetivo era lograr anualmente un superávit estructural (diferencia entre ingresos fiscales estructurales y gasto público efectivo) equivalente a 1% del PIB. Dicho objetivo debió ser abandonado con ocasión de la gran recesión de los años 2008 y 2009, periodo en que se implementó una política fiscal fuertemente contracíclica y, desde entonces, los distintos gobiernos han establecido objetivos de convergencia hacia el balance estructural, con más o menos éxito.

En ausencia de reglas o leyes que lo expliciten, el orden y la responsabilidad fiscal queda al arbitrio del gobierno y, aún más, de la idoneidad de una persona, el ministro de Hacienda. Siendo así, gobiernos con tendencia populista, que tienen como principal objetivo ganar la siguiente elección sin importar el costo que ello implique, pueden gastar en exceso, comprometiendo los ahorros de un país o endeudándolo de forma excesiva e insostenible.

Los costos de una conducción fiscal irresponsable recaen finalmente sobre la población, los mismos votantes que eligieron al gobierno, pues se traducen indefectiblemente en un deterioro del perfil crediticio del país, mayores primas por riesgo, tasas de interés más altas y en un tipo de cambio real más apreciado, que atenta contra la competitividad de las exportaciones. En ocasiones, puede ser necesario un ajuste abrupto del gasto público, empujado por los mercados internacionales que dejan de financiar el exceso de gasto o por un organismo internacional, que rescata al país en cuestión, con enormes costos que debe asumir la población más vulnerable, que es la más dependiente de las prestaciones sociales que provee el Estado.

Los consejos fiscales han surgido en el mundo como una solución al dilema de ejercer un control externo e independiente sobre la ejecución de la política fiscal, para reducir los riesgos de una conducción irresponsable, pero sin afectar la necesaria libertad que deben tener los gobiernos para implementar el programa por el que fueron electos y establecer las prioridades que les parezcan más apropiadas. Para lograr este objetivo, un aspecto clave es que los consejos fiscales sean autónomos del gobierno, pero no se considera apropiado que esta autonomía sea equivalente a la que tienen los bancos centrales, dada la dimensión político-democrática que tiene la política fiscal y que no es propia de la política monetaria.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE CONSEJOS FISCALES

Aunque el consejo fiscal más antiguo data de 1945 en Holanda y algunos otros consejos fueron creados en las décadas de 1960 y 1970, como son los casos de Dinamarca, Austria y Estados Unidos, el mayor incremento de este

tipo de instituciones se produce pocos años atrás después de la gran recesión de los años 2008 y 2009 y, especialmente, después de la crisis de la deuda en Europa que siguió a esta.

Efectivamente, este último episodio dejó en evidencia, por un lado, que la existencia de reglas fiscales fue insuficiente para garantizar la responsabilidad fiscal en los países que comparten el euro. Por otra parte, quedaron de manifiesto los enormes costos que debe asumir la población, en términos de aumento del costo de financiamiento, pérdidas de empleos, ajustes salariales y aumento de la pobreza, como consecuencia de los ajustes fiscales que se deben implementar una vez que los mercados dejan de financiar una dinámica de deuda pública insostenible. Actualmente, de acuerdo con la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), existen del orden de cuarenta consejos fiscales en el mundo y la mayoría de ellos están en Europa.

De acuerdo con la información recopilada por el FMI en su base de datos sobre consejos fiscales y sistematizada por Beetsma y coautores⁴, las funciones que pueden realizar este tipo de instituciones consideran análisis positivo, monitoreo de las reglas fiscales, preparación o evaluación de proyecciones, análisis de sostenibilidad de largo plazo, análisis normativo o recomendaciones y, de forma minoritaria, evaluación del costo de políticas públicas.

La influencia de los consejos fiscales en la política fiscal se produce tanto directamente, por las funciones señaladas en el párrafo anterior, como indirectamente, a través de su participación en el debate público. De forma creciente, los consejos fiscales autónomos del gobierno, han pasado a formar parte de las buenas prácticas en el diseño de marcos fiscales y, la evidencia preliminar, sugiere que estos organismos reducen los sesgos optimistas de las proyecciones fiscales y aumentan su precisión, al tiempo que fomentan el cumplimiento de las reglas fiscales.

3.- EL CONSEJO FISCAL EN CHILE

3.1. *La recomendación del Comité Corbo en 2011*

La primera vez que se hizo referencia a la necesidad de crear un consejo fiscal en Chile fue el año 2011, cuando el Ministerio de Hacienda convocó un comité asesor

“con el objetivo de desarrollar propuestas de perfeccionamiento de la metodología de cálculo del balance estructural en Chile y de su archi-

⁴ BEETSMA *et al.* (2018).

tectura institucional, para que el indicador oriente una política fiscal sustentable y predecible”⁵.

