



Historia de la Ley

Constitución Política de la República de Chile

Artículo 19 N° 20

Derecho a la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas.

NOTA EXPLICATIVA

El presente documento da cuenta de la historia del [Artículo 19 N° 20](#) de la [Constitución Política de la República](#), referido al “Derecho a la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas”.

Para la elaboración de este documento, se han consultado los antecedentes fidedignos¹ del establecimiento del artículo 19 numeral 20 de la Carta Fundamental, correspondientes a:

- Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, encargada de elaborar un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado (Comisión Ortúzar).
- Actas Oficiales del Consejo de Estado.

Cabe precisar que el actual numeral 20 del artículo 19 de la Constitución Política de la República fue objeto de reforma constitucional. En consecuencia, su texto original experimentó modificaciones desde su publicación en el Decreto Ley N° 3.464 de 1980, en virtud del artículo 2° de la Ley 19.097 que reemplazó su inciso final en noviembre de 1991, razón por la cual se acompañan ambas historias de la ley.

¹ Actas Constitucionales Oficiales, disponibles en el sitio web Historia Política de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://bcn.cl/2dtc8> (Octubre, 2021)

Téngase presente

Esta Historia de Ley ha sido construida por la Biblioteca del Congreso Nacional a partir de la información disponible en sus archivos.

Se han incluido los distintos documentos de la tramitación legislativa, ordenados conforme su ocurrencia en cada uno de los trámites del proceso de formación de la ley.

Se han omitido documentos de mera o simple tramitación, que no proporcionan información relevante para efectos de la Historia de Ley.

Para efectos de facilitar la revisión de la documentación de este archivo, se incorpora un índice.

Al final del archivo se incorpora el texto de la norma aprobado conforme a la tramitación incluida en esta historia de ley.

Tabla de Contenidos

DECRETO LEY 3464.....	5
1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar	5
1.1. Sesión N° 105 del 11 de marzo de 1975	5
1.2. Sesión N° 385 del 25 de junio de 1978	12
1.3. Sesión N° 398 del 11 de julio de 1978	30
1.4. Sesión N° 399 del 12 de julio de 1978	36
1.5. Sesión N° 412 del 7 de septiembre de 1978	37
1.6. Sesión N° 414 del 27 de septiembre de 1978	38
1.7. Sesión N° 416 del 05 de octubre de 1978	39
2. Actas Oficiales del Consejo de Estado.....	41
2.1. Sesión N° 64 de 13 de marzo de 1979	41
3. Publicación de texto original Constitución Política	44
3.1. D.L. N° 3464, artículo 19 N° 20	44
Ley N° 19.097. Artículo 2°.....	46
1. Primer Trámite Constitucional: Senado	46
1.1. Mensaje	46
1.2. Primer Informe de Comisiones Unidas.....	48
1.3. Discusión en Sala	53
1.4. Segundo Informe de Comisiones Unidas.....	56
1.5. Discusión en Sala	60
1.6. Oficio de Cámara Origen a Cámara Revisora.....	64
2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados.....	66
2.1. Informe de Comisiones Unidas.....	66
2.2. Discusión en Sala	70
2.3. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen	75
3. Ratificación Reforma Constitucional	76
3.1. Discusión en Sala	76
4. Trámite Finalización: Senado.....	78
4.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo.....	78
5. Publicación de Ley en Diario Oficial	79
5.1. Ley N° 19.097	79
TEXTO VIGENTE ARTÍCULO.....	80
1. Publicación de Ley en Diario Oficial	80
1.1. Decreto Supremo N° 100, Artículo 19 N° 1	80

DECRETO LEY 3464

1. Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar

1.1. Sesión N° 105 del 11 de marzo de 1975

-o-

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde seguir ocupándose en el Capítulo III, relativo a las Garantías Constitucionales.

Recuerda que las Garantías Constitucionales están consideradas, en el nuevo proyecto de Constitución Política que se está elaborando, en el artículo 17 (19) y que respecto de este artículo se han despachado los números 1º, relativo al derecho a la vida; 2º, referente a la igualdad ante la ley, y 39, concerniente a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y a las demás materias que aborda dicho número.

Hace presente que en conformidad a un acuerdo adoptado en la última sesión celebrada antes del receso de la Comisión, correspondería ocuparse ahora de la igual repartición de los impuestos y contribuciones y de las cargas públicas.

El señor SILVA BASCUÑAN cree que dentro de la tradición constitucional chilena, y también dentro de la lógica, sería preferible que antes de tratar lo relativo a la igualdad ante los impuestos se reproduzca la disposición constitucional atinente a la admisión a todos los empleos y funciones públicas, sin otras condiciones que las que establezcan las leyes, porque ésta es una igualdad concebida en términos suficientemente apropiados en relación con el Capítulo en que está ubicada y, además, porque todas las otras normas relativas a la función pública no se relacionan con todos los ciudadanos, sino con aquellos que ya se han incorporado a la función. Estima, en consecuencia, que lo más que se puede asegurar a todos los ciudadanos es que las condiciones de acceso o admisión a la función estén concebidas en términos de igualdad, dentro de las bases, circunstancias y requisitos que exijan las leyes, y cree que hay una perfecta armonía entre el objetivo inspirador, dogmático, sustantivo y genérico que debe tener este Capítulo y la actual redacción del N° 8 del artículo 10.

-o-

Expresa, a continuación, que corresponde ocuparse en el N° 9, que pasaría a ser N° 5, cuyo texto actual es el que sigue:

“La igual repartición de los impuestos y contribuciones, en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley; y la igual repartición de las demás cargas públicas.

“Sólo por ley pueden imponerse contribuciones directas o indirectas, y, sin su especial autorización, es prohibido a toda autoridad del Estado y a todo individuo imponerlas, aunque sea bajo pretexto precario, en forma voluntaria, o de cualquier otra clase.

“No puede exigirse ninguna especie de servicio personal, o de contribución, sino en virtud de un decreto de autoridad competente, fundado en la ley que autoriza aquella exacción.

“Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir clase alguna de auxilio, sino por medio de las autoridades civiles y por decreto de éstas.

“Una ley particular determinará el método de reclutas y reemplazos para las fuerzas de mar y tierra.

“Todos los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los registros militares, si no están especialmente exceptuados por la ley”.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que sobre esta materia desearía que se mantuviera sólo lo que contiene el inciso primero, excluyéndose todo lo demás, que es de carácter institucional, orgánico, no dogmático, y no se relaciona con los principios generales de la Constitución, puesto que el único principio general de la Carta Fundamental es el principio de igualdad establecido en el inciso primero. Señala que por esta razón se explica que por ser de carácter institucional y orgánico, de organización institucional, muchas de estas disposiciones están repetidas más adelante en el texto de la Carta Fundamental, como es el caso del artículo 44, N° 1, precepto en el que pueden colocarse casi todas las disposiciones excluidas de este número, con excepción de los incisos finales, que pueden incorporarse en las normas relativas a la organización de las Fuerzas Armadas.

Considera que la Comisión debe velar porque en este Capítulo sólo queden contenidos los grandes principios doctrinarios de la Constitución y no concreciones institucionales u orgánicas, razón por la cual insta para que quede sólo el inciso primero, al que introduciría una modificación en el sentido de expresar: “La repartición de los impuestos y contribuciones en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas”. Repite que, a su juicio, la discusión debería reducirse a este inciso y todo lo demás se dejaría para cuando se traten las bases del establecimiento de la ley, respecto de qué materias debe haber ley o en las normas que se estudiarán más adelante atinentes al Derecho Financiero del Estado o a la organización de la fuerza pública, debiéndose, en consecuencia, excluirse de este número las restantes disposiciones.

El señor OVALLE concuerda con la proposición del señor Silva Bascuñán, por las mismas razones que él ha proporcionado, porque siempre ha combatido la repetición de disposiciones, de manera que se complace de verse interpretado en esta forma.

El señor EVANS expresa que coincide con la sugerencia del señor Silva Bascuñán, con la sola corrección de que considera innecesario reiterar aquí la prohibición de la discriminación arbitraria, porque es un precepto de carácter general relativo a la igualdad ante la ley, de tal manera que sólo reproduciría el inciso primero.

El señor OVALLE señala que pensaba formular la misma proposición del señor Evans, pues tenía la certeza de que la Comisión sólo se pronunciaría respecto de la indicación para dejar únicamente el inciso primero, y agrega que en cuanto al planteamiento sobre la arbitrariedad se remite a lo expresado por el señor Evans.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que debe hacer presente su duda respecto a si conviene suprimir la norma que establece que no puede exigirse ninguna especie de servicio personal sino en virtud de un decreto fundado en la ley que autoriza la exacción.

El señor EVANS acota que este aspecto es materia de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, efectivamente, se trata de un aspecto que es materia de ley. Cree, sin embargo, que hay otros preceptos de la Constitución que probablemente pueden ser materia de ley y no obstante son principios que ella contiene. Estima que es incuestionable la importancia que adquiere esta disposición, en forma especial, en regímenes como el de la Unidad Popular, que el país tuvo la desgracia de soportar durante tres años.

Agrega que también, considerándolo desde el punto de vista de la imagen, puede ser inconveniente suprimir la imperatividad del servicio militar obligatorio, que siempre se ha contemplado en la Carta Fundamental y no sólo en la ley.

El señor EVANS hace presente que no se propone suprimir nada, sino que se trasladarán los preceptos a la ubicación que, en realidad, les corresponde.

El señor SILVA BASCUÑAN declara que no concibe que la Constitución no contenga esos preceptos, y puntualiza que su indicación se refiere a que, por no ser ésta la ubicación adecuada, ellos sean ubicados en otros Capítulos.

El señor EVANS estima que dichos preceptos no corresponden a la parte dogmática de la Constitución, sino a la parte orgánica.

El señor SILVA BASCUÑAN es partidario de mantener todos esos preceptos, pero en otra ubicación.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que con esa aclaración cambia por completo su duda o inquietud, porque había entendido que el señor Silva Bascuñán consideraba que esas materias o preceptos deberían ser suprimidos por ser innecesarios, pues no le escuchó decir que debían contemplarse en otras normas de la Constitución.

El señor EVANS señala que él lo entendió de ese modo.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta su acuerdo para suprimir la referencia a la discriminación arbitraria, porque, en verdad, es simplemente reiterativa y reproductiva. Agrega que había propuesto esa referencia porque le parece que no es tan cierta, sustancialmente, la igual repartición de los tributos y por esta razón pensó que era conveniente omitir la palabra "igual" al comienzo del número en estudio, y lo que sucede es que esa repartición debe hacerse por la ley sin establecer discriminaciones arbitrarias, lo que no es lo mismo. Añade que lo que le hacía dudar al respecto es la incertidumbre acerca de si la Constitución es o no sincera al comenzar el precepto con el vocablo "igual".

El señor OVALLE cree que la idea del señor Silva Bascuñán, en cuanto a hacer referencia a la necesidad de eliminar toda distinción arbitraria en esta norma, está cumplida con la expresión "igual repartición" y, desde el punto de vista de la filosofía tributaria, le parece indispensable considerarla, en el sentido que pasará a explicar para dejar constancia de su opinión sobre el particular.

Señala que, a su juicio, la repartición de los impuestos necesariamente debe ser igual, pero la igualdad en este aspecto no atiende al monto del tributo en sí mismo, ni está vinculada exclusivamente con la proporción que respecto del hecho, renta, ganancia o beneficio gravados debe contemplar la ley, sino que la filosofía tributaria mira, precisamente, al derecho de cada hombre de soportar las cargas, de manera que éstas sean por igual pesadas para todos. Estima que el punto de vista es distinto, ya que con ese criterio cada componente de la sociedad chilena debe asumir los mismos sacrificios y éstos, obviamente, no generan pagos iguales y, a veces, ni siquiera en la misma proporción, porque son mayores respecto de aquel que debe dejar de satisfacer funciones vitales para pagar los tributos que establece la ley, que para quienes deben abandonar otra clase de agrados —no de necesidades— y pagar sus tributos con los fondos que a éstos destinen. Cree que por esta razón, la expresión "igual" no mira al tributo mismo, en su esencia, sino al sacrificio que debe hacer quien lo paga, por cual, además de la razón ya anotada, considera que ese término debe conservarse. Agrega que le pareció necesario dejar constancia de esta opinión, por cuanto estima que éste es el criterio que precisamente debe seguirse para el establecimiento de esta disposición.

El señor EVANS manifiesta que desea intervenir en forma muy breve, para declarar que comparte plenamente el punto de vista sustentado por el señor Ovalle y que da a la expresión "igual" el mismo y exacto sentido y alcance y, en consecuencia, la importancia que él ha señalado.

El señor SILVA BASCUÑAN considera que habría acuerdo en este aspecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, sin embargo, desea manifestar, en parte, su inquietud formulando una pregunta, pues, aunque comprende perfectamente que pueden trasladarse a otros preceptos de la Constitución las disposiciones de este número relativas a la prohibición de imponer contribuciones y de exigir ninguna especie de servicio personal como no sea en virtud de una ley, considera pertinente

preguntar dónde se establecerá —esa es su inquietud— la obligación de los chilenos de hacer el servicio militar.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que esta última materia se contemplará en las normas que se debatirán sobre la organización de la fuerza pública, tema para el cual habrá un Capítulo especial.

El señor EVANS estima que las preguntas del señor Presidente corresponden a inquietudes que son muy legítimas, y al respecto recuerda que la idea fundamental es que ninguno de los incisos siguientes debe desaparecer del texto constitucional, y si bien algunos quedarán entre las materias propias de la ley, otros, en cambio, se incluirán en el texto o capítulo orgánico de la fuerza pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que, observando el actual texto constitucional, no visualizaba dónde se consideraría esa materia, pero, como se contemplará un Capítulo nuevo relativo a la fuerza pública, ahí será probablemente la oportunidad de tratar dicho tema.

El señor OVALLE expresa que, aunque no está lejos de compartir los temores del señor Presidente, en su opinión, algunas de las disposiciones contenidas ahora en el N° 9 en forma dispersa —como Profesor de Derecho Constitucional lo sabe muy bien— no destacan lo suficiente por ser ajenas a la preceptiva que caracteriza el Capítulo, y cree que deben resaltar en la Constitución aún más de lo que ya lo están aquí. Agrega que precisamente todo lo relativo a las obligaciones militares, a la necesidad de especificar las cargas públicas que la Carta Fundamental permite, porque no están especificadas, debe ser tratado en forma orgánica y no como consecuencia de la garantía, pues ello no forma parte de la garantía misma.

