



Mat: Iniciativa de norma constitucional  
sobre "*Deberes y Garantías del  
contribuyente*".

---

1 de febrero de 2022

A : DRA. MARÍA ELISA QUINTEROS  
Presidenta de la Convención Constitucional

DE : CONVENCIONALES CONSTITUYENTES FIRMANTES.

En razón de los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de la Convención constitucional, nos dirigimos a UD. para presentar la siguiente iniciativa de norma constitucional, sobre "*deberes y garantías del contribuyente*", conforme a los siguientes fundamentos:

1.- El articulado de la Constitución de 1980 se refiere a la potestad tributaria del Estado exclusivamente para limitarla. Esta regulación da cuenta de una visión sumamente restringida del fenómeno constitucional tributario, que ignora el rol fundamental que tienen los tributos para posibilitar la existencia de las instituciones básicas de nuestro régimen constitucional.

2.- El texto propuesto permite salvaguardar los derechos de los contribuyentes, estableciendo principios mínimos que controlan la imposición de tributos y de cargas públicas no tributarias. Al mismo tiempo, se destaca la importancia del sistema tributario para alcanzar los fines políticos, sociales y económicos del Estado. Al explicitar el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos por medio de un sistema tributario justo, inspirado en los principios de progresividad, solidaridad y capacidad contributiva, el texto propuesto reafirma la importancia que tiene el sistema tributario para dotar de sustancia a los demás derechos y principios contenidos en el nuevo texto constitucional. Esta nueva forma de comprender al sistema tributario permitirá entender a la potestad

tributaria como una función pública, en virtud de la cual el Estado tiene el poder-deber de establecer tributos para el cumplimiento de los fines que justifican su existencia<sup>1</sup>.

3.- El esquema propuesto se centra en la formulación expresa del “deber de contribuir”. Esta incorporación permitirá contar con un principio constitucional que facilite la interpretación jurídica y transforme la manera en que como sociedad entendemos el concepto de tributo. Así, en lugar de ser considerados como una “carga o un castigo”, en el nuevo régimen constitucional los tributos serán considerados como un presupuesto indispensable para una vida social, libre y democrática. La consagración del deber de contribuir permitirá contar con un fundamento jurídico sustantivo que otorgará legitimidad a todo el sistema tributario chileno<sup>2</sup>.

4.- La incorporación de los principios de capacidad contributiva y de progresividad permite refrendar la nueva forma de entender los tributos que primará en el nuevo texto constitucional. Estos principios se encuentran íntimamente ligados el uno del otro. Mientras que la capacidad contributiva constituye el fundamento básico que justifica la existencia misma del sistema tributario, el principio de progresividad especifica el diseño que debe tener este sistema, operando como índice del carácter solidario de este principio<sup>3</sup>. Estos fueron seleccionados porque responden a uno de los principales problemas de Chile y que la ciudadanía ha denunciado con fuerza desde el estallido social de octubre del año 2019: la desigualdad<sup>4</sup>.

5.- Conforme a su consagración moderna, el principio de capacidad contributiva tiene dos significados igualmente importantes. El primero se encuentra asociado a una función de garantía para los contribuyentes. En virtud de esta garantía la Constitución asegura que ningún individuo deberá pagar impuestos si se encuentra por debajo de un límite mínimo que revele la ausencia de capacidad contributiva. Este principio también mandata al Estado a mantener la tributación en niveles razonables y prohíbe que esta tenga carácter confiscatorio<sup>5</sup>. El segundo se refiere a la manera en que deben repartirse

---

1 ISRAEL, D. (2022). *La potestad tributaria en el régimen constitucional chileno*. 1ra edición. Santiago: Editorial Libromar, pp. 105-106.

2 TOLEDO, P. (2021). Formulación Constitucional Expresa del Deber de Contribuir al Sostenimiento de los Gastos Públicos. En: SAFFIE, F. y FAÚNDEZ, A. (Eds.). *Derecho tributario constitucional: en tiempos de decisión de una nueva Constitución*. 1ª edición. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 38-43.

3 MASBERNAT, P. “et al”: (2012). Perspectivas para la construcción de una dogmática sobre los principios materiales de la tributación en Chile a partir de los ordenamientos de Italia, España y Argentina. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. XXXIX. 475-517, p. 482; citando a FALSITTA, G. Corso. 2012 Istituzionale di Diritto Tributario. 5ª edición, Padova: Cedam, p. 10. <<https://www.scielocloud.org/pdf/rdpucv/n39/a17.pdf>>

4 ISRAEL, D. (2022). *La potestad tributaria en el régimen constitucional chileno*. 1ra edición. Santiago: Editorial Libromar, p. 227.

