



# INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE N°200-3

Iniciativa convencional constituyente presentada por Felipe Harboe, Fuad Chahín, Eduardo Castillo, Luis Barceló, Rodrigo Logan, Agustín Squella, Miguel Ángel Botto, Andrés Cruz y, Cristián Monckeberg, que **“DISPONE LA EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE CARGAS TRIBUTARIAS”**.

**Fecha de ingreso:** 14 de enero de 2022, 16:55 hrs.  
**Sistematización y clasificación:** Cargas Públicas.  
**Comisión:** Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal.- Art. 64 f) del Reglamento General.  
**Cuenta:** Sesión 49ª; 18-1-2022.

## Trámites Reglamentarios

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



Santiago, 12 de enero de 2022

A la Presidencia de la Convención Constitucional de la República de Chile, en uso de las facultades establecidas en el artículo 81 del Reglamento General de la Convención, los Convencionales Constituyentes que aquí suscriben presentan la siguiente iniciativa de norma constitucional:

Propuesta de norma constitucional para ser analizada por la comisión de Derechos Fundamentales con un articulado sobre *“Moción de igualdad de cargas tributarias”*.

## I. FUNDAMENTACIÓN.

### a. ANTECEDENTES

La inequidad constituye un fenómeno multicausal que jamás ha pasado desapercibido en la historia de Chile y cuyos enfoques han ido mutando con el devenir nacional. En efecto, al momento de conmemorar el centenario de la república, no eran pocos los intelectuales de distintas corrientes ideológicas y religiosas que se interrogaban sobre las causas y posibles soluciones de la desigualdad socioeconómica existente entre la clase trabajadora y la burguesía. Entre aquellos, estaban, por ejemplo, Enrique Mac Iver, Nicolás Palacios y Luis Emilio Recabarren, quien escribiría la célebre obra *“Ricos y pobres a través de un siglo de vida republicana”*. Casi sin excepción el foco de la preocupación eran las personas desposeídas y las malas condiciones en que se desempeñaba la clase trabajadora. La iglesia católica, por su parte, sería también un actor incidental en la discusión de la denominada ‘cuestión social’ luego de la publicación de la encíclica *Rerum Novarum* el año 1891 que afrontaba directamente las fricciones surgidas como consecuencia de la interacción entre los factores capital y trabajo.



Sin embargo, con el pasar de las décadas, la desigualdad característica del siglo XIX —propia de las reivindicaciones del movimiento obrero—, ha ido mutando y ampliándose hacia áreas diversas, añadiendo complejidades y desafíos originales para la autoridad pública producto del asomo de nuevas demandas o bien de la reacción social frente a las injusticias particulares de nuestro siglo. Muestra de ello son las reivindicaciones feministas, indígenas o ambientales que paulatinamente han dado lugar a un sello epocal, todas las cuales se suman a aquellas reclamaciones no resueltas oportunamente, como la regional.

En este sentido, consideramos que el proceso constituyente abre una puerta para corregir el excesivo centralismo propiciado por las bases institucionales actuales y en franco desmedro del resto del país. Esto se traduce, por ejemplo, en que el índice de desarrollo humano<sup>1</sup> de la Región Metropolitana sea un diez por ciento mayor al de la Araucanía según el PNUD.<sup>2</sup> Otra manifestación de aquello es que la primera posea el doble de médicos especialistas del sector público que la segunda, cuestión que tiene por efecto erosionar en la *praxis* los mandatos constitucionales del Estado relativos a la “protección a la población” y resguardar en “el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud [...]” consagrados en los artículos 1º inciso quinto y 19 N° 9 inciso segundo.<sup>3</sup>

Asimismo, según la encuesta CASEN 2017, los peores índices de pobreza corresponden a la región de la Araucanía con 17,2%<sup>4</sup>, lo cual va

---

<sup>1</sup> Índice de desarrollo humano mide:

1. Salud — Años de vida potencial perdidos (AVPP).
2. Educación — Tasa de asistencia global (personas 4 a 24 años) y años de escolaridad promedio (personas 25+ años).
3. Ingresos — Promedio de los ingresos autónomos per cápita de los hogares y tasa de pobreza por ingresos.

<sup>2</sup> Recurso en línea: IDH Regional en el tiempo 2006-2017. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/Marcela%20Rios%20-%20PNUD.pdf>.