Dicho comité, conocido como Comité Corbo, debido a que fue presidido por el economista Vittorio Corbo, recomendó la creación de un consejo fiscal autónomo (CFA) con un mandato y tareas específicas determinadas por una norma legal, sin delegación de autoridad de la política fiscal, que funcionara como un organismo evaluador y asesor sobre la regla fiscal y la solvencia del sector público.

Entre las características que debería tener el CFA de acuerdo con el Comité Corbo, se encontraban las siguientes:

- i. Ser un organismo autónomo del Poder Ejecutivo y del Congreso;
- ii. Creado por ley especial que defina su mandato; funciones, responsabilidades y atribuciones; estructura corporativa; planta y la forma de fijación de las remuneraciones de su planta y de sus consejeros; financiamiento presupuestario requerido para su funcionamiento efectivo; responsabilidades en la rendición de cuentas (con informes públicos y presentaciones ante el Congreso) y en el cumplimiento de transparencia en la entrega de información sobre sus estudios, propuestas y actividades; su pleno e inmediato acceso a la información estadística necesaria para la presentación y la ejecución del presupuesto, de la cual dispone el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos; las obligaciones de confidencialidad que deberán guardar sus consejeros y funcionarios en el ejercicio de sus cargos y funciones;
- iii. Encabezado por un consejo de tres miembros elegidos entre especialistas académicos y de alta experiencia en materias fiscales, propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con periodos de permanencia traslapados e independientes del ciclo presidencial. El Comité propuso que la función de presidencia debería implicar un cargo de tiempo completo, mientras que los restantes dos miembros trabajarían a tiempo parcial (verificando que el cargo no entre en conflicto con sus restantes actividades). A su vez, el presidente sería seleccionado entre los consejeros por el Presidente de la República.

Entre las funciones del CFA, que deberían estar definidas por ley, el Comité Corbo propuso incluir las siguientes:

- i. Evaluar la metodología de la regla fiscal adoptada por el Ejecutivo. El CFA deberá publicar sus evaluaciones y recomendaciones sobre la metodología de la regla fiscal en informes públicos;

⁵ El análisis y recomendaciones del Comité Corbo está disponible en www.dipres.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf [fecha de consulta: abril 2019].

- ii. Proveer con carácter vinculante los supuestos y las proyecciones para las variables de ajuste cíclico, requeridas en la estimación del balance cíclicamente ajustado (BCA), para la elaboración del presupuesto por el Ministerio de Hacienda;
- iii. Presentar, a fines de cada año, un informe anual sobre la política fiscal, la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal;
- iv. Emitir una opinión fundada sobre el programa financiero de mediano plazo del Ministerio de Hacienda;
- v. Emitir un informe con su opinión, dirigido al gobierno, a la Contraloría General de la República y al Congreso, sobre los eventuales cambios de principios y metodologías contables utilizados en la elaboración del presupuesto;
- vi. Emitir una opinión sobre el Informe de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público y Actualización de Proyecciones, que presenta la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda en junio de cada año;
- vii. Evaluar y emitir una opinión respecto de la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape en la aplicación del presupuesto por el Ministerio de Hacienda y la estrategia de convergencia a la meta del BCA, en caso de activarse esta;
- viii. Emitir una opinión sobre el Informe de Pasivos Contingentes;
- ix. Responder a consultas del Ejecutivo sobre política fiscal en su dimensión macroeconómica y financiera.

3.2. Creación de un consejo fiscal asesor

En abril del año 2013 durante el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera, se dio el primer paso para implementar la recomendación del Comité Corbo y se creó mediante el decreto n.º 545 del Ministerio de Hacienda el primer Consejo Fiscal Asesor⁶. Este Consejo, vigente hasta la implementación del Consejo Fiscal Autónomo el año 2019, tenía las siguientes funciones:

- i. Participar como observadores en los Comités de PIB Tendencial y de Precio de Referencia del Cobre que convoque el Ministerio de Hacienda;
- ii. Pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico del balance estructural realizado por la Dirección de Presupuestos;

⁶ Disponible en <http://bcn.cl/25qa0> [fecha de consulta: abril de 2019].

- iii. Manifiestar su opinión y formular observaciones al Ministerio de Hacienda sobre los eventuales cambios metodológicos al cálculo del balance estructural que proponga la autoridad;
- iv. Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto.

El Consejo Fiscal estaría integrado por cinco miembros expertos en temas fiscales y presupuestarios, designados por el ministro de Hacienda. El decreto n.º 545 estableció quienes serían a los cinco consejeros e identificó al presidente y al vicepresidente. Los periodos de nombramiento fueron desde dos a cuatro años.