Considera que lo único que procede expresar en este número es que la repartición de las cargas es igual, y le parece que, si se observa el texto del precepto, podrá concluirse que el establecimiento de las cargas no es claro, y no lo es porque ellas están incorporadas en una norma que no tiene por qué contenerlas.

El señor SILVA BASCUÑAN acota que dicho precepto es una verdadera miscelánea.

El señor EVANS opina que, como en principio está aprobada la indicación del señor Silva Bascuñán, le asalta una duda de carácter gramatical, cual es la existencia de punto y coma en el inciso primero, después de los términos “la ley”, pues cree que estando en seguida la conjunción “y” no procede ese punto y coma y, en consecuencia, sugiere dejar el precepto con su misma redacción, suprimiendo dicho punto y coma.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si en todo caso quedaría igual la redacción del precepto.

El señor OVALLE propone reemplazar el punto y coma a que se ha referido el señor Evans por una coma.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con la sugerencia del señor Ovalle y requiere la anuencia de la Comisión para dar por aprobado el precepto en la forma propuesta.

— Acordado.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que existe una duda que quizás se podría aclarar respecto de la redacción del precepto aprobado. Expresa que pareciera no hallarse establecido en el actual texto constitucional que la repartición de las demás cargas públicas debe ser materia de ley, porque el punto y coma las separa absolutamente del concepto que precede, que somete a la dictación de la ley la igual repartición de los impuestos y contribuciones, pero la igual repartición de las demás cargas públicas no se halla estrictamente vinculada a la dictación previa de una ley. Estima que se debería manejar la redacción en forma que se incorporara esa exigencia, que le parece puede corresponder a la interpretación que siempre se ha dado y que la Comisión desearía mantener, cual es, que no se pueden imponer cargas públicas sino que por medio de una ley.

El señor OVALLE estima que lo expresado por el señor Silva Bascuñán se contradice con la razón por la cual ha sido apoyada su propia proposición, es decir, que las materias de ley van a estar debidamente ordenadas en la nueva Constitución. Considera que si, por otra parte, se está pensando en tratar más adelante, específicamente, las cargas públicas, su naturaleza y su establecimiento, constituye una reiteración innecesaria formular la exigencia en esta parte declarativa de derechos y protectora de los mismos, cuando lo único que interesa a la Comisión es que la ley, al establecer las cargas públicas, considere su igual repartición, materia que se estudiará en el Capítulo correspondiente.

Cree que, por lo demás, el único efecto que tiene la referencia a la ley en la primera parte del precepto aprobado es el de que la ley debe establecer la proporción o progresión, porque, de algún modo, ésta debe determinarse.

El señor SILVA BASCUÑAN estima correcta la observación formulada por el señor Ovalle.

El señor EVANS pregunta qué ocurre con la imposición del impuesto.

El señor OVALLE opina que la imposición del impuesto no es materia de ley, de acuerdo con el precepto aprobado. No obstante, expresa, ello se estudiará más adelante.

El señor SILVA BASCUÑAN declara que se ha convencido merced a la inteligente argumentación de los señores miembros de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en consecuencia, quedaría aprobado el N° 9, que pasa a ser N° 5 del artículo 17, en los siguientes términos:

“La igual repartición de los impuestos y contribuciones, en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas”.

— Aprobado.

-o-

SESION 105a, CELEBRADA EN MARTES 11 DE MARZO DE 1975.

-o-

3. — Garantía relativa a la igualdad en la repartición de los impuestos y contribuciones.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con la asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Jorge Ovalle Quiroz, Alejandro Silva Bascuñán y señora Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre E. y de Prosecretario el señor Rafael Larraín Cruz.

-o-

Se levantó la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.

Secretario

1.2. Sesión N° 385 del 25 de junio de 1978

La Comisión continúa el estudio del anteproyecto de CONARA sobre regionalización

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Concurren también el Vicepresidente de CONARA, Coronel señor Iván Dobud, el Secretario Ejecutivo de dicha Comisión, Comandante señor Alejandro González, y sus asesores, señores Ricardo Larraínzar y José María Saavedra.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara abierta la sesión, en el nombre de Dios.

ORDEN DEL DÍA

PROYECTO DE REGIONALIZACIÓN

-o-

PROYECTO DE REGIONALIZACIÓN

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa que el Presidente de CONARA, General señor Julio Canessa, ha enviado sus excusas a fin de disculpar su inasistencia a la sesión por tener otros compromisos que se lo impiden.

A continuación, dice que corresponde seguir ocupándose en el proyecto de Regionalización de Gobierno y Administración Interior. Agrega que en la sesión anterior, y luego de un intercambio de opiniones entre los representantes de CONARA y la Comisión, se logró un cierto acercamiento respecto de los puntos de vista fundamentales relacionados con la función del Alcalde y de la Municipalidad, oportunidad en que los representantes de CONARA señalaron su deseo de estudiar esa materia, razón por la cual piensa que sería interesante comenzar por ella, que es la más importante, y luego, seguir con el resto de las disposiciones.

A continuación, el Coronel señor Dobud hace entrega a la Comisión del memorándum en que se contienen los puntos de vista de CONARA respecto de la materia en estudio.

El señor ORTÚZAR (Presidente) procede a dar lectura al documento de CONARA, que dice:

Incorporación de nuevo articulado al Proyecto primitivo presentado por CONARA, a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política.

“CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL

-o-

El señor ORTÚZAR (Presidente) continúa la lectura del documento de CONARA:

No cabe duda que si se hace figurar en la Constitución Política la frase ambigua de que la "Ley contemplará una participación efectiva de las Regiones en la asignación de los recursos públicos", habremos creado inconscientemente el procedimiento de destruir en cualquier momento la regionalización, ya que si la asignación de los recursos públicos se deja al arbitrio del legislador, éste puede en cualquier momento limitar la asignación, dejando en letra muerta la actividad Regional, con la agravante que dicho problema surgirá necesariamente cada año, por ser éste el período de vigencia del Presupuesto de la Nación.

"Este problema ha sido detectado y resuelto en las dos únicas Naciones de América que han implantado el Sistema, de la necesaria ayuda del Estado a las Entidades Territoriales inferiores, y así se ve que en la Constitución de Venezuela, en su artículo 229, se dice:

"En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12½ %) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (½%) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%). La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado".

"Idéntica fórmula fue seguida en la Constitución Colombiana, en su Artículo N° 182, aprobado por Acto Legislativo N° 1 de 1968, con el nombre de "Situado Fiscal" regulado por la Ley N° 46 de 1971. Dicho Artículo dice textualmente lo siguiente:

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan".

"Trasladada la tesis a la Regionalización de Chile y considerando la necesidad de dotar a las Regiones en forma permanente de los medios mínimos económicos que su actividad requiere, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa propone que el artículo anteriormente señalado con el número 10 quede en definitiva redactado como sigue:

"ARTÍCULO N°— Sin perjuicio de los Fondos que sectorialmente se asignen a las Regiones, en el Presupuesto de la Nación se incluirá con la denominación de Fondo Nacional de Desarrollo Regional una partida no menor del 5% del volumen total de los ingresos calculados por los Sistemas Tributarios y Arancelarios, para su distribución proporcional entre las Regiones del país.

“La Ley establecerá las normas para el manejo de dicho Fondo regulando los demás recursos que puedan incrementarlo, así como las atribuciones que para su Administración posean las Autoridades Regionales”.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) lee el artículo 24 del decreto ley N° 575, que dice “Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. Esta última se destinará a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incrementen este régimen. Ambos Fondos se asignarán a las distintas regiones o comunas, según corresponda, de acuerdo con las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta qué sentido y alcance tiene la frase “distribución proporcional entre las Regiones del país”, que figura en la proposición de CONARA.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) explica que luego de esa frase se dispone que “La ley establecerá las normas para el manejo de dicho Fondo”.

El señor CARMONA destaca la coincidencia existente entre la posición de CONARA y el criterio de la Comisión Constituyente, que propicia establecer, no la declaración teórica y la aspiración de descentralización contenidas en la actual Carta Fundamental, sino una norma, como la sugerida por CONARA, tendiente a originar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y, por ende, a posibilitar la desconcentración en virtud del otorgamiento de recursos suficientes a las autoridades regionales.

La señora BULNES puntualiza que la Comisión Constituyente procura terminar con todas las disposiciones programáticas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta acuerdo con el fondo de la proposición, pero hace presente su temor de que la frase “distribución proporcional entre las Regiones” pueda interpretarse erradamente, pues no se dice en seguida que la ley establecerá las normas para determinar esa proporción y el manejo del Fondo, sino que se habla simplemente de “manejo”, el que en su concepto puede ser algo totalmente distinto de la distribución de recursos. Cree que, por ejemplo, como las Regiones son trece, incluida la Metropolitana, podría pensarse en una división en partes iguales.

La señora BULNES expresa igual inquietud que el señor Ortúzar, basada en que pueden ser muchos los elementos determinantes de la proporción: el número de regiones, la cantidad de habitantes, etcétera.

El señor CARMONA prefiere que esos elementos los señale, no la Constitución, sino la ley.

El señor LORCA asume igual posición.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere decir: “La ley determinará las normas para establecer la distribución de dicho Fondo, su manejo”, etcétera.

La señora BULNES recalca la importancia de que la ley señale la proporción.

El señor ORTÚZAR (Presidente) teme que en lo futuro puedan surgir interpretaciones en el sentido de que la Carta Fundamental ha establecido una distribución proporcional entre las regiones, y por ello estima necesario agregar que la ley debe determinar la forma de efectuar la distribución y el manejo de los fondos.

El señor CARMONA hace presente la conveniencia de revisar el texto con posterioridad por cuanto ciertas partes le merecen dudas, como aquella que dice "Sin perjuicio de los Fondos que sectorialmente se asignen a las Regiones. . .", pues puede haber cambios de criterio respecto de la distribución del Presupuesto y, en un momento dado, asignarse en forma global al Ministerio de Obras Públicas, por ejemplo, y éste, a su vez, puede determinar el procedimiento del modo que considere más conveniente. Por este motivo, propone empezar el artículo diciendo "Sin perjuicio de los fondos que se asignen a las Regiones...".

— Se aprueba la indicación formulada por el señor Carmona.

Antes de que el señor Presidente continúe la lectura del documento, el Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) destaca la conveniencia de refundir la materia tratada con la que viene a continuación —Fondo de Desarrollo Municipal—, tal como lo hacía el decreto ley N° 575.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura al siguiente documento:

"Incorporación del nuevo Articulado al Proyecto presentado a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política".

"CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

"CONARA, referida a la Administración Comunal, ha venido manteniendo la tesis de la importancia que para el desarrollo Nacional, tiene el rol que se le asigne a las Municipalidades, por ser éstas las personas jurídicas que representan a la Comuna o Municipio, célula vital de la Sociedad.

"Con posterioridad a la propuesta de redacción del articulado, ha tenido conocimiento de las conclusiones elevadas a S. E. el Presidente de la República, como consecuencia del Congreso de Alcaldes celebrado recientemente en la Capital de la Nación, y en la cual se recoge entre otras la siguiente:

"El Fondo Nacional de Financiamiento del Régimen Municipal, debe tener rango constitucional para asegurar su permanencia, su finalidad redistributiva y su carácter eminentemente Municipal".

"A criterio de CONARA, parece ser que asiste la razón a los Alcaldes, que representan al total de las Municipalidades en la petición elevada, razón que la deducimos de los siguientes argumentos:

a) Por la necesidad de robustecer las Haciendas Locales, ya que la mayor parte se encuentra en situación deficitaria, por lo que, si no se incrementan sus recursos, todo cuanto se institucionalice en favor de las entidades municipales será totalmente

inoperante si no se habilita paralelamente medio financiero idóneo que le permita hacer frente a sus facultades competenciales.

b) La doctrina tributaria sienta el principio de que al margen de las teorías que preconizan la autonomía fiscal de las entidades locales, es difícil encontrar tributos suficientemente móviles y provechosos para ser atribuidos al Estado o a los Municipios. No obstante, por el grado de economía y resultados en la recaudación, así como por el origen donde nace la fuente del tributo, es norma general que se adjudique a los Municipios las contribuciones directas y, en consecuencia, la que grava la propiedad inmueble.

c) Que esta norma general se demuestra gráficamente con el resumen de su existencia o no en América, ya que en Europa puede afirmarse su generalidad.

República Argentina Impuesto Mobiliario

Brasil Propiedad Predial y Territorial Urbana.

Bolivia Impuesto sobre los Predios Rurales y Urbanos.

Colombia Impuesto Predial.

Ecuador Impuesto sobre la Propiedad Urbana y Rural.

El Salvador Impuesto Predial

Guatemala Impuesto Predial

México Impuesto Predial

Panamá Impuesto sobre la Propiedad

Puerto Rico Impuesto sobre la Propiedad

Paraguay Impuesto Edilicio

Perú Contribución sobre los Predios Rústicos y Urbanos.

República

Dominicana Impuesto Predial

Uruguay Impuesto sobre la Propiedad Inmueble Urbana y Suburbana.

Venezuela Impuesto sobre los Bienes Rústicos y Urbanos.

“Con esta breve relación se observa que, con la excepción de Costa Rica y Honduras, en el resto de los países Latino-Americanos la imposición que grava la propiedad inmueble se encuentra dentro del campo tributario local.

d) Además es preciso examinar el fenómeno existente en el mundo de la insuficiencia Municipal creada por la llamada “Crisis de los entes locales inferiores”, la cual solamente puede resolverse aplicando el sistema de redistribución de las rentas locales, mediante la creación de Fondos Nacionales, constituidos por impuestos

dedicados a tal fin o por participaciones de los Presupuestos Estatales, los cuales se distribuyen inversamente proporcional a la riqueza que cada Municipio tenga.

A modo de ejemplo y por no extendernos demasiado con el derecho comparado, señalaremos el Situado Constitucional Venezolano, nutrido con el 15% de los Ingresos Estatales, el Situado Fiscal Colombiano, en parecida forma; el Fondo de Compensación de las Haciendas Locales Españolas, que se constituye con el 3% de los ingresos indirectos, y el Fondo de Perecuación Francés, que se nutre con el impuesto sobre las ventas.

e) Que, en conformidad a lo anterior, y con los mismos fundamentos excepcionales con que se concibió la constitucionalización del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se propone el siguiente artículo en la Administración Comunal:

“Se constituirá un Fondo llamado de Financiamiento del Régimen Municipal, el cual se distribuirá entre las Municipalidades, para los fines propios del desarrollo comunal. La Ley regulará su constitución, sus normas administrativas y su distribución proporcional”

Antes de ofrecer la palabra sobre la disposición, advierte que nada se dice en ella sobre la manera como se formará el Fondo.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) manifiesta que, por desconocer el grado de aceptación que tendría el primer fondo no quisieron avanzar en el siguiente y, por tal razón, suprimieron del artículo 24 aquella parte que establecía que la contribución de bienes raíces se destinará a la formación de un fondo de financiamiento. Indica que, como puede apreciarse en el estudio comparativo por países, en casi todos ellos el fondo se incrementa con dicho impuesto. Añade que en la actualidad las municipalidades no perciben tal tributo, el cual va a fondos generales de la nación, donde es redistribuido por el Presupuesto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si en la actualidad se destina un porcentaje del tributo a los municipios.