<sup>3</sup> Op. Cit.

<sup>4</sup> Recurso en línea: Incidencia de la pobreza en la población por región, 2006-2017. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados\\_pobreza\\_Casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf).



aparejado a las preocupantes cifras de desocupación<sup>5</sup> y al promedio de escolaridad<sup>6</sup> en la población de quince años o más. La precitada estadística debe entenderse considerando que la decisión final del presupuesto del gobierno regional provendrá desde una oficina en Santiago, olvidando cualquier peculiaridad o matiz relevante de carácter local que bien podría ser incidente en el resultado de la determinación.

Si nos trasladamos a nivel territorial o municipal la situación no es muy distinta al sopesar que dentro de la Región Metropolitana existen comunas con una diferencia en régimen de hasta ocho veces en el presupuesto municipal.<sup>7</sup> Incluso más, mientras Vitacura gasta alrededor de un millón por habitante, Puente Alto sólo roza los ciento treinta mil pesos.<sup>8</sup> En este orden de ideas, las condiciones y posibilidades materiales que los líderes locales poseen en sus municipios conspiran contra la ambición de cualquiera de sus programas.

Es en este escenario donde se erige la necesidad de que la riqueza generada a nivel territorial y regional en un porcentaje quede radicada en su lugar de origen, pudiendo de este modo proveer financiamiento para las políticas públicas requeridas.

Según estudios de la OCDE, un síntoma de lo que hasta el momento hemos descrito consiste en que la inequidad de Chile antes de los impuestos sea de 0.50 (gini) y posterior a la recaudación y distribución de impuestos la desigualdad sólo baje a 0.47.<sup>9</sup> En contraste, Inglaterra antes del impuesto es incluso

---

<sup>5</sup> Recurso en línea: Tasa de desocupación por región, 2015-2017. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados\\_trabajo\\_Casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_trabajo_Casen_2017.pdf).

<sup>6</sup> Recurso en línea: Años promedio de escolaridad de la población de 15 años o más por región, 2006-2017. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados\\_educacion\\_Casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_educacion_Casen_2017.pdf).

<sup>7</sup> Recurso en línea: Diferencias de hasta 8 veces registran comunas de RM en su gasto per cápita. Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/diferencias-8-veces-registran-comunas-rm-gasto-per-capita/103389/>.

<sup>8</sup> Op. Cit.

<sup>9</sup> Recurso en línea: OECD income distribution database (2016). Gini coefficient income after taxes and transfers. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.



más desigual que Chile, lo cual es eficazmente corregido después de los impuestos, llegando a 0.36.

La inequidad en Chile se agrava al ajustar los ingresos de los tramos altos usando datos administrativos de Impuestos Internos tal como lo hizo el Banco Mundial al analizar los efectos de la reforma tributaria del año 2014, por cuanto dicho indicador incrementa desde 0.50 a 0.59. Más aún, al incluir los ingresos brutos devengados —la suma de los ingresos directamente obtenidos por los contribuyentes como personas naturales y los ingresos generados a nivel de las empresas, independiente de si estos han sido o no distribuidos a sus propietarios— sube a 0.684.<sup>10</sup>

#### **b. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.**

Por ello, los principios tributarios que la nueva constitución consagre resultan trascendentales para el sustento futuro de agendas transformadoras capaces de proveer mayores condiciones de bienestar a personas y comunidades a lo largo de todo Chile y no tan respecto de aquellos radicados en la capital.

Siguiendo esta línea, nuestra propuesta rescata aquellos principios consagrados en el artículo 19 N° 20 del texto constitucional vigente que bajo nuestro juicio son plenamente concordantes con el momento constituyente actual, como el principio de igualdad impositiva. Según el Tribunal Constitucional, y sin perjuicio de que en la nueva carta fundamental la cláusula general de limitación de derechos pueda variar, dicho principio consiste en lo siguiente:

*“Lo consustancial al derecho de igualdad impositiva es que los tributos deben ser iguales, proporcionados y justos. Estos principios no se han desconocido*

---

<sup>10</sup> Recurso en Línea: Banco Mundial. Efectos distributivos de la Reforma Tributaria de 2014. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/496131468228282235/pdf/Chile-Efectos-distributivos-de-la-reforma-tributaria-2014.pdf>.