El decreto de creación también estableció, entre otras materias, que el Consejo sesionaría al menos una vez por semestre y cada vez que el ministro de Hacienda lo convocara; indicó que un reglamento interno sería aprobado por el ministro de Hacienda para el adecuado funcionamiento del Consejo y estableció las normas de confidencialidad en el uso de la información a la que tendrían acceso los consejeros.

Como queda de manifiesto, el Consejo Fiscal Asesor creado el año 2013 tomó solo algunas de las recomendaciones hechas dos años antes por el Comité Corbo. En particular, la creación se hizo por decreto, en lugar de una ley aprobada por el Congreso. Al ser creado por una norma dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, el gobierno podía modificar las competencias del Consejo e, incluso, en un escenario extremo, eliminarlo.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo Fiscal Asesor es considerado como un paso relevante en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal de nuestro país. El Consejo actuó como asesor del ministro de Hacienda en diversas materias; verificó cada vez que fue requerido el cálculo del BCA y de los parámetros de referencia del Presupuesto (PIB tendencial y precio de referencia del cobre) y fue un actor relevante en el debate público en materia de política fiscal, incluso impidiendo un cambio metodológico que quiso hacer el Ministerio de Hacienda a inicios del año 2018 y que no estaba justificado en forma suficiente. En definitiva, este Consejo Fiscal Asesor permitió avanzar en materia de transparencia fiscal y de credibilidad de la regla de balance cíclicamente ajustado (BCA).

4. CREACIÓN POR LEY DE UN CONSEJO FISCAL AUTÓNOMO

Diversos organismos internacionales, como la OCDE y el FMI recomendaron avanzar hacia un consejo fiscal autónomo, creado por ley y con mayores atribuciones y responsabilidades⁷.

⁷ FMI (2016); OCDE (2018).

Por estas recomendaciones internacionales, las internas y el buen funcionamiento del Consejo Fiscal Asesor, es que hacia fines del primer gobierno del presidente Sebastián Piñera se presentó un proyecto de ley para otorgarle a esta institucionalidad rango legal y mayor permanencia. Sin embargo, la presentación fue muy cerca del término del periodo presidencial y el gobierno entrante, el segundo de la expresidenta Michelle Bachelet, decidió retirar el proyecto a solo tres meses de asumir.

La necesidad de avanzar hacia una institución independiente del gobierno y creada por ley, quedó de manifiesto a inicios del año 2014, cuando el gobierno entrante reemplazó a todos los consejeros nombrados el año 2013, por periodos que iban de dos a cuatro años.

Pese a que formaba parte del programa del gobierno que asumió el año 2014, durante los cuatro años de dicha Administración no se avanzó en la creación por ley de un consejo fiscal autónomo.

En junio de 2018, el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera envió al Congreso un proyecto de ley para crear el primer Consejo Fiscal Autónomo, entregando mayor independencia, competencias y responsabilidades a la nueva entidad que contribuirá con el manejo responsable de la política fiscal del gobierno central.

Las funciones del Consejo Fiscal Autónomo se amplían respecto de las que tiene el Consejo Fiscal Asesor y se alinean con las recomendaciones del Comité Corbo, las que, a su vez, son acordes con las mejores prácticas internacionales en materia de institucionalidad fiscal.

La Ley n.º 21148 establece que este nuevo organismo tendrá las siguientes funciones:

- i. Evaluar y monitorear el cálculo del ajuste cíclico de los ingresos efectivos efectuado por la Dirección de Presupuestos;
- ii. Participar como observador en los procedimientos establecidos para recabar la opinión de expertos independientes del precio de referencia del cobre y del PIB tendencial, revisar dichos cálculos y manifestar su opinión sobre los mismos;
- iii. Formular observaciones y proponer al Ministerio de Hacienda cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del Balance Estructural;
- iv. Manifestar su opinión sobre eventuales desviaciones del cumplimiento de las metas de Balance Estructural y proponer medidas de mitigación;
- v. Evaluar la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas y difundir los resultados de sus evaluaciones;
- vi. Asesorar al Ministerio de Hacienda en las materias fiscales que este le encomiende de manera expresa y que tengan relación con su objeto;

- vii. Realizar informes en relación con los estudios, análisis y otros temas que le competen de acuerdo con su ley;
- viii. Contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- ix. Proponer al ministro de Hacienda, una vez al año, los nombres de los integrantes de los comités consultivos del precio de referencia del cobre y del PIB tendencial que ocuparán los cupos que por alguna razón hayan quedado vacantes.