El señor LARRAÍNZA (Asesor Legal de CONARA) reconoce que ni siquiera un 11% de los recursos de ese fondo llega a poder de las municipalidades.

El señor LORCA dice que, sin dejar de reconocer la importancia de la formación del Fondo de Financiamiento Municipal, constitucionalmente le parece difícil consignar qué tributos van a quedar afectados, situación distinta, a su juicio, al caso anterior, donde se estaba señalando una pauta dentro del Presupuesto Nacional.

El señor CARMONA advierte que no se trata de afectar un impuesto determinado, y que, en todo caso, lo fundamental es determinar primero cuál será el régimen municipal. Añade que, si éste va a depender del poder central para los efectos del financiamiento, lo lógico es que los empleados municipales sean pagados con fondos fiscales. Dice que, en cambio, si el régimen es esencialmente municipal, algunos impuestos deberían quedar en poder de la Municipalidad.

Hace notar que los gravámenes correspondientes a los bienes raíces, que primitivamente pasaban en forma íntegra a los municipios, no dieron un rendimiento parejo en todas las comunas del país, pues el avalúo era distinto en todas ellas, por lo

cual le parece más justo establecer un fondo general formado con el impuesto territorial y distribuirlo proporcionalmente entre las municipalidades sobre la base de sus necesidades, sistema que es más concordante con un régimen de Gobierno unitario como el de Chile.

Estima que, si se desea consagrar un régimen mixto, sería preciso buscar las fórmulas que realmente lo hagan tener ese carácter, reiterando la idea de pagar a los empleados municipales con fondos fiscales y de asignar a los municipios un fondo para solventar sus propias obras, sin referirse a impuestos determinados, lo cual, por lo demás, no tendría el resultado que se espera.

La señora BULNES hace presente que la Comisión, ya aprobó ciertos principios que implican que en las regiones y en las provincias se aplicaría el sistema de la desconcentración, y en las comunas, el de la descentralización. Añade que este último es incompatible con un régimen mixto, aunque el Alcalde ocupe su cargo por designación del Presidente de la República, caso en el cual sólo cumple una doble función. Precisa que, si la Municipalidad va a tener un régimen netamente descentralizado, el elemento esencial sería la formación de un patrimonio propio, porque de lo contrario no se podría hablar de "descentralización".

El señor ORTÚZAR (Presidente) ratifica lo dicho por la señora Bulnes en cuanto a que en la división territorial llamada "comuna" debe existir no sólo una desconcentración, sino también una descentralización, y advierte que el problema de ahora radica en cómo dar un patrimonio propio al Municipio. En tal sentido, declara concordar con el señor Lorca en lo referente a que la Carta Fundamental no puede llegar a asignar impuestos o contribuciones determinados, por lo que la solución podría estar, a su juicio, en que la ley, y no la Constitución, determinara que ciertos impuestos sean asignados a las municipalidades. Por eso, considera interesante la idea del señor Carmona en el sentido de que, con cargo al Fondo de Desarrollo Regional, puedan allegarse recursos a las distintas municipalidades.

El señor BERTELSEN estima que las normas constitucionales deben tener un carácter de permanencia y contemplar sólo aquellos aspectos fundamentales no sujetos a cambios ni relacionados con una determinada situación social o económica. Fundado en lo anterior, cree que la disposición en debate no debe hacer referencia al desarrollo, el cual está basado, a su modo de ver, en una situación de subdesarrollo que se considera necesario superar.

Declara oponerse a que en la Constitución del país se consagre por vía indirecta, la situación del subdesarrollo, que es lo que, en el fondo, se hace cada vez que se habla de "fondos de desarrollo", de "consejo de desarrollo", etcétera.

El señor ORTÚZAR (Presidente) cree que hablar de "desarrollo" no supone colocar el sello del "subdesarrollo". Hace notar que el desarrollo es algo permanente, que se da inclusive en las naciones más adelantadas.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) apunta que, al emplear el término CONARA ha aludido al desarrollo integral, sea económico, social, cultural, tecnológico científico, en el entendimiento de que una nación —y, más aún, la humanidad entera— siempre está en condiciones de desarrollarse.

El señor BERTELSEN expresa que no hará mayor cuestión del asunto, ya que únicamente ha querido salvar su opinión al respecto. En todo caso, señala que cada época tiene su "ídolo": el del siglo pasado fue "el progreso"; el de hoy, "el desarrollo". Por su parte, estima innecesario referirse a esas cosas en el texto constitucional, porque se supone que el Gobierno y la Administración son para el bien de los pueblos.

Respecto de la norma en debate, piensa que debería quedar redactada en los siguientes términos: "Existirá un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, el cual se distribuirá entre las municipalidades. La ley regulará su constitución, la forma de administrarlo y su distribución". Precisa que, sobre esta base constitucional, la ley Orgánica de Presupuestos determinará de dónde se obtendrán los fondos que se asignarán a las municipalidades, punto que no cabe tratar en la Carta.

La señora BULNES conviene con los señores Bertelsen, Carmona y Lorca en que no es dable determinar en el texto constitucional qué tipos de impuestos constituirán el fondo municipal. No obstante, basándose en lo ocurrido con el artículo 107 de la Constitución, relativo a la descentralización administrativa, es partidaria de tomar todos los resguardos necesarios en la norma constitucional, a fin de que ella no quede convertida en una simple disposición programática incumplida. Considera que la solución podría consistir en establecer expresamente que la ley de Presupuestos deberá consignar los fondos respectivos.

El señor LORCA, que coincide con la observación de la señora Bulnes, arguye que, si se está constituyendo un sistema de regionalización, lo lógico es dar a todos los sectores los mecanismos, los instrumentos y, en definitiva, los recursos suficientes para su desenvolvimiento. Si una parte del volumen total de ingresos se destinará al desarrollo regional, no le parece razonable dejar sin resguardo financiero alguno al sector comunal. Por ello, se pronuncia a favor de una fórmula que refuerce la idea de que este financiamiento deberá proporcionarse en conformidad con la Constitución, sin necesidad de esperar la dictación de una ley.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) informa que, según un estudio efectuado por CONARA, hay municipios en que la inversión es igual a cero y otros a los que incluso los ingresos no les alcanzan para pagar los sueldos de sus funcionarios. Destaca que, gracias a la racionalización operada tanto respecto de las plantas como del funcionamiento municipal, la situación ha mejorado notablemente en esta materia desde 1973 hasta la fecha, como que en aquel año el noventa y ocho por ciento del presupuesto de las municipalidades se destinaba al pago de remuneraciones, y hoy día, en cambio, entre el treinta y cinco y el cuarenta por ciento del mismo, en promedio, se dedica a inversiones.

Puntualiza que, cuando CONARA habla de "fondos propios del desarrollo", lo que le interesa es que haya recursos para la inversión —no para el pago de plantas—, de manera que la municipalidad pueda realizar obras en beneficio de la comunidad.

Concuerda en que, para alcanzar tal finalidad, existen las dos posibilidades propuestas: destinar al régimen municipal una parte de los fondos del desarrollo regional, lo cual obligaría a elevar el porcentaje del cinco al diez por ciento, o bien establecer expresamente que la ley Orgánica de Presupuestos le asignará, en forma imperativa, un porcentaje significativo.

El señor LARRAÍNZAR (Asesor Legal de CONARA) manifiesta, en primer término, que CONARA está plenamente convencida de que, en el nivel comunal, debe regir el sistema de descentralización territorial, para lo cual ha propuesto —y ello ha sido aceptado, en principio por la Comisión— que el Municipio no sea una división territorial, sino una entidad territorial, y que la Municipalidad sea una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Señala que el régimen mixto, mencionado por el señor Carmona, de hecho existe en una descentralización, porque hay cosas que el Municipio no puede hacer solo, sino en coparticipación con el Estado, como lo referente a la vivienda.

Destaca que en una ley de 1889 se reconoce la facultad competencial privativa del Municipio, o sea que éste, con arreglo a su presupuesto, ejerce las facultades que la ley le entrega, las cuales son de tipo general no enumerativo, como en Norteamérica. Dice que "desarrollo", en términos prácticos, a nivel municipal, es conseguir que la población tenga todos los servicios públicos primarios: agua, luz, alcantarillado, etcétera; y sostiene que el Municipio no tiene medios económicos para eso. Enfatiza que pueden suceder tres cosas: que no se haga nada, solución mala, inadecuada; que se haga en cooperación con la región, a través del Fondo de Desarrollo Regional, uno de cuyos fines es suplir la insuficiencia económica municipal. Por vía de ejemplo, indica el caso de un municipio que precise de abastecimiento de agua y no pueda financiarlo con sus propios recursos; entonces, la región, con el Fondo de Desarrollo Regional, le proporciona la ayuda necesaria, o bien ambos cooperan para acometer la obra. La tercera fórmula consistiría, a su juicio, en robustecer la hacienda de tal forma que tenga medios económicos suficientes para establecer esos servicios que faltan.

Explica que CONARA considera muy difícil consignar en la Constitución un artículo que afecte a un determinado impuesto, porque no es constitucional y, además, porque atentaría contra el principio de universalidad o "globalidad" de los presupuestos. Agrega que, por eso, ideó esta fórmula de tipo general que, en su criterio, también es defectuosa, ya que, si bien es cierto que habilita un Fondo de Financiamiento Municipal, no lo es menos que estas corporaciones tendrán que volver a reñir cada año, al aprobarse la ley de Presupuestos, para ver en qué cantidad se nutre dicho Fondo.

Sugiere, en consecuencia, seguir el mismo sistema del Fondo de Desarrollo Regional y, en lugar de establecer el Fondo de Financiamiento Municipal con afectación exclusiva o propia de un impuesto determinado, constituirlo con el 5 por ciento del presupuesto de la nación o con el tanto por ciento que la Comisión estime conveniente.

Piensa que esa medida sería adecuada y constitucional porque no afectaría impuestos de clase alguna, aparte que la Comisión obviaría el peligro de que en una ley de presupuestos se cortara el financiamiento.

El señor CARMONA estima que la proposición, a pesar de ser interesante, no soluciona el problema municipal, compuesto por dos cosas, la primera de las cuales es cómo resolver lo relativo al pago de sus propias plantas. Hace presente que una ley orgánica obliga a las municipalidades a tener una planta mínima: un juez de policía local, un secretario municipal, etcétera, y que muchas corporaciones no cuentan con los fondos suficientes para pagar su personal porque las remuneraciones y los beneficios se fijan por la ley general del país y, por lo tanto, están afectas a factores extra municipales.

Cree que lo conveniente sería que el Presupuesto nacional consultara los aportes necesarios para el pago de esas plantas, y que las municipalidades contaran con los recursos adicionales derivados de los ingresos que les corresponde percibir por patentes de vehículos, proporción de las contribuciones de bienes raíces y patentes comerciales, industriales y profesionales, para financiar sus propias obras.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que, al parecer, por lo que ha escuchado, no existe hoy día ese sistema de asignación de determinados impuestos, o de parte de ellos, a las municipalidades, sino que los gastos en que ellas incurren son solventados con la asignación que les hace la ley de Presupuestos, de manera que sería necesario restablecer el imperio de las leyes que primitivamente les entregaban esos recursos. Piensa que la solución podría estar en que la ley de Presupuestos solventará los gastos de funcionamiento de las municipalidades —los derivados de sus plantas—, y en aprobar una de las dos proposiciones formuladas por los señores González y Larraínzar, en el sentido de asignar directamente, siguiendo el mismo criterio fijado para el Fondo de Desarrollo Regional, un porcentaje para las municipalidades, que podría ser del 2, 3 ó 4 por ciento, monto que sería preciso consultar con los Ministros del sector económico, o bien aumentar el porcentaje asignado al Fondo citado para destinar parte de él a la atención de las municipalidades. Indica que la primera fórmula, sugerida por el señor Larraínzar, puede ser mejor por estar más acorde con el carácter de descentralizada que se quiere dar a la administración municipal.

El señor Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) hace presente que aún subsisten tres grandes cauces de manejo de recursos por parte de los municipios: los fondos propios, el aporte fiscal y las asignaciones que mantienen el plan del empleo mínimo. Estima que sin romper el principio de la universalidad de los fondos, podrían establecerse en la Carta Fundamental dos excepciones: el Fondo de Desarrollo Regional, al que se le destinaría 5%, y el Fondo de Financiamiento Municipal, distinguiendo en este último entre gastos de funcionamiento y gastos de desarrollo.

El señor SAAVEDRA (asesor de CONARA) considera importante constitucionalizar que los gastos de funcionamiento municipal serán financiados por la ley de Presupuestos.

Sostiene que, de llevar adelante la sugerencia del señor Carmona, en el sentido de asignar a las municipalidades ciertos impuestos, conduciría a que las más ricas aumentaran sus ingresos y las más pobres se pauperizaran.

Destaca que la idea de fijar un porcentaje para el Fondo de Desarrollo es la mejor, aun cuando vislumbra que quienes manejan el sector Hacienda podrían argumentar que el desarrollo municipal está comprendido dentro del desarrollo regional.

La señora BULNES estima difícil, dado el principio de evitar la asignación específica de recursos, constitucionalizar una norma que cree un fondo de desarrollo municipal. Sin embargo, sugiere el texto siguiente: "Sin perjuicio de que el financiamiento de los gastos de funcionamiento de la municipalidad deba establecerse en la Ley de Presupuestos, se deberá, además, disponer obligatoriamente un Fondo de Financiamiento Municipal, las normas para determinarlo y su distribución proporcional". A su juicio, ésta es una manera de evitar que el precepto constitucional se establezca únicamente en forma programática.