*por la reforma propuesta, más aún teniendo en consideración que se trata sólo de la modificación de un límite máximo". (STC 203 c. 14) (En el mismo sentido, STC 6399 c. 13)*

De lo anterior no se deriva que la igual repartición de los tributos permita discriminar dentro de una misma categoría de ciudadanos, respecto de lo cual el Tribunal Constitucional ha resuelto que:

*"Para lograr realmente la igual repartición de los tributos es necesario que los impuestos se apliquen con generalidad, esto es, abarcando íntegramente a las categorías de personas o de bienes previstas en la ley y no a una parte de ellas. La ley, no cabe duda, puede establecer gravámenes distintos para una determinada categoría de ciudadanos, según sea la industria o trabajo que realicen, pero dentro de cada categoría es preciso que exista una norma igual para todos quienes se encuentran en idénticas condiciones" (STC 280 c. 21) (En el mismo sentido, STC 2489 c. 19, STC 6399 c. 14, STC 4434 c. 30)*

Además, hemos optado por mantener la proscripción de tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Ello se sostiene principalmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con ocasión de los alcances que posee la acepción "manifiestamente" desproporcionados:

*"La palabra "manifiestamente" se define en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como "Descubierto, patente, claro", y la expresión "desproporcionado", significa que no es proporcionado. El constituyente prohíbe que el tributo sea "manifiestamente desproporcionado" con lo cual reconoce que la desproporción justificada no violenta el principio de igualdad tributaria. Por tanto, el constituyente se guardó de restringir en exceso la autonomía del legislador, y le impuso un límite que sólo impide las desproporciones o injusticias "manifiestas", esto*



*es, aquellas que resultan burdas, exageradas e injustificables. Las restricciones al legislador en esta materia son, entonces, particularmente excepcionales. Ello implica que la defensa de la supremacía constitucional en este ámbito, ha de circunscribirse a evitar las desproporciones o injusticias tributarias que traspasen todos los límites de lo razonable y prudente. (STC 280 c. 19) (En el mismo sentido, STC 4222 c. 39, STC 4434 c. 43).*

En seguida, con relación al principio de justicia tributaria, estimamos pertinente mantener su consagración constitucional, pese a constituir un concepto difuso y difícil de circunscribir, pues el Tribunal Constitucional ha logrado delimitarlo satisfactoriamente en los siguientes términos:

*“Si bien es un elemento esencialmente valórico y subjetivo al tratar de terminarlo, la proporcionalidad de los tributos estará ponderada en relación a la capacidad de pago de los contribuyentes, ya que su objetivo es impedir que los tributos representen una expropiación o confiscación, o que impidan la relación de una actividad económica o que sean desproporcional e injustificadamente irracionales.” (STC 718 cc. 42 y 43) (En el mismo sentido, STC 759 cc. 42 y 43, STC 773 cc. 42 y 43, STC 4222 c. 39)*

En este orden de ideas, la proporción de un tributo debe hacer referencia a la capacidad de pago del contribuyente y no al monto anterior del impuesto (STC 203 c. 7). Sin embargo, de lo anterior no se desprende que toda alza de impuestos por sí misma resulte desproporcionada o injusta:

*“Un aumento de los impuestos no puede ser considerado en sí mismo confiscatorio, pues de aceptarse esta tesis toda alza impositiva, por definición, sería manifiestamente desproporcionada e injusta” (STC 280 c. 19).*

Asimismo, consideramos adecuado perseverar en lo relativo al ingreso de los tributos al patrimonio de la Nación, junto con prohibir



afectarlos a un destino determinado. Sobre lo primero, el Tribunal Constitucional entiende lo siguiente:

*“Según el art. 19, N° 20, inciso 3, CPR, los tributos de cualquier naturaleza que se recauden, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado; por tanto, es inconstitucional señalar que los tributos creados serán ingresos propios del Servicio Nacional de Aduanas, pues, además, no se dan en este caso las situaciones de excepción que considera al respecto la Constitución en la misma disposición” . (STC 247 c. 16)*

En cambio, respecto del principio de no afectación específica de los tributos, la jurisprudencia constitucional ha comprendido lo siguiente:

*“Este principio, contemplado en el art. 19, N° 20, inciso 3°, de la Constitución, tiene como objeto evitar un vínculo directo y subordinado de un tributo a un determinado gasto fiscal, bajo el fundamento de que las necesidades sociales son variables año a año y, en consecuencia, el compromiso previo de una de las fuentes de recursos del Estado generaría dificultades en la administración de las finanzas públicas. Sin embargo, los tributos ‘en general’ son fuentes de recursos en términos del artículo 64 CPR” . (STC 219 cc. 2 y 3)*