El Consejo Fiscal Autónomo tendrá una activa comunicación con el Congreso, un cambio de primer orden respecto del funcionamiento del Consejo Fiscal Asesor, cuya comunicación era únicamente con el Ministerio de Hacienda. En efecto, tendrá que enviar los estudios que realice a las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, en un plazo máximo de cinco días hábiles contados desde su elaboración y, además, en los meses de abril y septiembre, deberá exponer un informe sobre el ejercicio de sus funciones ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

4.1. Composición del Consejo

El Consejo estará integrado por cinco miembros, expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materias fiscales y presupuestarias, designados por el Presidente de la República, previo acuerdo con el Senado. En la conformación del Consejo deberán estar representados ambos géneros.

Los consejeros durarán cinco años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos por un nuevo periodo. El presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República de entre los cinco consejeros y durará tres años en el cargo o el menor tiempo que le reste como consejero, pudiendo ser designado para nuevos periodos. El vicepresidente del Consejo será elegido por el propio Consejo.

Los avances introducidos por esta ley a la institucionalidad fiscal son múltiples. En primer lugar, la creación queda sostenida en una norma jurídica de mayor jerarquía y estabilidad al quedar consagrado mediante una ley, y sus consejeros son aprobados por el Senado, otorgándole una validación política y autonomía del Ejecutivo que hasta ahora no tenía. Además, el proyecto de ley agregó nuevas atribuciones y responsabilidades al Consejo, una comunicación activa con el Congreso, es decir, un papel público necesario para dar a conocer sus opiniones; cargos remunerados y recursos para contar con un *staff* técnico y contratar estudios, lo que fortalece su independencia respecto del Ejecutivo.

4.2. La tramitación legislativa del proyecto y su importancia

El proceso mediante el cual los proyectos de ley que tanto parlamentarios como el Presidente de la República pueden presentar para su discusión y votación al Congreso, tiene un diseño que busca cumplir diversos objetivos. Uno de ellos, es que la iniciativa sea perfeccionada, gracias al aporte de diferentes miradas políticas, de consideraciones técnicas y a un buen ánimo de diálogo. Sebastián Soto, definió este proceso como

“...la unión de un conjunto de etapas y actos formales que permiten el estudio, debate, votación y aprobación de un proyecto de ley y en el que toman parte diversas autoridades, funcionarios y demás interesados, a fin de influir en el contenido y tramitación de la ley que, si es del caso, será finalmente publicada”⁸.

Este conjunto de etapas se da sobre la base de lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política de la República (CPR), que, en su inciso primero señala que todo proyecto de ley “puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado...”⁹.

Durante los tres trámites constitucionales que requirió el proceso de formación de la ley que creó el CFA¹⁰ (o también El Proyecto), se le formularon a la iniciativa numerosas adiciones y correcciones que perfeccionaron el modelo originalmente propuesto. Si la legitimidad de una determinada política pública es

“la capacidad de un sistema político y jurídico de generar respaldo para la implementación de las leyes y políticas, incluso por parte de aquellos que se opusieron a estas por razones sustanciales”¹¹,

podemos sostener que la ley que creó el CFA goza de una indiscutible legitimidad, toda vez que diferentes representantes del espectro político que hoy tiene el Congreso formularon cambios, que el Ejecutivo estuvo dispuesto a respaldar estos¹², no solo considerando las propuestas de parlamentarios, sino que, también, aquellas de parte de la Corte Suprema y las mismas que durante la reflexión interna que acompaña la tramitación de un proyecto, invita a formular.

⁸ SOTO (2016)

⁹ Constitución Política de la República, artículo 69.

¹⁰ *Boletín* n.º 11777-05.

¹¹ WALDRON (2018), pp. 7-28.

¹² Se requería en la mayoría de los cambios de indicaciones por parte del Ejecutivo, porque la mayoría de los contenidos modificados son, de acuerdo con el artículo 65 de la CPR, materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Este buen proceso legislativo constituye la base de un optimismo fundado para esperar un funcionamiento útil y beneficioso para el país, por parte del Consejo. Después de todo, buenos procesos legislativos producen mejores políticas públicas¹³.

El Proyecto tuvo un tiempo razonable de discusión en el Congreso. Fueron un poco más de siete meses para la discusión. Durante este tiempo se incorporaron nuevas competencias al Consejo (además de aquellas con las cuales se presentó), se establecieron deberes para con el Congreso¹⁴, consideraciones de género para la composición de este, se innovó en materia de probidad y transparencia y, se especificaron las sanciones para aquellos consejeros que utilizaran información que por sus cargos tuvieran y luego emplearan de manera indebida y, fundamentalmente, se reforzó su autonomía, cambiando su naturaleza jurídica (aspecto no menor), modificando la forma en que se designarían los consejeros y el procedimiento de acusación entre consejeros.

La Cámara de Diputados dio inicio a la tramitación del proyecto según se informó en la Cuenta de la Sala de Sesiones de esta corporación, el 5 de junio de 2018, enviando el proyecto a la Comisión de Hacienda de la Cámara, la que empezó a conocer la iniciativa. En esta instancia el proyecto tuvo sus primeros e importantes cambios.