El señor BERTELSEN opina que, por querer solucionar con toda precisión un problema de asignación de fondos en la Carta Fundamental, se está complicando enormemente

el problema, porque es imposible distinguir con tanta claridad los fondos de funcionamiento y los destinados al progreso y desarrollo comunal. A su modo de ver, los municipios, que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, existen para cumplir un fin de servicio para la comunidad local, propósito que se lograría de manera ideal si aquellos contaran con recursos propios. Agrega que, mientras las municipalidades no dispongan de fondos propios, el Estado las podría subsidiar a través de un fondo de financiamiento, que no sería ni un "fondo de financiamiento para el desarrollo" ni un "fondo de financiamiento para gastos de funcionamiento".

El señor ORTÚZAR (Presidente) replica que la distinción es necesaria porque no habrá ni un Ministro de Hacienda que acepte suplementar, más allá de lo asignado, los gastos de funcionamiento, y que, en cambio, si la norma se refiriera tanto a "gastos de funcionamiento" como a "gastos de desarrollo", estará obligado a destinar recursos para ambos propósitos.

El señor LORCA concuerda con el señor Bertelsen en el sentido de establecer un fondo general para las municipalidades, pero sin distinguir en la destinación de los recursos, porque en la administración municipal se presentan circunstancias que obligan a tomar fondos de determinados ítems. Añade que existe todo un sistema bastante complejo que será imposible de precisar constitucionalmente. En resumen, se declara partidario de crear un fondo que financie tanto los gastos de funcionamiento municipal, al cual se le podría fijar un porcentaje limitativo, como los de desarrollo comunal.

La señora BULNES concuerda con el señor Lorca, aun cuando la preocupa el hecho de que la disposición pueda tener sólo un carácter programático. Sostiene que debe consagrarse la obligación de que la Ley de Presupuestos destine recursos para el Fondo de Financiamiento.

El señor CARMONA considera acertada la idea, pero hace notar que el régimen municipal será dependiente, porque el Ministerio de Hacienda ordenará a cada Municipio lo que debe hacer. Propone que la Ley de Presupuestos, en cambio, financie anualmente la planta de empleados, lo que será la mejor medida para rebajar los gastos en el rubro, porque ésta es la finalidad que persigue siempre dicha Secretaría de Estado. Advierte que debe resguardarse, en todo caso, la autonomía municipal para llevar a efecto las obras que deben realizarse en la comuna.

El señor ORTÚZAR (Presidente) comparte la proposición del señor Carmona en el sentido de que la Ley de Presupuestos, como ocurre hoy, financie los gastos de funcionamiento de las municipalidades y destine un porcentaje para el Fondo de Desarrollo.

Observa que faltaría determinar cómo se distribuirá el aporte.

El señor LARRAÍNZAR (asesor legal de CONARA) teme que se ha distorsionado, como decía el señor Bertelsen, el enfoque del tema.

Recuerda que el Fondo de Financiamiento ha tenido por objeto, manteniendo el principio de la descentralización territorial y la personalidad jurídica de las municipalidades, además de su competencia propia, que el Estado se encuentre obligado por la Carta Fundamental, a fin de suplir la escasez de medios que las afecta para cumplir sus fines, a asignar recursos que eviten la afectación de determinados impuestos, lo que podría atentar contra la línea económica aplicada en el país. Hace

presente que la Comisión, sin embargo, quiere que el Estado pague los gastos de funcionamiento, con lo que se produciría una centralización total y se consagraría lo que la doctrina llama "sistema de gobierno integrado".

Agrega que el Municipio actúa descentralizadamente, con sus propios medios, para pagar a sus funcionarios, y que ahora, en cambio, se efectuaría un aporte fiscal para solucionar los déficit presupuestarios en gastos de funcionamiento, aunque no podría destinar recursos, como bien dijo el señor Carmona, para gastos de inversión. Señala que con esta última finalidad existiría un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, lo que no atenta contra la autonomía y la descentralización.

Manifiesta que a nivel mundial se ha mantenido la tesis de que el Estado, si suple la ineficiencia municipal, se convierte en rector de los entes edilicios, y que también se ha demostrado que éstos no pueden satisfacer con sus ingresos propios las necesidades públicas de la sociedad moderna, pues el pago de la amortización y los intereses, suponiendo que contraten créditos, absorbería un gran porcentaje de sus presupuestos. Opina que la solución consiste en que el Estado tenga la obligación de constituir un fondo de financiamiento y que las municipalidades lo distribuyan en gastos de capital y no de funcionamiento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera muy interesante el planteamiento en el plano teórico, pero tiene algunas dudas.

Dice que habría una aparente contradicción en el hecho de que el Municipio, para mantener su carácter descentralizado, financiara sus gastos de funcionamiento y de que recibiera, en cambio, un aporte presupuestario para los efectos del desarrollo. Este puede ser tanto o más importante que aquellos y no divisa la razón por la cual no perdería dicho carácter en el último caso.

En seguida, si el señor Larraínzar reconoce que las municipalidades prácticamente no tienen medios para cubrir sus gastos de funcionamiento y hace presente la necesidad de que el Fisco efectúe un aporte extraordinario para financiarlos, pregunta por qué no pierden su carácter de descentralizadas si es aquél en definitiva el que va a contribuir a financiar sus gastos de funcionamiento. Dice que habría aceptado el sistema propuesto a no ser por las contradicciones que observa y que, en ese sentido, considera más razonable la proposición del señor Carmona tendiente a que, si la Municipalidad no pierde el carácter de descentralizada por el hecho de que el Presupuesto fiscal haga un aporte para su desarrollo, también éste consigne los gastos de funcionamiento de aquella, pues al dejar este aspecto entregado al Municipio, que es persona jurídica y con patrimonio propio, dicho organismo tendería a aumentar tales gastos; en cambio, si la determinación de los gastos de funcionamiento queda entregada a la Ley de Presupuestos, la tendencia será asignar los recursos estrictamente indispensables, dándose mayor importancia al aporte para el desarrollo.

El señor LARRAÍNZZAR (asesor legal de CONARA) sostiene que la personalidad jurídica se mueve con el Presupuesto, y que no es lo mismo pagar al personal edilicio con recursos municipales que con recursos del Estado, pues desde el momento en que esto ocurra el funcionario deja de ser municipal y se convierte en estatal.

Hace presente que, desde el punto de vista administrativo, la mejor definición del funcionario es la que dice que es aquel que, en virtud de un nombramiento de

autoridad competente, participa del ejercicio de funciones públicas, figura en la planta de la corporación a que sirve y percibe sus haberes con cargo a dicha corporación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que ésa es la norma general hasta el momento, pero que no existe inconveniente para que un funcionario conserve su carácter municipal si es designado por el municipio y pagado con fondos que la Ley de Presupuestos pone en manos de ese organismo.

El señor LARRAÍNZA (asesor legal de CONARA) dice que, si la tesis sustentada por la Comisión hubiera sido establecer una tutela administrativa más férrea sobre las municipalidades, él la hubiera asesorado en ese sentido; pero que, como la posición real tiende a una descentralización administrativa, y a mayor descentralización menor tutela administrativa, y viceversa, y como los miembros de la Comisión son partidarios de una descentralización semiplena, con la tutela administrativa suficiente para resguardar los intereses de la comunidad y de la nación, su obligación es indicarle que, con el sistema de que el Estado pague los gastos fijos y los de funcionamiento, y que con el Fondo de Financiamiento Municipal y con el de Desarrollo Regional cancele los gastos de inversión de capital, la Municipalidad no hará nada, pues todo lo va a hacer el Estado.

El señor LORCA expresa que ya se ha formulado el principio de que la Municipalidad es una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica, y que, obviamente, debe tener un patrimonio de afectación, aun cuando también está la imposibilidad de que ese patrimonio pueda provenir de otra parte que no sea el Presupuesto Nacional, en lo que todos están de acuerdo. Agrega que, si se quiere conciliar en un justo término la posibilidad de que esa institución sea descentralizada, es indispensable dar cierta facilidad al Municipio para administrar ese fondo y no aplicar formas rígidas impuestas por el Poder Central y que impiden la descentralización. A su juicio, si es el Presupuesto Nacional el que proporciona el patrimonio edilicio, debe buscarse una fórmula que permita que el Municipio tenga, por lo menos, la posibilidad de administrar dicho patrimonio con cierta flexibilidad, pues de otra manera no tiene razón de ser la independencia que se pretende darle.

La señora BULNES dice concordar con el señor Presidente en cuanto a la determinación del Fondo, aun cuando, si bien es cierto que se está abogando por el principio de la descentralización administrativa, no lo es menos que incluso en los sistemas de mayor descentralización o desconcentración siempre impera el principio de tutela, porque, en su opinión, el Estado no puede desprenderse de él. Agrega que la tutela está implícita tanto en la descentralización como en la desconcentración, y que una de las formas como se manifiesta es el control administrativo, y otra, la determinación de los fondos con que se manejan. Piensa que una cosa es que las municipalidades tengan fondos propios, presupuestos comunales, regionales o provinciales, y que otra es que esos recursos estén consignados en la Ley General de Presupuestos, a fin de que exista una ordenación presupuestaria para el país, lo que también es expresión de la tutela.

Dice concordar con los señores Carmona y Lorca en cuanto a separar en la Ley de Presupuestos la manera cómo se financiarán los gastos de inversión o de desarrollo y los de funcionamiento, para obviar el problema mencionado por el señor Carmona en lo relativo a que las municipalidades no tienen cómo solventar lo mínimo: las rentas de su personal.

Respecto de los gastos de funcionamiento, coincide con el señor Lorca en la necesidad de establecer un límite en la Ley de Presupuestos, y reitera su pensamiento ya anticipado en cuanto a que en el texto constitucional debe establecerse la obligación de determinar los dos tipos de financiamiento en la Ley de Presupuestos.

El señor CARMONA opina que no implica destruir el régimen municipal ni su autonomía proponer que el Estado absorba los gastos de funcionamiento, y explica que este sistema se ideó a raíz de la existencia de un factor externo, la ley, que fija a los municipios una planta mínima, las remuneraciones que deben pagar, las asignaciones, etcétera, todo lo cual escapa al control de aquellos.

Expresa que compartiría el criterio del señor Larraínzar si se diera libertad absoluta a las municipalidades, y añade que, en todo caso, el funcionario no pierde la calidad de municipal, porque es el municipio quien recibe el aporte, lo cual genera dependencia de éste y no estatal. En este orden de ideas, dice no concebir, por ejemplo, que una universidad carezca de autonomía por el hecho de otorgar el Estado los recursos para mantener su planta.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) comparte el criterio expuesto por el señor Carmona, y manifiesta su complacencia por la concreción de un acuerdo que permite la existencia del Fondo de Financiamiento Municipal, que a su juicio significará el mayor impacto de la historia chilena para los Alcaldes, quienes en este instante se hallan enfrentados al problema de falta de recursos para efectuar inversiones.

Concluye haciendo presente la necesidad de dejar bien clarificado que dicho Fondo debe destinarse sólo a inversión.

El Coronel DOBUD (Vicepresidente de CONARA), luego de hacer hincapié, tocante al control, en que actualmente los presupuestos municipales deben ser aprobados mediante resolución del Intendente Regional, manifiesta la satisfacción de CONARA por el hecho de haber logrado respaldo constitucional para el problema financiero al nivel municipal.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sostiene que si bien todos concuerdan en que los recursos tanto para gastos de funcionamiento como para desarrollo provengan de la ley de Presupuestos, existe una pequeña discrepancia: mientras CONARA y el señor Carmona propician que la Ley de Presupuestos atienda a los gastos de funcionamiento y además establezca un porcentaje exclusivamente para el desarrollo, los señores Lorca y Bertelsen propugnan que aquella asigne un porcentaje a la Municipalidad y ésta, dentro de ciertos límites, determine qué va a gastos de funcionamiento y qué se destina a desarrollo.

El señor LORCA cree que en el fondo es lo mismo, pero con diferente matiz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) teme que en lo futuro, si las municipalidades distribuyen fondos provenientes de una asignación, el criterio del Ministro de Hacienda sea el de reducir aquella al mínimo. En cambio, si la asignación para el Fondo de Desarrollo es aparte, piensa que seguramente estará más llano a aceptarla.

El señor LARRAÍNZAR (asesor legal de CONARA) estima que, si se solicita al Ministerio de Hacienda fondos para gastos de funcionamiento y, además, para las inversiones, es

probable que su respuesta sea negativa, pues la revisión de la Ley de Rentas Municipales demostró que con el ingreso de sólo cuatro de los distintos tributos sería posible afrontar los gastos de funcionamiento de los municipios del país.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) manifiesta que CONARA está actuando con vista al futuro, y, en conocimiento de que la política económica es contraria a las asignaciones con destinos prefijados, las que al desaparecer dejarían a los municipios totalmente dependientes del Estado, ha tratado de protegerlas al asegurarles en la Constitución un financiamiento para sus gastos de inversión y funcionamiento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) indica que un Ministro de Hacienda no puede negarse a cumplir un precepto constitucional.

El señor BERTELSEN estima que, si por mandato constitucional el Ministerio de Hacienda deberá financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento de las municipalidades —que no sólo son los relativos al personal—, cuando se le soliciten recursos para obras de progreso y adelanto comunal dirá que deben financiarse con fondos propios.

El señor CARMONA arguye que las municipalidades no los tienen.

El señor Coronel DOBUD (Vicepresidente de CONARA) reitera que se ha actuado mirando al futuro, y que si en la actualidad el Ministerio de Hacienda no ha intervenido en los ingresos provenientes de las patentes y vehículos, podría hacerlo más adelante.

El señor LORCA destaca que una acción como ésa reafirma su tesis, pues si las municipalidades no van a contar con fondos propios, lo lógico es que ellas puedan administrar los que se les den.

El señor BERTELSEN insiste en que, si se establece a nivel constitucional la obligación de financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento, el Estado podrá decir a las municipalidades que hagan uso de sus fondos propios para las obras de progreso y adelanto comunal, porque, al disponer de patrimonio, podrán incrementarlo mediante concesiones y otras acciones.

El señor SAAVEDRA (asesor legal de CONARA) advierte que cualquier servicio público descentralizado cuenta con ingresos propios, pese a lo cual la Ley de Presupuestos los financia cuando precisan recursos adicionales. Estima que el problema podría obviarse con una frase como "sin perjuicio de los fondos propios,...", de modo que la asignación suplemente sus ingresos.