5 CELORICO PALMA. C. (2 al 5 de octubre de 2000). *La capacidad contributiva, presupuesto jurídico y fundamento de la tributación. Tema 12. La evolución conceptual del principio de capacidad contributiva*. En: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Conferencia Técnica, p. 10. <[https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2000/Espanol/Taormina\\_italia\\_sicilia\\_2000\\_tema1\\_2\\_portugal.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2000/Espanol/Taormina_italia_sicilia_2000_tema1_2_portugal.pdf)>

las cargas públicas entre los distintos contribuyentes. Esta acepción tiene una importante vertiente solidaria pues reconoce que los gastos del Estado deben ser sustentados por sus miembros en la medida de sus capacidades económicas. Esta segunda significación ha llevado a que este principio sea asociado con principios de solidaridad, igualdad y justicia en la repartición de impuestos<sup>6</sup>. Entendida de esta forma, la capacidad contributiva constituye un criterio rector que permite legitimar la existencia misma de las cargas tributarias y el deber de soportarlas<sup>7</sup>. Este principio constituye la raíz y justificación del deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, imponiendo a los contribuyentes una situación de sujeción y colaboración con la administración tributaria en el mantenimiento de los gastos públicos.

6.- El principio de capacidad contributiva no se contrapone con la posibilidad de que el Estado pueda imponer tributos basándose en supuestos distintos a las facultades económicas de cada contribuyente para así perseguir los llamados "fines extrafiscales". El contenido del principio de capacidad contributiva se flexibiliza para compatibilizarlo y permitir su coexistencia con los fines extrafiscales. Esta flexibilización permite incorporar la diversificación de las funciones, fines, procedimientos y medios que actualmente se les atribuyen a las finanzas públicas, adaptándolas así a la neutralidad que propiciaba el liberalismo clásico<sup>8</sup>. Este tipo de tributos puede llevar a que en algunos casos exista una atenuación del principio de capacidad contributiva, mas nunca una derogación completa del mismo<sup>9</sup>.

7.- Al hablar de progresividad nos estamos refiriendo a "*aquella característica de un sistema tributario según la cual a medida que aumenta la riqueza de los sujetos pasivos aumenta la contribución en proporción superior al incremento de la riqueza*"<sup>10</sup>. Este principio puede influir sobre el hecho imponible, la base imponible y el tipo impositivo,

---

6 Ídem.

7 GARCÍA BUENO, M.C. y RÍOS GRANADOS, G. (2007). Alcance de los principios materiales de justicia tributaria en el sistema tributario mexicano: la capacidad contributiva, la igualdad y la proporcionalidad tributaria. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Universidad Nacional Autónoma de México. 447-479, p. 452. <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/biv/libros/6/2564/25.pdf>>

8 TARSITANO, A. (2005). El Principio de capacidad contributiva. Un enfoque dogmático. En: PISTONE, P. y TAVEIRA TÓRRES, H. (Eds.). *Estudios de derecho tributario constitucional e internacional*. Homenaje latinoamericano a Victor Uckmar. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L, p. 419.

9 MASBERNAT, P. "et al". (2012). Perspectivas para la construcción de una dogmática sobre los principios materiales de la tributación en Chile a partir de los ordenamientos de Italia, España y Argentina. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIX. 475-517, p. 481 <<https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n39/a17.pdf>>

10 VERGARA SANDÓVAL, R. (2009). Los Principios Constitucionales Tributarios en Bolivia. *Revista Boliviana de Derecho*. 7: 58-80, p. 73, citando a MENÉNDEZ MORENO, A. (2000). *Derecho Financiero y Tributario*. Valladolid, 1a Ed. Lex Nova. S.A., p. 80. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427541376003>>

en cada impuesto. Sin embargo, la consagración de este principio en la Constitución no exige que todos los impuestos sean progresivos, pues apunta al sistema tributario como un todo. Este persigue la sujeción de aquellos tributos importantes y más representativos de la capacidad contributiva global de los contribuyentes<sup>11</sup>. La consagración expresa del principio de progresividad genera un mandato expreso a la desigualdad en la tributación, de modo tal que el ejercicio de la potestad tributaria permita acercarse a la igualdad material real mediante un sistema tributario justo.

8.- El principio de progresividad opera como complemento del principio de capacidad contributiva al señalar la manera en que el legislador tributario debe hacer efectivo este principio. La progresividad también permite dar contenido al principio de igualdad en su faz material, al establecer que el gravamen debe crecer en la medida que crezca la capacidad contributiva del contribuyente.

9.- La consagración expresa de estos principios permitirá orientar al legislador tributario y a la judicatura constitucional. De este modo, se generará un mandato hacia los órganos del Estado correspondientes para que se establezcan obligaciones jurídicamente exigibles en virtud de las cuales los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos con objeto de satisfacer los fines que justifican la existencia del Estado.

Así, se propone en concreto:

10.- Consagrar en forma expresa el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo. La formulación expresa del deber de contribuir en el nuevo texto constitucional permitirá que este deber sea el eje sobre el cual se establezcan las garantías constitucionales del contribuyente, transformándolo así en una encarnación de los valores políticos fundamentales del nuevo régimen constitucional. La referencia al sistema tributario refleja la necesidad de que el conjunto de principios y normas tributarias sean coherentes entre sí y en relación con las demás normas y principios que formen parte del nuevo régimen constitucional.