4.3. Naturaleza jurídica del Consejo (desde la dependencia hasta la autonomía)

La importancia de definir la naturaleza jurídica de las cosas, radica en que esta constituye la característica primordial de aquellas; es, por tanto, su esencia aquello que la diferencia de las demás. Para el caso del CFA, la determinación de su naturaleza jurídica fue un interesante debate nacido en la Comisión de Hacienda de la Cámara y posteriormente desarrollado en el Senado y su comisión del mismo nombre.

El proyecto llegó a la Comisión de Hacienda de la Cámara, con un texto que señalaba, en su artículo primero, que el CFA sería “un organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda”.

El carácter de consultivo resulta importante, por cuanto es el Presidente de la República quien tiene la administración financiera y presupuestaria del Estado y puede considerarse esta conducción como indelegable, independiente de contar con el apoyo de sus respectivos ministros, estos en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Mandatario¹⁵.

¹³ BAR SIMMAN (2011).

¹⁴ Lo que señalamos páginas atrás, al referirnos a la activa comunicación con el Congreso.

¹⁵ Ley n.º 18575, artículo 20.

Por otra parte, el objetivo del proyecto era claro: dotar al Consejo de la suficiente autonomía, atribuciones y recursos “para lograr ejercer adecuadamente su función, que asegure la adecuada implementación y efectividad de la regla fiscal”¹⁶. Por lo mismo en la fundamentación del *Mensaje* se señaló que era

“necesario perfeccionar el marco institucional que lo define (al Consejo), reforzando tanto su mandato como su autonomía, de modo de fortalecer su impacto en el buen funcionamiento de la política fiscal”¹⁷.

Sin embargo, la redacción del artículo primero arrojaba razonables dudas sobre la autonomía que el Consejo tendría respecto del Presidente de la República. El carácter de organismo consultivo forzaba a considerar al CFA como un servicio público de carácter centralizado, pues actuaría bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del fisco y, estaría, entonces, sometido a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda¹⁸.

La estrecha relación entre el Presidente de la República y todos los servicios públicos (especialmente en los centralizados), se funda en

“los poderes con que cuenta el Primer Mandatario, cuales son los de ordenar –emitir actos particulares que contengan mandatos determinados–, instruir –dictar actos generales que trasuntan directrices de comportamiento–, y controlar.”¹⁹.

Si bien en El Proyecto, en sus fundamentos, en la forma de designación de los consejeros y en el quórum de nombramiento buscaba atenuar la injerencia presidencial, el objetivo de la autonomía podía reforzarse todavía más.

Luego, en la Comisión de Hacienda de la Cámara, los diputados Auth y Jackson, en forma separada, presentaron cada uno, indicaciones con el mismo objetivo: eliminar la expresión ‘dependiente’ para apuntar hacia un relacionamiento con el Presidente a través del Ministerio de Hacienda. Si bien este fue un primer avance, no despejó por completo las dudas respecto de su naturaleza por las razones antes señaladas.

Por lo mismo, durante el segundo trámite constitucional, en la discusión general del proyecto en la Sala de Sesiones de la Cámara Alta, el senador Pizarro, integrante de la Comisión de Hacienda del Senado (y que, por lo mismo, había conocido la discusión del proyecto en dicha instancia), sostuvo lo siguiente:

¹⁶ *Historia de la Ley*, n.º 21114, p. 3 (mensaje del proyecto)

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ley n.º 18575, artículo 26.

¹⁹ ENTEICHE (2016), pp 359-378.

“resulta indispensable precisar en el artículo 1 del proyecto cuál será su naturaleza jurídica. Actualmente dicha disposición solo nos dice que se trata de un organismo consultivo, que se relacionará con el Presidente de la República mediante el Ministerio de Hacienda, y que su domicilio será la ciudad de Santiago. Al respecto, cabe preguntarse: ¿se tratará de un servicio público descentralizado? ¿Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, o actuará bajo la personalidad jurídica y el patrimonio del Fisco?”²⁰.

Efectivamente resultaba indispensable determinar la naturaleza jurídica de este nuevo órgano que se creaba. Esta diferencia no puede ser considerada como irrelevante; muy por el contrario, la precisión entre un órgano que se relaciona con el Presidente a través de un ministerio en particular y, que, por lo tanto, no requiere de personalidad o patrimonio propios y uno autónomo con estas características, se puede observar en el ejercicio de las competencias de estos. Así, por ejemplo, el CFA tiene la competencia para contratar los estudios y asesorías que se requieran para el cumplimiento de sus funciones²¹; si el Consejo se hubiese mantenido como un organismo que se relacionaría con el Presidente, sin personalidad jurídica propia, esta potestad sería ejercida, en la práctica, por el subsecretario de Hacienda en su calidad de jefe superior de servicio (a menos que la ley hubiese dispuesto otra cosa).