Hace notar que los ingresos generados por la propia Municipalidad estarían siendo apoyados por el Fondo de Desarrollo, ya que el Fisco debería financiar los gastos de funcionamiento, sistema que, a su juicio incentivaría a las corporaciones edilicias a tener sus recursos propios, sacar renta de ellos y hacer inversiones de desarrollo.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) cree que ésa podría ser la solución.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que también pensaba en la misma fórmula, sobre todo después de lo dicho por el señor Larraínzar en el sentido de que actualmente todas las municipalidades tendrían recursos suficientes como para

atender sus gastos de funcionamiento, por lo cual estima innecesario preocuparse de estos últimos, debiendo quedar consignado en la Constitución, consecuencialmente, lo relacionado con los fondos de desarrollo.

El Coronel DOBUD (Vicepresidente de CONARA) advierte que, conforme al cuadro financiero de las municipalidades, hay algunas que hoy día no están con sus plantas de personal completas, supliendo sus necesidades con el Empleo Mínimo, con lo cual se produce una distorsión de la realidad que durará mientras continúe aquél; pero cuando termine, no se dispondrá de los fondos para solventar los gastos del personal necesario.

El señor LARRAÍNZA (asesor legal de CONARA) estima que no se puede resolver constitucionalmente toda una problemática municipal, máxime cuando la ley dará a las municipalidades cierta competencia para revisar sus plantas de personal. Añade que, si la actual ley de Rentas Municipales es revisada, no quedará en el país ningún Municipio sin el debido presupuesto para sus gastos de funcionamiento, aun cuando carezcan de recursos para gastos de inversión.

El señor Coronel DOBUD (Vicepresidente de CONARA) hace notar que en la actualidad las esferas del sector económico se han constituido en una verdadera muralla, dando respuesta con tal aseveración a la pregunta de la Mesa en el sentido de estudiar la posibilidad de que CONARA tome contacto con los Ministros de ese sector.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta si sería preferible que los gastos de funcionamiento sean financiados con recursos propios de las municipalidades, o que éstos y los de desarrollo sean solventados a través de la Ley de Presupuestos.

El Comandante GONZÁLEZ (Secretario Ejecutivo de CONARA) estima que eso dependerá de la posición del sector económico, en particular del señor Ministro de Hacienda respecto de los impuestos fijados, pues se ignora si ellos van a desaparecer.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta al señor Carmona si insistiría en su proposición del aporte del Fondo de Desarrollo a las municipalidades en el caso de que, conforme a las enmiendas que se pretenden, ninguna de aquellas dejara de contar con recursos.

El señor CARMONA considera preferible plantear la alternativa al sector económico, dándole a conocer que las proposiciones se formulan sobre la base de su propia información en el sentido de que en adelante todos los impuestos y aranceles serían captados por los fondos generales de la nación, para ser distribuidos a posteriori a través de la Ley de Presupuestos.

El señor SAAVEDRA (asesor legal de CONARA) advierte que el financiamiento de las municipalidades no provendrá de los recursos asignados por una ley, sino por la Constitución, con una fórmula de carácter permanente, sin el riesgo de que los municipios queden sin fondos al ser modificada una determinada disposición legal.

— El señor LARRAÍNZA (asesor legal de CONARA) considera que, si se pretende en lo futuro asegurar el patrimonio municipal, es lógico que la Carta Fundamental consigne un precepto que garantice las inversiones y el funcionamiento de los municipios.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que, al parecer, habría consenso en el sentido de que si las municipalidades van a contar con suficientes fondos propios para pagar sus gastos de funcionamiento, la Ley de Presupuestos sólo debería hacer aportes para el Fondo de Desarrollo; pero que, si no va a suceder así por algún cambio en la política del sector económico, debería consagrarse en la Constitución la obligación de financiar tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión o desarrollo.

El señor GUZMÁN estima necesario constitucionalizar todo aquello que sea indispensable para asegurar el funcionamiento de las municipalidades, sin tomar en cuenta lo que deben ser los ingresos propios de ellas a través de una ley, ya que ésta podría ser cambiada con facilidad. Agrega que, por tal razón es menester que el precepto constitucional consagre que la ley proveerá los medios necesarios para solventar los gastos de funcionamiento de las corporaciones edilicias y para la creación de un Fondo de Desarrollo, ley que podría ser la de Presupuestos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera adecuado que sea la ley de Presupuestos la que determine los fondos, porque, al igual que hoy día, tomará en cuenta los recursos propios de las municipalidades al asignarles financiamiento para sus gastos de funcionamiento y de desarrollo.

La señora BULNES reitera lo dicho en el sentido de que la única manera de que la disposición no cause problemas futuros es imponiendo la obligación a la ley de Presupuestos, tanto respecto de los gastos de funcionamiento como de los de inversión. Añade que jamás ella propondría la disposición con alternativas, dejando la decisión final al equipo económico.

Afirma que los elementos disponibles, tanto doctrinarios como de conocimiento de la realidad chilena, obligan a la Comisión a formular una proposición determinada, que corresponderá a otras instancias, discutir y aceptar o rechazar.

El señor GUZMÁN juzga incongruente destinar un porcentaje del Presupuesto al desarrollo regional y no fijar otro para el desarrollo comunal, el cual le parece más esencial desde el punto de vista del esquema de descentralización que se trata de impulsar. Recalca que, si esta materia se deja simplemente encomendada a la ley, ello significará conceder al legislador la plena determinación de cuáles serán los gastos de funcionamiento de las municipalidades y de cuál será el monto destinado al desarrollo comunal, con lo cual en la práctica podrá constreñirlo de tal modo que, aun cumpliéndose con la disposición constitucional, no se obtenga la finalidad buscada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que en este instante no se cuenta con elementos de juicio suficientes para fijar dicho porcentaje.

El señor GUZMÁN precisa que no propone determinar el porcentaje en esta ocasión, sino establecer la idea de que debe ser fijado.

— Se acuerda establecer que la ley de Presupuestos deberá solventar los gastos de funcionamiento de las municipalidades y, además, destinar un tanto por ciento (el porcentaje se determinará posteriormente) del Presupuesto Nacional para el desarrollo comunal.

— Se acuerda continuar el análisis de esta materia, hasta su total despacho, en las sesiones del martes próximo, 20 de junio de 1978, a partir de las 10.15 horas.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR

Presidente.

RAFAEL LARRAÍN CRUZ,

Prosecretario.

1.3. Sesión N° 398 del 11 de julio de 1978

Continúa el debate relativo al Orden Público Económico.

Constancia de la Mesa en el sentido de que la ley que establezca un tributo manifiestamente desproporcionado o injusto sería inconstitucional y la Corte suprema estaría facultada para declararla inaplicable.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asiste, especialmente invitado, el Fiscal del Banco Central de Chile, señor Roberto Guerrero.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara abierta la sesión en el nombre de Dios.

-o-

El señor BERTELSEN llama la atención acerca de que en el número 5 del artículo 1° del Acta Constitucional N° 3, siguiendo al precepto del número 9 del artículo 10° de la Constitución de 1925, se habla de "la igual repartición de los impuestos y contribuciones".

Estima conveniente uniformar tanto lo dicho en la garantía constitucional como en la ley que la hace efectiva.

Considera redundante hablar de impuestos y contribuciones; que hay quien sostiene que lo más genérico son los "tributos"; que por eso, se habla de derechos tributarios, y que la expresión más usada en Chile suele ser "impuestos".

El señor GUZMÁN cree más indicado el término "tributo".

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) estima que la expresión "tributo" es más técnica.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que, para guardar la debida consonancia, en el N° 9, en vez de "igual repartición de los impuestos y contribuciones" habría que decir: "igual repartición de los tributos", ya que fue la única garantía que no se modificó.

A continuación, da lectura al inciso primero, que, por la misma razón, quedaría aprobado de la siguiente forma: "Imponer tributos de cualquier clase o naturaleza, reducir o suprimir los existentes y determinar su proporcionalidad o progresión".

Luego, da lectura al inciso segundo que dice: "Los tributos que se establezcan en virtud de la ley no podrán, en ningún caso, alcanzar montos que constituyan una

expropiación al contribuyente o que impidan por su cuantía elevada el desarrollo de una determinada actividad”.

Pregunta al señor Guerrero (Fiscal del Banco Central) cuándo se estima que un tributo constituye un modo de expropiación.

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) señala que, a su juicio, el tributo constituye expropiación cuando por su cuantía, en cierta medida, implica privar del dominio de algo. Añade que, en todo caso, no se pronuncia sobre cuál es el monto respectivo.

La señora ROMO manifiesta que, de acuerdo con la ley de Impuesto a la Renta, en Chile se habla de expropiación cuando la persona, por aumentar su actividad y tener que pagar una tasa más alta de impuestos, percibe menos dinero por un trabajo mayor, en cuya circunstancia no le conviene aumentar su trabajo, pues no hay relación de proporción entre la mayor actividad y la renta.

El señor GUZMÁN aduce que ése es un problema subjetivo, ya que no por tratar de ganar un poco más, la persona va a quedar con menos dinero.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera delicado interpretar el precepto como que tiende a prohibir el fruto del capital, pues en tal caso se podría sostener que implica una expropiación al contribuyente. Añade que la disposición puede prestarse para muchas interpretaciones.

El señor GUZMÁN expresa sus dudas en cuanto a si el término correcto es “expropiación” o “confiscación”, por cuanto la expropiación indica privación del dominio a cambio de una indemnización y, en el caso del tributo, no se indemniza nada, sino que se confisca.

En seguida, aun cuando considera justa la disposición, manifiesta no tener claro cuál es la fórmula práctica que permita operar en forma eficaz en la vida jurídica chilena, y, al mismo, tiempo, dentro de marcos que no dejen al legislador en una incertidumbre tal que prácticamente le resulte imposible legislar. Pide, por eso, una explicación sobre el sentido del precepto, no tanto desde el punto de vista ético, sino del de su operatividad práctica en la vida jurídica

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que, de aprobarse una disposición como ésta, relativa a impuestos o tributos de carácter claramente confiscatorio o expoliatorio, sería inconstitucional y que, por lo tanto, la Corte Suprema podría declarar la inaplicabilidad del precepto por ser contrario a la Constitución. Coincide con el señor Guzmán en cuanto a no decir “expropiación”, sino “confiscación” o “expoliación”.

El señor CARMONA sostiene que prácticamente podría aducirse la existencia de una confiscación, pero que podría repercutir sobre todo el impuesto. Por vía ejemplar, recuerda el caso de los supervisores del cobre, quienes en un momento determinado dejaron de trabajar horas extraordinarias, porque si lo hacían ganaban un cincuenta por ciento sobre su remuneración normal, pero el tributo que tenían que pagar era superior al sesenta por ciento de lo que ganaban; es decir, pagaban más que la garantía de ganancia otorgada por la ley. Agrega que habría que resolver cuál es la parte confiscatoria en este asunto.

La señora ROMO arguye que tiene que haber un mínimo de utilidad y que ese hecho tiene que calificarlo el Tribunal, pues a mayor trabajo corresponde mayor remuneración y, por lo tanto, si se disminuye la remuneración, el tributo se torna expropiatorio, expoliatorio o confiscatorio.

El señor GUZMÁN estima que el ejemplo citado por el señor Carmona es el de un caso aberrante. Añade que ello no ocurre con la ley de Impuesto a la Renta. Pregunta si sería o no sería expoliatorio la aplicación de un impuesto a la renta que significara que las personas tuvieran que pagar el noventa por ciento de sus ingresos.

La señora ROMO opina que sí.

El señor GUZMÁN observa que efectivamente es así, y que en ese caso no se está en presencia de la figura descrita por el señor Carmona, que es un claro error del legislador. Aduce que lo que puede ser más común es que un impuesto, por su magnitud, se transforme en asfixiante y que es eso lo que se desea evitar, pero que no sabe si existe la fórmula jurídica para hacerlo.

Señala que no se puede aprobar el inciso sin dejar constancia de una excepción, en el sentido de que se autorizan los impuestos al patrimonio, lo cual constituye, de alguna manera, una confiscación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere requerir en estos casos un informe del órgano monetario, por ser el único que estaría en condiciones de decir en un momento dado si un impuesto es o no expoliatorio. Cree que los tribunales difícilmente se atreverán a decirlo, salvo que lo sea manifiestamente, motivo por el cual piensa que otra fórmula, como una especie de declaración de principios, sería establecer que "el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas, lo que en ningún caso podrá ser expoliatorio".

El señor GUZMÁN considera que la última proposición del señor Ortúzar es más fácil en su consagración y en su operatividad. Estima que debería incluirse en la disposición sobre la libre iniciativa, que se acaba de aprobar, y expresar: "No podrán imponerse tributos que por su cuantía elevada impidan el desarrollo de una determinada actividad por parte de los particulares".

La señora ROMO hace notar que es cosa de sentido común que una contribución o tributo no sea superior al cincuenta por ciento, acotándole al señor Guzmán que no es conveniente fijar porcentajes.

El señor BERTELSEN sostiene que hay ciertos principios que con una norma podrían llevar a declarar inaplicable —lo que también puede hacerse, a su juicio, a través de una declaración de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional— una determinada ley tributaria.

Recuerda que cuando se dictó la primera ley sobre renta mínima presunta se establecieron presunciones que eran claramente confiscatorias, por ejemplo, sobre las acciones, lo que se podía demostrar porque las compañías y sociedades anónimas no habían dado dividendos, crías, etcétera. Sin embargo, el contribuyente tenía que pagar porque la ley presumía que la sociedad equis daba un dividendo del 8 ó 10%. Destaca que ese impuesto a la renta obligaba a vender, a deshacerse de parte del capital.

El señor ORTÚZAR (Presidente) piensa que, como la libre iniciativa privada es una garantía constitucional, el problema podría resolverse introduciendo una pequeña enmienda a un precepto aprobado entre las disposiciones generales relacionadas con las garantías constitucionales, que dice: "Las leyes que interpreten, regulen o complementen las garantías que esta Constitución asegura, o que las limiten en los casos en que la Constitución lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio". Apunta que en esta parte podría disponerse: "ni las leyes podrán imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio".

El señor GUZMÁN puntualiza que ése es el principio clave de todo, pero que aquí parece ser necesaria una disposición particular por tratarse de una materia muy específica, de una facultad del legislador para establecer tributos, lo cual, en la primera parte del precepto, afecta en su esencia el derecho de propiedad, y en la segunda, como señala el señor Ortúzar, la libre iniciativa privada. Insinúa que la norma podría decir: "Las contribuciones que se establezcan en virtud de una ley no podrán alcanzar montos que vulneren el derecho de propiedad", aunque está consciente de que todo tributo lo afecta porque disminuye los haberes o ingresos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere facultar al señor Guzmán y a la Mesa para mejorar la redacción del artículo que impide afectar los derechos en su esencia, de tal manera que comprenda claramente las leyes que impongan condiciones, tributos o requisitos que impidan el libre ejercicio de cualquiera de las garantías que establece la Constitución.