11.- Consagrar en forma expresa el principio de capacidad contributiva junto con el de progresividad y el de solidaridad. De este modo, el texto propuesto dotará de sustancia a los deberes constitucionales de solidaridad política, económica y social que serán

---

11 MASBERNAT, P. "et al". 2012. Perspectivas para la construcción de una dogmática sobre los principios materiales de la tributación en Chile a partir de los ordenamientos de Italia, España y Argentina. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIX. 475-517, p. 482. <<https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n39/a17.pdf>>

garantizados como principios constitucionales generales de la nueva constitución, generando una proyección de materia tributaria de este deber. Esta técnica busca superar la concepción meramente formal del principio de igualdad tributaria que ha primado durante la vigencia de la Constitución de 1980. En su reemplazo, los nuevos principios propuestos reconocen la existencia de desigualdad en la sociedad y generan un mandato hacia el legislador tributario para que este intervenga en la redistribución de la riqueza y progresivamente erradique las desigualdades injustas.

12.- Eliminar el principio de no confiscatoriedad como una garantía constitucional. Este principio rigidiza en forma excesiva el sistema tributario y reafirma la concepción clásica de los tributos como un "castigo o carga". El principio de capacidad contributiva contiene una versión atenuada de este principio y además permite avanzar hacia una noción del tributo ligada a la solidaridad y a la responsabilidad colectiva por el bienestar de la totalidad de los miembros de nuestra sociedad.

13.- Establecer en forma expresa los principios de una asignación equitativa y eficiente del gasto público. El inciso primero de este artículo resalta las dos dimensiones en que operan los principios de progresividad y de solidaridad, esto es, tanto en la tributación como en el gasto.

14.- Consagrar en forma expresa el principio de legalidad. El artículo propuesto asegura a todas las personas que solo se podrán establecer tributos y cargas públicas no tributarias en la forma que establezca la ley. Al mencionar las cargas públicas no tributarias exclusivamente en el inciso segundo del artículo propuesto, solamente se exige para su imposición que estas se establezcan en la forma que establece la ley y que no vulneren el principio general de igualdad constitucional.

15.- Facultar expresamente al legislador tributario a imponer tributos con fines extrafiscales. Los fines extrafiscales de la tributación constituyen una herramienta esencial para lograr que los principios básicos del nuevo régimen constitucional se materialicen en forma efectiva. Por lo mismo, al permitir el ejercicio de la potestad tributaria del Estado con fines extrafiscales, el texto propuesto dota de sustancia a los demás deberes, principios y garantías que se establecen en el nuevo texto constitucional.

## INICIATIVA DE NORMA CONSTITUYENTE

*“Art. X.- Deberes y garantías del contribuyente.*

*Todas las personas tienen el deber de concurrir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo, basado en los principios de progresividad, solidaridad y capacidad contributiva. El Estado es responsable de realizar una asignación equitativa y eficiente de los recursos públicos.*

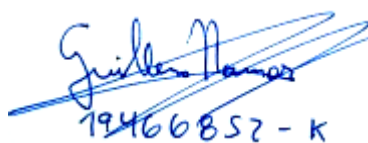
*Solo pueden establecerse tributos y cargas públicas no tributarias en la forma que establezca la ley.*

*El ejercicio de la potestad tributaria admite la imposición de tributos y de beneficios tributarios que respondan principalmente a criterios económicos, sociales o medioambientales distintos a la recaudación.”*

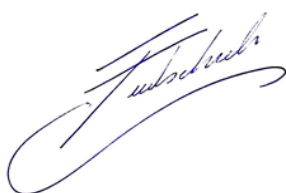
CONSTITUYENTES PATROCINANTES



Benito Baranda Ferrán  
7.563.691-1



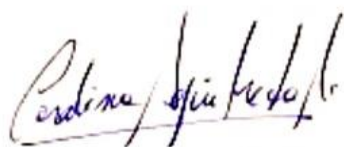
Guillermo Namor Kong  
19.466.852-K



Javier Fuschlocher Baeza  
16.987.987-7



Mariela Serey Jiménez  
13.994.840-8



Carolina Sepulveda Sepúlveda  
13.793.459-0



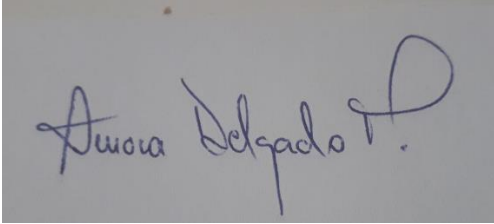
Tatiana Urrutia Herrera



Damaris Abarca González  
17.503.203-7



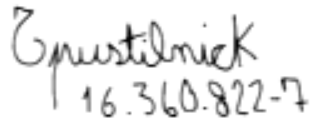
Patricia Politzer Kerekes  
6.068.495-2

A handwritten signature in blue ink on a grey background. The signature reads "Aurora Delgado V." with a large, stylized initial 'D' at the end.

Aurora Delgado Vergara  
9591599-3

A handwritten signature in blue ink. The signature is highly stylized and appears to read "Gaspar".

Gaspar Domínguez Donoso  
19.421.615-7

A handwritten signature in black ink. The signature reads "Pustilnick" with "16.360.822-7" written below it.

Tammy Pustilnick Arditi  
16.360.822-7