Por otro lado, fuera de los aspectos de continuidad, la moción suscrita propone ampliar los principios constitucionales en materia tributaria, incorporando otros que a nivel comparado mayoritariamente están reconocidos. Este es el caso de la progresividad que, siguiendo los términos del artículo 3° de la Ley General Tributaria de España, apunta hacia el establecimiento de tributos enfocados en la base imponible y no así en las particularidades del sujeto. Esta idea se sustenta en la experiencia constitucional comparada de Filipinas (art. 28), Ecuador (art. 300),





Portugal (art. 104), Egipto (art. 38), Italia (art. 53), Colombia (art. 363) o de Brasil (art. 153), por mencionar sólo algunos.

Lo propio ocurre con el principio de equidad, el cual según la OCDE es un componente básico de los sistemas de justicia tributaria e implica básicamente dos elementos claves.<sup>11</sup> El primero consiste en la equidad horizontal, cuyo enfoque está en que aquellos contribuyentes que se encuentren en circunstancias comparables han de soportar una carga tributaria equivalente. El segundo, en tanto, corresponde a un concepto jurídico de técnica legislativa variable entre una jurisdicción y otra, en virtud del cual aquellos contribuyentes que manifiesten mayor capacidad económica deben soportar una carga tributaria superior atendiendo sus rentas.

Este principio en los textos constitucionales comparados está consagrado, por ejemplo, en Colombia (art. 363), República Dominicana (art. 243), Honduras (art. 351), Perú (art. 74), Paraguay (art. 181), Croacia (art. 51), España (art. 31), Argentina (art. 16), Brasil (art. 150), Portugal (art. 104), entre otros.

Finalmente, nuestra moción innova en la redacción vigente del artículo 19 N° 20 añadiendo tres reservas legales cuyos propósitos son dotar de mayor financiamiento y flexibilidad al desarrollo impulsado por autoridades regionales o locales, velando a su vez por las garantías procesales del contribuyente.

En efecto, la primera reserva consiste en una excepción al principio de igualdad de modo que sea posible gravar actividades o bienes para el financiamiento del desarrollo local. La segunda corresponde a la facultad de los gobiernos subnacionales –entidades a cargo de la administración superior de una región o un municipio– para aplicar o modificar impuestos regionales o locales para

---

<sup>11</sup> Recurso en línea: Proyecto OCDE/G20 de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios: Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/Action-1-Digital-Economy-ESP-Preliminary-version.pdf>.



suplementar sus presupuestos. Por último, la norma garantiza el derecho al juez natural y el debido proceso para las materias tributarias.

POR TANTO,

Por las razones indicadas, venimos en patrocinar la siguiente

**INICIATIVA CONSTITUCIONAL:**

“Artículo XXX. Igualdad de cargas tributarias.

Las personas naturales y jurídicas contribuirán al financiamiento del Estado de acuerdo con su capacidad económica a través de un sistema tributario determinado por la ley e inspirado en los principios de equidad y progresividad y que, en ningún caso podrá incluir tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Los tributos nacionales que se recauden ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado, excepto aquellos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, los que podrán ser destinados al financiamiento del desarrollo local según determine la ley. Los gobiernos subnacionales podrán aplicar o modificar impuestos locales para suplementar sus presupuestos bajo los parámetros que determine la ley. Los contribuyentes tendrán derecho a reclamar las decisiones de las autoridades tributarias.”

Fuad Chahín Valenzuela

Distrito 22

Felipe Harboe Bascuñán

Distrito 19



Eduardo Castillo Vigouroux

Distrito 23

Luis Barceló Amado

Distrito 21

**Rodrigo Logan**  
Firmado digitalmente por Rodrigo Logan  
Fecha: 2022.01.07 11:01:50 -03'00'

Distrito 9

Agustín Squella N.

Distrito 7

Miguel Ángel Botto

Distrito 6

ANDRES N. CRUZ CARRASCO  
ABOGADO  
www.cruzmunozabogados.cl

Andrés Cruz C

Distrito 20



  
CRISTIÁN  
MONCKEBERG  
**Cristián Monckeberg**