El señor GUZMÁN sostiene que la solución más simple consiste en facultar derechamente a la Corte Suprema para calificar de inconstitucional una ley que fije tributos que sean desproporcionados o injustos.

El señor ORTÚZAR (Presidente), dice que el propósito quedaría más claro si se dijera "manifiestamente desproporcionados".

El señor GUZMÁN observa que de esta manera se satisface el deseo de la Comisión en esta materia: que haya una valoración o un juicio ético sobre la justicia de los tributos.

El señor BERTELSEN propone que la norma insinuada por el señor Guzmán se incorpore como inciso segundo del N° 5, del artículo 1º, del Acta Constitucional N° 3, en los términos siguientes: "Pero en ningún caso tales tributos podrán alcanzar montos manifiestamente desproporcionados o injustos".

El señor CARMONA sugiere agregar "o que mediante la progresión del impuesto signifique una confiscación del exceso de ganancias".

El señor GUZMÁN replica que la indicación del señor Carmona es sólo un caso de los muchos que pueden presentarse, y que confía en que los tribunales, con la prudencia que los caracteriza, ejercerán la facultad sólo cuando el tributo sea manifiestamente desproporcionado.

— A petición de la Mesa, queda constancia en Acta de que la ley que establezca un tributo manifiestamente desproporcionado o justo, sería inconstitucional y la Corte Suprema estaría facultada para declararla inaplicable.

— Se aprueba la indicación del señor Guzmán, y también su inclusión como inciso segundo del N° 5 del Artículo 1° del Acta Constitucional N° 3.

El señor ORTÚZAR (Presidente) precisa, ante una observación de la señora Romo, que si un tributo impide el desarrollo de una actividad, es desproporcionado e injusto y violarla, además, la garantía constitucional que consagra la libre iniciativa.

El señor BERTELSEN recuerda que los Ministros de Hacienda y de Economía se declararon partidarios de que, cuando se deseara prohibir determinada actividad, la ley lo estableciera derechamente y no mediante la fijación de tributos altísimos. Por ello, solícita dejar constancia de que "tributo" es un término genérico que comprende cualquier impuesto, contribución, arancel, derecho o tasa, es decir, cualquiera prestación que los particulares tengan que satisfacer al Estado.

El señor GUZMÁN propone incorporar la disposición en la garantía de libre iniciativa: "No se podrá, por la vía de los tributos, impedir el desarrollo de una determinada actividad".

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) hace presente que la exigencia de depósitos elevados también puede impedir la importación de determinados bienes. Por ello sugiere decir: "tributos u otros requisitos o condiciones".

— Se aprueba el precepto en los términos siguientes: "No se podrá imponer tributos, condiciones o requisitos que impidan el libre ejercicio de una actividad".

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone en debate la norma que dice: "Cualquiera sea su naturaleza los tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar jamás afectos a un destino determinado".

La señora ROMO pregunta si esta disposición se incorporará en la normativa constitucional que se analiza o en la garantía relativa a los tributos.

El señor GUZMÁN propone, sólo para el efecto de la redacción, decir que "los tributos, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar jamás afectos a un destino determinado", con lo que se suprime la expresión "los que se recauden".

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que, a continuación, se dispone que "sin embargo, la ley podrá autorizar que determinadas contribuciones que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local, puedan ser establecidas, dentro de los rangos que la misma ley señala, por las autoridades comunales, recaudadas por éstas y destinadas a obras de la propia comuna".

Inquiere qué significan las palabras "dentro de los rangos que la misma ley señala".

El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) explica que la contribución de bienes raíces, por ejemplo, equivale a un dos por mil y que podría autorizarse para cobrar una sobretasa entre dos y tres mil, lo que determinaría un rango para cada municipalidad.

El señor GUZMÁN piensa que es mejor usar la palabra "marco".

Plantea que, si bien no se dice, es obvio que se requerirá una ley para establecer la forma cómo las autoridades comunales adoptarán una decisión al respecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) observa que ese punto se tratará junto con el tema de los municipios y que el señor Ministro de Hacienda enviará un oficio sobre el particular.

1.4. Sesión N° 399 del 12 de julio de 1978

-o-

— Continúa el debate relativo al Orden Público Económico.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asiste también, especialmente invitado, el Fiscal del Banco Central de Chile, don Roberto Guerrero.

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DÍA

ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO

El señor ORTÚZAR (Presidente) anuncia que antes de continuar considerando las materias pendientes relativas al Orden Público Económico, procederá a la lectura de las disposiciones ya aprobadas:

-o-

“Agregar a la garantía constitucional del N° 5 del artículo 1° del Acta N° 3 relativo a la igual repartición de los tributos, el siguiente inciso:

“En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

1.5. Sesión N° 412 del 7 de septiembre de 1978

Análisis del articulado del anteproyecto de Nueva Constitución.

Se inserta como anexo el texto del articulado discutido en esta sesión.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta y Gustavo Lorca Rojas.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DÍA

Redacción de la preceptiva constitucional.

-o-

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa que, respecto del número 19, hay indicación de la señora Bulnes para suprimir el inciso segundo, que dice: "En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos". Añade que serán los tribunales los que determinarán la inconstitucionalidad de una ley que introduzca tributos desproporcionados y, por último, está el recurso de protección.

— Se rechaza la indicación de la señora Bulnes.

-o-

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ

Prosecretario

ANEXO

-o-

19. — La igual repartición de los tributos, en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso, la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

1.6. Sesión N° 414 del 27 de septiembre de 1978

- La Comisión se ocupa de la redacción del anteproyecto Constitucional
 - El articulado debatido en esta sesión se inserta como anexo.
- o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de los señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas.

Actúa de Secretario, el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DÍA

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa que la Mesa, cumpliendo el encargo que le fue confiado, procedió a considerar las indicaciones formuladas, todas ellas referidas, fundamentalmente, a aspectos de redacción del anteproyecto de nueva Constitución, algunas de las cuales fueron retiradas por el señor Guzmán por estimarse innecesarias.

-o-

ANEXO

ARTÍCULO 20

La Constitución garantiza a todas las personas:

-o-

19. — La igual repartición de los tributos en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

1.7. Sesión N° 416 del 05 de octubre de 1978

—La Comisión se ocupa en la revisión final del anteproyecto Constitucional.

—El texto del articulado pertinente se inserta como anexo en esta Acta.

-o-

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Juan de Dios Carmona Peralta; Raúl Bertelsen Repetto; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DÍA

REVISIÓN FINAL DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE
NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace saber que corresponde efectuar la última revisión del articulado del anteproyecto de nueva Constitución Política de la República, el que, en la parte pertinente al debate de la presente sesión, tiene el texto que se adjunta en anexo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa que la Mesa únicamente someterá a la Comisión algunas observaciones de detalle y enmiendas de leves errores del texto, pero plantea, no obstante, antes de referirse a ellas, la conveniencia de incluir una disposición transitoria a fin de establecer que las leyes actualmente en vigor y que, según lo prescrito en la nueva Carta Fundamental, deben ser aprobadas con quórum calificado, poseen efectivamente el carácter de tales, con el objeto de que de ninguna manera pudiera desprenderse que han de dejar de regir, consecuencia que, por cierto, no corresponde en absoluto al sentido de los acuerdos de la Comisión. Señala, sin más finalidad que la de mencionar un ejemplo, que la ley general de expropiaciones despachada por la propia Comisión revestiría dicho carácter, en cuanto autoriza el pago a plazo, con reajustes e intereses.

-o-

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ

Prosecretario

-o-

ANEXO

-o-

CAPÍTULO III

DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES

A) DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y SUS GARANTIAS

ARTÍCULO 20

La Constitución asegura a todas las personas:

-o-

19. — La igual repartición de los tributos en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fija la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

2. Actas Oficiales del Consejo de Estado

2.1. Sesión N° 64 de 13 de marzo de 1979

En Santiago, a 13 de Marzo de 1979, siendo las 17:00 horas, se reúne el Consejo de Estado bajo la presidencia del titular Don Jorge Alessandri Rodríguez y con asistencia del Vicepresidente Don Gabriel González Videla y de los siguiente Señores Consejeros: General de Ejército (R) Don Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) Don Ramón Barros González, General del Aire (R) Don Renato García Vergara, General de Carabineros (R) Don Vicente Huerta Celis, Don Juan de Dios Carmona Peralta, Don Hernán Figueroa Anguita, Don Juvenal Hernández Jaque, Don Enrique Ortúzar escobar, Don Carlos Francisco Cáceres Contreras, Don Julio Philippi Izquierdo, Don Pedro Ibáñez Ojeda, Don Guillermo Medina Gálvez, Doña Mercedes Ezguerra Brizuela y Don Juan Antonio Coloma Correa.

Excusa su inasistencia el Consejero Señor Enrique Urrutia Manzano.

Asisten, también, el Secretario y el Prosecretario abogados Señores Rafael Valdivieso Ariztía y Arturo Marín Vicuña, respectivamente.

TABLA

Acta. — Se aprueba el acta de la 64ª sesión, celebrada el 23 de Enero último.

Consulta sobre el anteproyecto de reforma constitucional. — El Señor presidente expresa que corresponde continuar en el estudio de este anteproyecto. El Secretario informa que el debate se suspendió en el inciso 5° del artículo 19, N°23, pero recuerda, además, que el Consejo debe pronunciarse sobre otras disposiciones pendientes: Los artículos 10 N°4 y 11 N°1°, sobre doble nacionalidad: los números 9° y 10° del artículo 19, relativos al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza respectivamente; y el número 20° del mismo artículo 19, que se refiere a la libre iniciativa privada para desarrollar cualquiera actividad económica.

Con respecto a la doble nacionalidad, el Consejero Señor Carmona anuncia que en la próxima sesión traerá los antecedentes que permitirán al Consejo resolver tal materia, y en cuanto al tema de educación, el Consejero Señor Hernández hace presente que él estará impedido durante unas dos semanas para integrar la comisión que se ocupará de aquél, por lo que solicita una prórroga para despachar los preceptos respectivos. El consejo acuerda dicha prórroga por unanimidad.

El Secretario, a petición del Señor Vicepresidente, da lectura a la minuta en que este último objeta el inciso 2° del artículo 19, N°20, documento que es del tenor siguiente:

El proyecto dispone que "el gobierno y la administración del estado corresponden al presidente de la República". En otras palabras, el Presidente de la República debe adoptar las decisiones fundamentales y superiores en la conducción de los asuntos públicos.

Para nadie es desconocido el hecho que nuestra época reconoce un rol excepcionalmente importante a los problemas económicos. Esta trascendencia es aún mayor en países —como Chile— que se encuentra en más de desarrollo.

“¿Cómo podría el Presidente de la República adoptar esas decisiones si la Constitución le fija un marco normativo rígido dentro de cuyos límites está obligado a actuar?

“El proyecto se inspira en un criterio inmovilista al contener disposiciones, tales como la independencia de la autoridad monetaria, límites estrictos al papel del estado en la actividad económica, etc.

“este enfoque de la institucionalidad económica, es a mi juicio, un error político y da armas a los opositores al proyecto para calificarlo de totalitario. Es seguro que la vigencia de estas normas constitucionales no perduren ya que es perfectamente lógico que distintos gobiernos de una inspiración política similar prefieran utilizar distintos instrumentos de política económica para alcanzar los mismos objetivos generales.

“La inmensa mayoría del país no desea que se “congele” una determinada política económica, sino dotar al gobierno de la suficiente libertad para adoptar las políticas económicas que considere adecuadas. De otra manera, el pluralismo doctrinario carecería de consecuencias prácticas ya que, fuesen cuales fuesen las bases programáticas del candidato triunfante, siempre tendría que someterse a determinadas normas de política económica, que corresponden a una de entre las varias escuelas de pensamiento. Si el Presidente de la República elegido es, por ejemplo, adicto a la intervención del Estado en la economía tendría, no obstante, que aplicar soluciones de tipo neo-liberal enonetaristas sin que hubiese otras alternativas viables lo que, a simple vista, representa un absurdo.

“Lo que Chile desea es que no exista ni siquiera la remota posibilidad e recaer en una política económica de corte marxista, que no es de “intervención” del Estado sino de monopolio estatal de los medios de producción. Este peligro se encuentra previsto y sancionado en los artículos 8 y 88 del proyecto constitucional.

“Más no se puede aceptar sensatamente que, dentro de las estructuras democráticas, se impida al Presidente de la República optar por el modelo de política económica que responde a sus convicciones y a las aspiraciones de quienes lo llevaron al poder.

“Las Constituciones se aprueban para que rijan durante largos períodos de tiempo, en tanto que los hechos y las circunstancias de la economía cambian de continuo y pueden, mañana, exigir soluciones muy deferentes a las que hoy se estiman eficaces.

“En el capítulo III y al referirse a los derechos constitucionales y sus garantías, el artículo 19 N°20, el proyecto expresa que la Constitución asegura a todas las personas...

“La libre iniciativa privada para desarrollar cualquiera actividad económica, sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sea contraria al interés nacional y una ley lo considere así.

“El estado podrá desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo cuando una ley con quórum calificado así lo autorice y, en tal caso, ellas estarán

sometidas a la legislación común que rija este tipo de actividades para los particulares.

“No se podrán establecer tributos, condiciones o requisitos que, por su cuantía elevada o por su naturaleza, impidan a los particulares el desarrollo de una determinada actividad”.

“Comprendemos que lo acontecido bajo el gobierno de la denominada Unidad Popular haga pensar a algunos en la necesidad de consagrar normas que eviten la ampliación ilegal y arbitraria del sector público. Para este efecto, bastaría con una simple disposición que dijera: “La creación de empresas públicas o el traspaso de empresas del sector privado al público o viceversa deberá autorizarse por ley que determine, también las modalidades de su constitución, desarrollo y funcionamiento”.

Propongo al Honorable Consejo, modificar el inciso 2° del N°20 del artículo 20 por el texto indicado.

(Firmado) Gabriel González Videla.