Por lo mismo, es que el Ejecutivo presentó una indicación para disipar todas las dudas, determinando así, que el Consejo sería un organismo

“autónomo, de carácter técnico y consultivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y se regirá por la presente ley y demás normativa que se dicte al efecto”.

Así, ya no podría existir duda alguna respecto a la disposición del Ejecutivo de reforzar la autonomía del Consejo, con el fin de brindarle las mejores condiciones para el cumplimiento de sus objetivos.

4.4. Del nombramiento de los consejeros y el procedimiento de acusación para estos

La determinación de la naturaleza jurídica del Consejo Fiscal Asesor debía estar acompañada por un diseño inequívoco en cuanto a su planteamiento

²⁰ *Historia de la Ley*, n.º 21148, p. 145.

²¹ Artículo 2, letra h), ley N° 21.148.

autónomo. Esto se tradujo en cambios respecto del nombramiento de los consejeros y de la forma en que estos podían cesar en sus cargos y cómo sería el proceso en virtud del cual se produciría dicho cese.

El proyecto original consideraba para el nombramiento de los consejeros, que el Presidente pudiera nombrar a uno de los cinco, a su total arbitrio; los cuatro consejeros restantes serían designados por el Presidente, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Cabe señalar que el quórum de los dos tercios se mantuvo. Dada la importancia del Consejo, nos parece el quórum adecuado.

Este diseño, en palabras de Macarena García, economista del Instituto Libertad y Desarrollo, quien expuso ante la Comisión de Hacienda de la Cámara, “podría dar pie a que no cuente (el Consejo) con la debida independencia de la autoridad política”²².

Por lo mismo en esta instancia legislativa se modificó dicho aspecto de la iniciativa, perdiendo el Presidente la potestad de nombrar directamente a un integrante del Consejo y pasando a designarlos a todos, previo acuerdo del Senado (con un quórum de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio). Así, si antes el Senado tendría algo que decir respecto de cuatro de los cinco consejeros, ahora podría pronunciarse respecto de la totalidad de estos. Con todo, permaneció en el Presidente la facultad de nombrar, de entre los miembros del Consejo, a quien sea su presidente.

Otra interesante discusión se generó respecto del cese de las funciones de quienes ejercerían como consejeros.

El proyecto ingresado al Congreso señalaba en su artículo cuarto que los consejeros cesarían en sus funciones por expiración del plazo por el que fueron nombrados, por renuncia presentada ante el Presidente de la República por intermedio del ministro de Hacienda, o por falta grave al cumplimiento de las obligaciones como miembros del Consejo Fiscal Autónomo, calificada esta por el Presidente de la República.

Así, entonces, si bien el Presidente dejaba de tener un integrante designado directamente, podría, dentro de ciertos márgenes objetivos y señalados en la misma ley, decretar el cese del cargo para un integrante, lo que no se ajustaba a la autonomía que quería ser reforzada.

Fue en la misma instancia anterior, esto es, en la Comisión de Hacienda de la Cámara, que mediante indicaciones del Ejecutivo se modificó la norma, eliminando esta atribución del Presidente de calificar faltas graves e incorporando mejoras al diseño de las hipótesis por las cuales se cesaría en el

²² Primer Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara, *Boletín* n.º 11777-05, p. 33.

cargo. Fue así como se dispuso que los consejeros cesarían en sus funciones por las siguientes causales:

- i. Expiración del plazo por el que fueron nombrados;
- ii. Renuncia presentada ante el Presidente de la República por intermedio del ministro de Hacienda;
- iii. Sobreviniencia de alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad de las contempladas en los artículos 5 y 6.

Si una vez designado en el cargo sobreviniere a un consejero alguna de las causales de incompatibilidad o inhabilidad, deberá informarlo inmediatamente al Consejo y al Presidente de la República, cesando en el cargo en e acto.

- iv. Faltas graves al cumplimiento de las obligaciones como miembros del Consejo.

Además de estos cambios, se avanzó en un asunto de vital importancia: se incorporó al Poder Judicial en la determinación de la configuración de la causal. Así, un tercero independiente, resolvería si la causal concurría o no. Esto es lo que hemos denominado la forma de cesar en el cargo en caso de falta grave; si originalmente el Presidente de la República tenía la competencia para calificar una situación de hecho como falta grave, ahora sería la Corte Suprema quien determinaría la procedencia y calificación de la causal.