El Consejero Señor Ortúzar explica que el quórum calificado previsto en el inciso cuya redacción propone cambiar el Señor González Videla, se contempló, de acuerdo con el equipo económico del Gobierno, no para impedir en el futuro la formación de empresas estatales —muchas de las cuales, en particular las creadas durante las administraciones radicales, han sido básicas para la economía del país— sino para que el estatismo exagerado no desconozca la iniciativa privada en conduzca a un aumento excesivo del gasto público y de la tributación, fenómenos ambos que, con la inflación consiguiente, repercutirían en la tasa de desarrollo. La indicación del Señor Vicepresidente, continúa diciendo, se reduce virtualmente a suprimir el requisito del quórum calificado, pero por los términos en que está redactada, considera que podría conducir a un equívoco, pues al no hacer referencia alguna a la expropiación, dejaría expedito el paso a leyes que autoricen el traspaso de empresas del área privada a la estatal, desconociendo el principio y las garantías del derecho de propiedad.

Con el voto en contra del Consejero don Carlos Francisco Cáceres se acuerda suprimir la exigencia del voto calificado, por lo que el inciso objetado por el Señor Vicepresidente se aprueba con la siguiente redacción: “El Estado podrá desarrollar actividades empresariales o participar en ellas estarán sometidas a la legislación común que rija este tipo de actividades para los particulares”.

El resto del N°20 del artículo 19 es aprobado con su redacción original.

3. Publicación de texto original Constitución Política

3.1. D.L. N° 3464, artículo 19 N° 20

Tipo Norma	: Decreto Ley 3464
Fecha Publicación	: 11-08-1980
Fecha Promulgación	: 08-08-1980
Organismo	: MINISTERIO DEL INTERIOR
Título	: APRUEBA NUEVA CONSTITUCION POLITICA Y LA SOMETE A RATIFICACIÓN POR PLEBISCITO
Tipo Versión	: Texto Original De: 11-08-1980
URL	: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7129

APRUEBA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA SOMETE A RATIFICACIÓN POR PLEBISCITO

Núm. 3.464.- Santiago, 8 de Agosto de 1980.- Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes Nos. 1 y 128, de 1973; 527 y 788, de 1974; y 991, de 1976,

La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente

DECRETO LEY:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

CAPITULO III

De los Derechos y Deberes Constitucionales

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

-O-

20°.- 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 de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

Ley N° 19.097. Artículo 2°.

1. Primer Trámite Constitucional: Senado

1.1. Mensaje

Fecha 04 de junio, 1991. Mensaje en Sesión 1. Legislatura 322.

MENSAJE DE SU EXCELENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL

Honorable Senado:

-0-

Las reformas que propongo inciden fundamentalmente en:

-0-

Del mismo modo, se ha estimado necesario reemplazar el inciso final del artículo 19 N° 20, para que la ley pueda, además, autorizar que los tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales y destinados a solventar los de funcionamiento de las municipalidades ya obras de desarrollo comunal.

-0-

Por consiguiente, y de acuerdo a la facultad que me otorga el artículo 116 de la Constitución Política de la República de Chile, tengo el alto honor de someter a vuestra consideración, para ser tratado con urgencia, en todos sus trámites constitucionales, la que para los efectos de lo dispuesto en los artículos 26 y siguientes de la Ley N°18.918, califico de simple, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

-0-

Artículo 2°.-

Reemplázase el inciso final del N°20° del artículo 19, de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios en la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser establecidos dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades

regionales o comunales y destinados a solventar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales o de las municipalidades y las obras de desarrollo regional o comunal.".

-o-

Dios guarde a V.E.

(Fdo.): Patricio Aylwin Azócar.- Enrique Krauss Rusque.- Alejandro Foxley Rioseco.

-o-

1.2. Primer Informe de Comisiones Unidas

Senado. Fecha 05 de agosto, 1991. Informe de Comisiones Unidas en Sesión 23. Legislatura 322.

Informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal.

Boletín N° 357-06.

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, tienen el honor de informaros el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite e iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal.

-o-

Enseguida, el mensaje se refiere a la forma cómo se resolverán las cuestiones de competencia entre las autoridades políticas o administrativas nacionales, regionales, provinciales y comunales; destaca la necesidad de establecer normas sobre escrutinios y calificación de las elecciones, y manifiesta que debe modificarse el N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política con el propósito de facultar al legislador para autoriza que los tributos que agraven determinadas actividades de clara identificación regional o local, puedan ser destinados financiar a los municipios y obras de desarrollo comunal.

-o-

Discusión Particular

En primer término, cabe hacer presente que, cual se expresó al iniciar este informe, las Comisiones unidas asignan a este proyecto de reforma constitucional una significación de especial trascendencia, de modo que sus miembros, animados del mismo criterio que los indujo a acordar la edición de un texto que contenga los aportes y sugerencias de los estamentos regionales y académicas consultados, dispusieron que respecto de la discusión en particular de esta iniciativa, la Secretaría de las Comisiones unidas confeccionara en extracto actas de los debates producidos, con expresión de las constancias y observaciones que los señores Senadores fueran formulando en el transcurso de las discusiones, todo lo cual contribuirá a fijar el verdadero sentido y alcance de los preceptos aprobados.

Con la prevención precedente, se consigna a continuación, en síntesis, una descripción de las disposiciones del proyecto, las normas vigentes que se modifican o reemplazan, las indicaciones formuladas en el curso de las discusiones y los acuerdos adoptados.

-o-

Artículo 2º.-

Reemplaza el inciso final del N° 20 del artículo 19 por uno nuevo que faculta a la ley para destinar determinados tributos a fines propios de la defensa nacional, o autorizar a los que gravan bienes o actividades con una clara definición regional o local para que puedan solventar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales o de las municipalidades y las obras de desarrollo regional o comunal.

El texto actual establece igual destino de tributos en lo que respecta a la defensa Nacional, pero en lo relativo al ámbito territorial, dispone que el producto de los tributos locales debe ser para obras de desarrollo comunal.

El fundamento del nuevo texto para el inciso final del N° 20 del artículo 19 que contiene el proyecto, según lo expresaron los representantes del Ejecutivo, radica en la necesidad de extender la afectación de los impuestos que gravan actividades o bienes con clara identificación local a los gastos de funcionamiento y de inversión de los gobiernos regionales y de las municipalidades. Estos gastos en la actualidad, en lo que atañe a las municipalidades, se financian con impuestos de afectación establecidos por normas legales que mantienen su vigencia al amparo de la disposición séptima transitoria de la Constitución. Lo que el proyecto propone, entonces, es consagrar como regla de carácter permanente esta excepción de afectar a un fin determinado esta clase de tributos (impuesto territorial, patentes profesionales e industriales y otros).

Agregaron que con esta iniciativa no se pretende crear nuevos impuestos sino afianzar una situación que existe y que es precaria en la medida en que se pueden derogar las leyes que los autorizan.

Finalmente, sugirieron reemplazar el término "establecidos" que se emplea en la proposición del Ejecutivo por la palabra "aplicados", con el propósito de dejar en claro que no serán las autoridades regionales o comunales las que crearán estos tributos -lo cual sólo puede hacerse por ley- sino que ellas podrán destinar los impuestos creados al funcionamiento de los gobiernos regionales y municipios y a obras de desarrollo regional y comunal.

En relación con este artículo, además de la sugerencia mencionada, -que se aceptó- se formularon dos indicaciones.

La primera, suscrita por los HH. Senadores señora Frei y señores Calderón y Núñez, sustituye la proposición del Ejecutivo por la siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que parte de los que gravan la explotación de recursos naturales no renovables puedan ser destinada al financiamiento de obras de desarrollo en las regiones donde aquellos se encuentran situados. Asimismo, la ley autorizará que los que agraven actividades o bienes que tengan clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales y destinados a

solventar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales o de las municipalidades y las inversiones en obras de desarrollo regional o comunal."

Esta indicación innova respecto de la proposición del Ejecutivo en cuanto incorpora como tributo de afectación para obras de desarrollo regional, una parte de los que se obtengan de actividades vinculadas a la explotación de recursos no renovables situados en la región; y tiene su fundamento en la necesidad de compensar el empobrecimiento que experimentan las regiones con motivo de las actividades extractivas (minería, carbón, petróleo y otras), que las desposeen de estos recursos naturales.

La segunda indicación, formulada por los HH. Senadores señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier y Ríos, también propone sustituir el inciso final del N° 20 del artículo 19 consignado en el mensaje por otro que señala lo siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales y destinados a obras de desarrollo regional o comunal respectivamente."

La última indicación transcrita presenta las siguientes diferencias en relación con las proposiciones anteriores:

1.- Con respecto al texto del Ejecutivo, omite referirse a los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales y de los municipios, por estimar sus autores que dichos gastos deben financiarse con cargo a los tributos establecidos en las leyes a que se refiere la disposición séptima transitoria de la Constitución, y

2.- Por lo que hace a la indicación de los HH. Senadores señora Frei, y señores Calderón y Núñez, también omite referirse a que parte de los impuestos que se generan en virtud de la explotación de recursos no renovables deben destinarse a obras de desarrollo regional, pues dichas actividades participan de la característica de tener identificación regional, al igual que las actividades pesqueras o forestales, de modo que el propósito perseguido por la primera indicación en el sentido de compensar el deterioro económico que experimentan las regiones por la explotación de recursos no renovables, está protegido y amparado en esta segunda indicación.

Habida consideración de la explicación precedente, los HH. Senadores señora Frei y señores Calderón y Núñez retiraron su indicación.

En relación con la posibilidad de financiar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales y municipios con tributos provenientes de actividades y bienes que tengan identificación local o regional, en las Comisiones unidas se definieron dos posiciones: Una que postula que tales gastos deben ser asumidos en las regiones con cargo a esos impuestos, y otra, que defiende la tesis de que el financiamiento de esos gastos debe hacerse con otra fuente de recursos -como, por ejemplo, los provenientes de las leyes que establecen tributos de afectación, que mantienen su vigencia en virtud de la disposición séptima transitoria de la Constitución,- de modo de aplicar los tributos locales o regionales solamente a obras de desarrollo regional o municipal.

A raíz de este debate, los HH. Senadores señores Pacheco y Ríos formularon una indicación para dejar librada a la ley la determinación del destino de estos tributos, con lo cual se elimina de la segunda indicación la frase final consignada en el texto del Ejecutivo que dice "y destinados a solventar los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales o de las municipalidades y las obras de desarrollo regional o comunal".

Esta indicación, que se aprobó, contó con los votos favorables de los HH. Senadores señora Frei y señores Núñez, Pacheco, Ríos y Vodanovic. Se pronunciaron en contra de ella los HH. Senadores señores Diez, Fernández, Huerta y Letelier.

En consecuencia, el texto aprobado para el inciso final del N° 20 del artículo 19, en sustitución del propuesto por el Ejecutivo, es el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales."

-o-

Con el mérito de lo expuesto en los acápite precedentes de este informe, las Comisiones unidas tienen el honor de proponer la aprobación del siguiente:

"PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

-o-

Artículo 2°.- Reemplázase el inciso final del N° 20° del artículo 19, de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales."

-o-

Acordado en sesiones celebradas los días 12 de junio de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señoras Frei y Soto, y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco. Palza v Ríos; 18 de junio de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente) y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Palza, Ríos y Vodanovic; 20 de junio de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente) y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 2 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Calderón, Díaz Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Palza y Ríos; 9 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández,

Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 10 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 16 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 18 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 19 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Calderón, Diez, Fernández, Letelier, Mc Intyre y Ríos; 23 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco (Díaz), Palza, Ríos y Vodanovic; 24 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y los señores Diez (Prat), Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza (Díaz), Ríos, Vodanovic (Gazmuri); 25 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Calderón, Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco (Díaz), Palza y Ríos (Prat) y 30 de julio de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señora Frei y señores Diez, Fernández, Hormazábal, Huerta, Letelier, Ríos (Jarpa), Ruiz de Giorgio y Vodanovic.

Sala de la Comisión, a 5 de agosto de 1991.

MARIO TAPIA GUERRERO

Secretario

1.3. Discusión en Sala

Fecha 07 de agosto, 1991. Diario de Sesión en Sesión 24. Legislatura 322. Discusión General. Se aprueba en general.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor VALDÉS (Presidente).-

Solicito el asentimiento unánime para que ingrese a la Sala el Subsecretario del Interior, señor Gonzalo Martner, a fin de que acompañe al señor Ministro del ramo durante el debate del proyecto que se tratará a continuación.

Entiendo que ayer se planteó esto en la reunión de Comités, pero se trata de una autorización que debe otorgar el Senado.

Si no hubiere inconveniente, así se acordaría.

Acordado.

En conformidad a lo dispuesto por los Comités, corresponde tratar en esta sesión especial -que se suspenderá a las 14 y se reanudará a las 18- el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite e iniciado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal. Esta iniciativa cuenta con informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas.

--Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En primer trámite, sesión 1º, en 4 de junio de 1991.

Informes de Comisión:

Gobierno y Constitución unidas, sesión 23º, en 6 de agosto de 1991.

El señor VALDÉS (Presidente).-

En la discusión general del proyecto, ofrezco la palabra.

-o-

El señor KRAUSS (Ministro del Interior).-

Señor Presidente, en esta sesión se inicia en el Congreso la tramitación del proyecto, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, que introduce en nuestra Carta Fundamental reformas en materia de gobierno y administración regional y provincial y administración comunal.

-o-

En lo que atañe a la instancia regional, la reforma que planteamos aporta una sólida, responsable y realista sustentación patrimonial a los gobiernos regionales, estructurada sobre las siguientes bases:

-o-

c) Adicionalmente, mediante la reforma que se propone al número 20° del artículo 19 de la Carta Fundamental, cabrá la posibilidad de que la ley pueda autorizar que determinados tributos que graven actividades o bienes de clara identificación regional puedan ser destinados a los gobiernos regionales para el financiamiento de obras de desarrollo en la región. En lo inmediato, se ha propuesto -como hemos dicho- modificar el Código de Minería a fin de asignar a las regiones en que se generan los recursos parte importante de los que se recaudan por concepto de patentes mineras.

-o-

La señora FREI.-

-o-

Con el consejo regional se completa la institucionalidad del gobierno en ese plano, organismo aquél que, en nuestra concepción, deberá ser elegido por el pueblo mediante sufragio universal. Tendrá un carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación ciudadana.

Serán atribuciones del consejo aprobar los planos de desarrollo y el proyecto de presupuesto, en el cual se contemplan los gastos de funcionamiento del gobierno regional, los proyectos que deberán ser financiados por el Fondo de Desarrollo Regional, los fondos sectoriales regionalizados y los convenios sectoriales que se acuerden entre el gobierno regional y los Ministerios respectivos. También podrá decidir sobre los recursos que se generen por concepto de tributos regionales establecidos por ley, según lo dispone el artículo 19, número 20°, de la Constitución, el que se reforma con el objeto de que ellos puedan realmente tener afectación local.