Para llegar a esta instancia, se tomó como precedente la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central²³, respecto de cómo podían acusarse los consejeros (cuestión debatida en la Comisión de Hacienda de la Cámara). El Ejecutivo, entonces, propuso una acusación ante la Corte Suprema, por parte del presidente del Consejo o, por a lo menos, dos consejeros. Ante esto, la Corte Suprema manifestó ciertos reparos.

Dentro del proceso de formación de la ley intervienen órganos jurisdiccionales: el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. La Corte, de acuerdo con el artículo 77, inciso segundo de la Constitución, debe pronunciarse respecto de los cambios que se propongan relativos a la organización y atribuciones de los tribunales.

El oficio mediante el cual la Corte Suprema²⁴ se pronunció respecto del proyecto ofreció, en general, una valoración positiva. En particular, la Corte se pronunció respecto de la norma contenida en el artículo 4º, número 4, párrafo quinto, que era del siguiente tenor:

“Si alguno de los consejeros incurriere en alguna de las conductas descritas como falta grave en el presente artículo, será acusado ante la Corte

²³ Ley n.º 18840, artículo 15.

²⁴ Oficio n.º 126-2018, de la Corte Suprema, *Boletín* n.º 11777-05.

Suprema, la que resolverá en pleno y en única instancia sobre la concurrencia de la causal. La Corte Suprema dará traslado por seis días hábiles al acusado para que conteste la acusación, pudiendo dictar, igualmente, medidas para mejor resolver. La Corte, si lo estima pertinente, podrá abrir un término probatorio, que no excederá de siete días”.

Según la Corte, la remoción de los consejeros del CFA no parecía ser de la importancia de aquellos asuntos que conoce el pleno de la Corte Suprema, por no ser el CFA un órgano de rango constitucional. Sin embargo, ya conoce la remoción de integrantes de otros órganos cuyo rango es simplemente legal, tales como los consejeros del Consejo para la Transparencia²⁵ o los integrantes de la Comisión para el Mercado Financiero²⁶.

Con todo, la Corte Suprema consideró que tanto el tribunal (la misma Corte) y la forma de conocer de la acusación (pleno), no constituían una sede adecuada. Para reforzar dicho argumento, sostuvo que la acusación en contra de los consejeros del Banco Central (órgano de rango constitucional de carácter técnico) es de competencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, la que conoce en sala y en única instancia. Que el domicilio del Banco Central esté en Santiago robustecía la pertinencia en el diseño de esta norma.

Otros comentarios de la Corte respecto del proyecto, se centraron en el procedimiento de remoción, considerado como razonable; las reglas procesales relativas a la acusación, evaluadas como adecuadas y suficientes y la suspensión temporal y eventual como cese inmediato del consejero acusado y condenado, como normas apropiadas y pertinentes.

Por otra parte, hubo ciertos reparos al régimen sancionatorio propuesto, ya que, en opinión de la Corte, respecto a la infracción por divulgar información reservada que obtuvo el consejero en el ejercicio de su cargo, faltaba establecer con claridad cuál sería la pena asignada y, en cuanto a la infracción por omitir la presentación de declaración de intereses, señaló como materia pendiente definir un plazo para la misma y la periodicidad deseada.

Con el fin de recoger las recomendaciones del máximo tribunal, y con el ánimo de perfeccionar el proyecto en comento, el Ejecutivo presentó una indicación que buscaba abordar estas materias observadas por la Corte Suprema.

Así, entonces, se modificó el tribunal competente, de acuerdo con lo sugerido por la Corte Suprema, pasando a ser la Corte de Apelaciones la encargada de resolver de las eventuales acusaciones que pudieran ocurrir, tal y como está regulado respecto del Banco Central. Con todo, a diferencia de lo

²⁵ Ley n.º 20285, artículo 38.

²⁶ Ley n.º 21000, artículo 14.

que ocurre con la acusación en el caso del instituto emisor, la Corte conocerá en pleno y en única instancia, mientras que, para el caso del Banco, será en sala.

Además, se incorporó una determinación clara de las penas por divulgar información a que tuvieran acceso los consejeros en el ejercicio del cargo. Se mejoró en este aspecto la redacción de la conducta sancionable en cuanto a que, además de divulgar información reservada, se sanciona el uso de esta, en beneficio propio o ajeno²⁷; se estableció como sanción la posibilidad de pena de presidio: reclusión en su grado mínimo a medio (61 días a tres años y un día) y se incrementó la multa a un rango entre seis a veinte unidades tributarias anuales (UTA), correspondiente a montos aproximados desde 3.5 a 11.6 millones de pesos. Este aumento fue significativo, considerando que las multas originales, iban desde las 6 UTM (\$290 000) hasta 10 UTM (\$483 000), configurando así un desincentivo fuerte y focalizado.

CONCLUSIONES

La relevancia de los consejos fiscales radica en poder constituirse como un contrapeso o control externo e independiente sobre la ejecución de la política fiscal que conducen los gobiernos. La existencia de una regla fiscal no asegura una conducción responsable en política fiscal y la experiencia internacional da cuenta de aquello. Por lo mismo, es que el Comité Corbo sugirió “la adopción de un Consejo Fiscal (CF) autónomo, con un mandato y tareas específicas determinadas por una norma legal”²⁸. El primer paso en esta línea se dio con la creación del Consejo Fiscal Asesor, en el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera, sin embargo, diversos especialistas y organismos internacionales recomendaban avanzar hacia la institucionalización legal de un ente autónomo con mayores atribuciones y responsabilidades.

El actual gobierno de Sebastián Piñera presentó al Congreso un proyecto de ley para crear un consejo fiscal, de carácter autónomo, que pudiera ejercer adecuadamente su función, asegurando la adecuada implementación y efectividad de la regla fiscal. La discusión legislativa que se desarrolló durante la tramitación del proyecto, sirvió para robustecer la legitimidad de la propuesta, enriqueciendo de manera sustantiva el texto original presentado, demostrando así los beneficios de un diálogo abierto y proclive a consensos entre los diferentes actores políticos, sobre la base de consideraciones técni-

²⁷ Solicitado por la Corte Suprema. Además, ya existe en el decreto que estableció el Consejo Fiscal Asesor, en particular, en el artículo 7°.

²⁸ Documento de acceso libre: Propuestas para perfeccionar la regla fiscal, Informe final. Véase cita n.° 5

cas que permiten sostener que, cuando el CFA comience a funcionar, será un aporte y una contribución al debate público y, especialmente al manejo responsable de los recursos que todos aportamos al fisco.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BAR SIMMAN (2011). "The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process", in *Boston University Law Review*, vol. 91, pp.: 1915-1975. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=1843564> (fecha de consulta: abril 2019]
- BEETSMA, Roel M.W.J., Xavier DEBRUN *et al.* (2018): "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", in *IMF Working Paper WP*, n.º 18/68. Disponible en www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1868.ashx
- DE GREGORIO, José (2006): "Metas de inflación y el objetivo de pleno empleo", en Banco Central de Chile, *Documento de trabajo*, n.º 364. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112268.pdf>
- ENTEICHE, Nicolás (2016). "Superintendencias: Una necesaria autonomía constitucional", en *Actualidad Jurídica*, n.º 33: pp.: 359-378.
- GONZÁLEZ, Hermann (2016): "Consejos fiscales: Experiencia internacional y lecciones para Chile", en *Libertad y Desarrollo*, n.º 259. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/01/SIE-259-Consejos-Fiscales-Experiencia-Internacional-y-Lecciones-para-Chile-Septiembre2016.pdf>
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2016): "Article IV consultation-Press release; Staff report; and statement by the executive director for Chile", in *IMF Country Report*, n.º 16/376. Disponible en www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/scr/2016/_cr16376.ashx
- SOTO, Sebastián (2016): *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y Práctica* (Editorial Thomson Reuters).
- WALDRON, Jeremy (2018). "Control de constitucionalidad y legitimidad política", en *Dikaion . Revista de Fundamentación Jurídica*, vol. 27, n.º. 1, pp. 7-28. Disponible en <https://dx.doi.org/10.5294/dika.2018.27.1.1>

Otros documentos

- BANCO CENTRAL DE CHILE (2007): *La política monetaria del Banco Central de Chile en el marco de metas de inflación*, enero de 2007. Disponible en www.bcentral.cl/documents/20143/32019/bcch_archivo_103632_es.pdf/31400085-27b2-0438-0d4a-3979b82886eb?t=1493148585537
- Historia de la Ley* n.º 21148. Disponible en www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7632/HLD_7632_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf [fecha de consulta: abril 2019].

MINISTERIO DE HACIENDA (2011): *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*, año 2011. Disponible en www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2018): *Economic Surveys of Chile 2018*, 26 de febrero de 2018. Disponible en www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.htm

Normas citadas

Constitución Política de la República, decreto n.º 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22 de septiembre de 2005.

Ley n.º 18575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 5 de diciembre de 1986.

Ley n.º 18840 Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, 10 de octubre de 1989.

Ley n.º 20128 sobre Responsabilidad Fiscal, 30 de septiembre de 2006. Disponible en <http://bcn.cl/1vzp3> [fecha de consulta: abril 2019].

Ley n.º 20285 sobre Acceso a la Información Pública, 20 de agosto de 2008.

Ley n.º 21000 crea la Comisión para el Mercado Financiero, 23 de febrero de 2017.

Ley n.º 21148 crea el Consejo Fiscal Autónomo, 16 de febrero de 2019.