-o-

El señor NÚÑEZ.-

Señor Presidente, nosotros deseamos expresar, por de pronto, nuestra complacencia por tener la posibilidad de discutir este proyecto de reforma constitucional, ya que durante mucho tiempo insistimos en la necesidad de materializarlo.

-o-

Me parece valioso que nosotros tengamos conciencia de que a partir de esta reforma las regiones podrán contar con todo lo que son los patrimonios propios, que se constituirán de una manera sólida y responsable. Los Gobiernos Regionales contarán también con todos aquellos bienes y derechos que a cualquier título puedan adquirir, sean éstos muebles o inmuebles, asignados para su funcionamiento en la ley orgánica que discutamos más adelante.

Es relevante que las regiones, además de los recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuestos, dispondrán, si aplicamos de manera responsable el N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política, de parte de tributos que graven -como dice la norma- actividades o bienes de clara identificación local. Esto, para los efectos de que los Gobiernos Regionales puedan destinarlos a financiar obras de desarrollo regional.

-o-

El señor VALDÉS (Presidente).-

Se ha agotado el tiempo asignado a los Comités, y declaro cerrado el debate.

En votación general el proyecto.

-o-

--Se aprueba en general el proyecto, dejándose constancia, para los efectos constitucionales requeridos, de que emitieron su voto a favor 34 señores Senadores y se abstuvieron 3 (los señores Mc-Intyre, Sinclair y Huerta).

1.4. Segundo Informe de Comisiones Unidas

Senado. Fecha 22 de agosto, 1991. Informe de Comisiones Unidas en Sesión 33. Legislatura 322.

SEGUNDO INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION Y CONSTITUCION, LEGISLACION, JUSTICIA Y REGLAMENTO, UNIDAS, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL.

BOLETÍN N° 357-06

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, tienen el honor de emitir un segundo informe recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite e iniciado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal.

A las sesiones en que las Comisiones se ocuparon de esta iniciativa concurren, además de sus miembros, los HH. Senadores señores Valdés, Presidente de la Corporación, Calderón, Cantuarias, Gazmuri, Larre, Páez, Papi, Prat, Ruiz De Giorgio, Ruiz Esquide,, y Thayer; los Diputados señores Leay, Montes, Ortega, Rebolledo; el señor Ministro Secretario General de Gobierno, don Enrique Correa, el señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo don Gonzalo Martner, el Asesor Jurídico del Ministerio del Interior, don Francisco Fernández, el señor Subdirector de Estudios de la Dirección de Presupuestos, don Mario Marcel, y el señor Jefe del Sector Interior de la Dirección de Presupuestos don José Espinoza.

En consideración al número de indicaciones que se presentaron respecto de esta iniciativa de reforma y el exiguo tiempo de que se dispuso para emitir este segundo informe, este documento sólo consigna en breve síntesis, una descripción de las indicaciones presentadas, los aspectos más relevantes que suscitó el debate de ellas y los acuerdos adoptados.

Al igual que la prevención formulada en el primer informe, y dada la importancia de este proyecto de reforma constitucional, la discusión pormenorizada de cada uno de los asuntos debatidos está contenida en las actas que confeccionará la Secretaría de las Comisiones la cual formará parte integrante de este informe.

También se acompaña a este documento el Boletín de Indicaciones N° 357-06 (I) que da cuenta de cada una de las indicaciones presentadas con expresión del nombre de sus autores.

Finalmente, prevenimos que conforme lo dispone el artículo 116 de la Constitución Política, los artículos 1º y 2º de este proyecto deben ser aprobados por las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio. Los artículos 3º al 12 y las disposiciones

transitorias trigésimasegunda, trigésimatercera y trigésimacuarta requieren de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio para su aprobación.

Dejamos constancia, para los efectos del artículo 106 del Reglamento de la Corporación, de lo siguiente:

1.- Artículos del proyecto contenidos en el primer informe que no fueron objeto de indicaciones: 3, 4, 5, 6 y disposición transitoria trigésimasegunda.

2.- Indicaciones aprobadas sin modificaciones: las signadas con los números 5, 44, 57, 75 y 81.

a) Por unanimidad: las de los números 5, 57, 75.

b) Por mayoría de votos: las contenidas en los números 44, 81.

3.- Indicaciones aprobadas con modificaciones: las de los números 15, 21, 29, 40, 51, 63, 84, 89.

a) Por unanimidad: las signadas como indicaciones 15, 51, 63, 84, 89.

b) Por mayoría de votos: los números 21, 29, 40.

4.- Indicaciones rechazadas: las de los números 1, 2, 3, 4, 6, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 18 bis, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 28 bis, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 55 bis, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88.

a) Por unanimidad: los números 1, 2, 3, 11, 12, 18 bis, 28, 28 bis, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 41, 42, 45, 46, 47, 53, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 74, 78, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88.

b) Por mayoría de votos: las contenidas en los números 4, 6, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 35, 36, 48, 49, 50, 52, 55, 55 bis, 56, 70, 73, 76, 77, 79.

5.- Indicaciones rechazadas en virtud del artículo 167 del Reglamento: las signadas 8, 13 bis, 43, 72.

6.- Indicaciones retiradas: las de los números 20, 38, 39.

7.- Indicaciones declaradas inadmisibles: 7, 9, 10, 13.

DISCUSION DE LAS INDICACIONES

-o-

ARTICULO 2°.-

3.- La indicación contenida en este número propone suprimir el artículo 2° aprobado en el primer informe, y fue rechazada por unanimidad habida consideración de que se aprobó otra que le da una redacción distinta al texto de este artículo.

4.- La indicación de este número propone reemplazar el artículo segundo del primer informe por otro que difiere del aprobado en cuanto a que agrega como impuestos de afectación aquellos que graven la explotación de recursos naturales no renovables, los que Podrán ser destinados, en parte, a obras de desarrollo en las regiones donde se encuentren situados.

Esta indicación se rechazó por los miembros presentes de las Comisiones unidas, y con la abstención de la H. Senadora señora Soto, en atención a que se aprobó la indicación siguiente, según se dirá, que versa sobre la misma materia de ésta.

5.- La indicación correspondiente a este número fija el ámbito de afectación de los tributos a los necesarios para solventar fines propios de la defensa nacional y, respecto de los que tienen identificación regional o local, prescribe que ellos se aplicarán por las autoridades regionales o comunales al financiamiento de obras de desarrollo.

Esta indicación contó con la aprobación unánime de los miembros presentes, los que se la prestaron sin mayor debate.

-o-

En virtud de lo expuesto en el acápite precedente, las Comisiones unidas tienen el honor de proponer las siguientes modificaciones al proyecto de reforma consignado en el primer informe:

ARTICULO 2º.-

Reemplazarlo por el siguiente:

“Artículo 2º.- Reemplázase el inciso final del N° 20º del artículo 19, de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

“Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.”

-o-

En virtud de las modificaciones que preceden, el proyecto queda como sigue:

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

-o-

Artículo 2º.- Reemplázase el inciso final del N° 20º del artículo 19, de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

“Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.”.

-o-

Acordado en sesiones celebradas los días 12 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señoras Frei y Soto, y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza y Ríos; 13 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señores Frei, y señores Diez, Fernández, Huerta, Letelier, Pacheco, Palza, Ríos y Vodanovic; 16 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señores Diez, Fernández, Huerta, Mc Intyre, Pacheco, Palza y Ríos; 20 de agosto de 1991, con asistencia de los HH. Senadores señores Núñez (Presidente), señores Feliú, Frei y Soto, y señores Diez, Fernández, Huerta, Pacheco, Palza y Ríos; 21 de agosto de 1991, con la asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente), señoras Frei y Soto y señores Diez, Fernández, Huerta, Mc Intyre, Pacheco, Palza y Ríos.

Sala de la Comisión, a 22 de agosto de 1991.

MARIO TAPIA GUERRERO

Secretario

1.5. Discusión en Sala

Fecha 27 de agosto, 1991. Diario de Sesión en Sesión 33. Legislatura 322. Discusión Particular. Se aprueba en particular.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor VALDÉS (Presidente).-

Vamos a dar inicio a la discusión particular del proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal, que cuenta con segundo informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas.

-Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:
Proyecto de ley:

En primer trámite, sesión 1º, en 4 de junio de 1991.

Informes de Comisión:

Gobierno y Constitución unidas, sesión 23º, en 6 de agosto de 1991.

Gobierno y Constitución unidas (segundo), sesión 33º, en 21 de agosto de 1991.

Discusión:

Sesión 24º, en 7 de agosto de 1991 (se aprueba en general).

El señor VALDÉS (Presidente).-

Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).-

En su segundo informe -boletín N° 357-06- las Comisiones unidas dejan constancia de que, al igual que en el primero, relativo a la discusión general, en esta oportunidad también se confeccionarán actas complementarias con el debate pormenorizado sobre esta importante materia.

Asimismo, señalan que conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, los artículos 1º y 2º requieren para su aprobación del quórum de las dos terceras partes de los Senadores en ejercicio, o sea, de 31 señores Senadores; y los artículos 3º al 12, y las disposiciones transitorias trigésima segunda, trigésima tercera y trigésima cuarta, del de las tres quintas partes, eso es, de 28 señores Senadores.

-0-

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).-

A continuación, procede ocuparse en las indicaciones aprobadas por la Comisión, sea que hayan sido objeto de modificaciones o que no lo hayan sido, sea que hayan sido despachadas por unanimidad o por mayoría de votos. Ellas aparecen en las páginas 54 y siguientes del segundo informe, a partir de la frase relativa a que "En virtud de lo dispuesto en el acápite precedente, las Comisiones unidas tienen el honor de proponer las siguientes modificaciones al proyecto de reforma consignado en el primer informe:"

En primer lugar, se sugiere reemplazar el artículo 2° por un precepto redactado en estos términos: "Reemplázase el inciso final del N° 20° del artículo 19, de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo."

Cabe señalar que esta norma requiere 31 votos para ser aprobada, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución; vale decir, el quórum de los dos tercios de los Senadores en ejercicio.

El señor VALDÉS (Presidente).-

En debate la indicación.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DIEZ.-

Señor Presidente, las Comisiones unidas acogieron por unanimidad este nuevo artículo 2o que se somete a consideración de la Sala, el cual modifica el actual N° 20° del artículo 19 de la Carta Fundamental. Se trata de una enmienda muy simple.

Conforme a ese número, el texto vigente dispone que "la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local"... La proposición de la Comisión incluye antes de esta última palabra la expresión "regional", con lo cual se hace referencia a "una clara identificación regional y local".

Y para hacer más claro el precepto, se sugiere que en lugar de la expresión "puedan ser establecidos", la cual viene a continuación, se señale que "puedan ser aplicados". Con ello se pretende destacar el principio de que sólo la ley puede establecer tributos. En definitiva, la Carta permitiría que los tributos creados por ley que tengan una clara identificación regional o local, como se ha dicho, puedan ser aplicados, dentro de los

marcos que el mismo cuerpo legal señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de las obras de desarrollo.

Por eso, pido al Honorable Senado ratificar lo que aprobaron por unanimidad las Comisiones unidas de Gobierno y de Constitución.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).-

Tiene la palabra el Honorable señor Palza.

El señor PALZA.-

Señor Presidente, concurrimos a la unanimidad en las Comisiones unidas, y en ese mismo sentido lo haremos en la Sala, porque entendemos que podrían recaudarse muchos recursos en el seno de las distintas Regiones. Consideramos más conveniente que éstos queden sujetos a una normativa que permita utilizarlos, tanto desde el punto de vista regional como del comunal, específicamente en obras de desarrollo.

Sería interesante que el Senado también aprobara por unanimidad esta indicación, pues refleja el criterio de lo analizado en las Comisiones y, en cierto modo, los planteamientos de las distintas representaciones regionales.

Por esas razones, en nombre del Comité Demócrata Cristiano, igualmente solicito que se acoja por unanimidad -repito- la disposición.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).-

Tiene la palabra el Honorable señor Calderón.

El señor CALDERÓN.-

Señor Presidente, desde luego, me sumaré a la unanimidad. Sin embargo, creo que se produce un retroceso respecto de la norma vigente, porque no sólo se trata de que los tributos puedan ser aplicados, sino, asimismo, de la posibilidad de establecerlos, la cual hasta ahora había procedido en el caso de la comuna y que en adelante corresponderá únicamente al Congreso. Esto significa quitar a aquélla una atribución.

Hago presente este hecho a los Honorables colegas a fin de que tengan claro lo que despacharemos. No obstante que muchos señores Senadores han puesto como el centro de todo el fortalecimiento de la comuna, de esta forma se la estaría debilitando.

Por eso, yo había pensado presentar una indicación sobre el particular, pero no pude, por no contar con las diez firmas reglamentarias.

Por lo tanto, aprobaré lo que se plantea, en el entendido de que en las otras indicaciones respecto de las comunas se fortalecerá la descentralización.

El señor VALDÉS (Presidente).-

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

Si no se solicita votación, se acogería la norma propuesta.

-Se aprueba la indicación, dejándose constancia de que emitieron pronunciamiento 36 señores Senadores y de que el quórum constitucional es de 31.

1.6. Oficio de Cámara Origen a Cámara Revisora

Oficio de Ley a Cámara Revisora. Fecha 29 de agosto, 1991. Oficio en Sesión 34. Legislatura 322.

Valparaíso, 29 de agosto de 1991.

N° 1550

Con motivo del Mensaje, informes y antecedentes que tengo a honra pasar a manos de V.E., el Senado ha dado su aprobación al siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

-o-

Artículo 2°.-

Reemplázase el inciso final del N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo."

-o-

Debo hacer presente a V.E. que en la votación en general, el proyecto contó con el voto conforme de 34 señores Senadores, de un total de 46 en ejercicio, cumpliéndose con los quórum especiales señalados en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política de la República.

En la votación particular, los artículos 1°, 8°, 9°, las disposiciones relativas a los artículos 107, 108, 109, y 111 contenidas en el artículo 10 y el artículo 11, fueron aprobados con el voto afirmativo de 41 señores Senadores; el artículo 2° fue votado favorablemente por 36 señores Senadores; los artículos 3°, 4°, 5°, 6° y la disposición trigésima segunda, contenida en el artículo transitorio, contó con el voto conforme de 35 señores Senadores; las disposiciones relativas a los artículos 100, 101, 102, 103 y 104, contenidas en el artículo 7° fueron votadas favorablemente por 31, 34, 30, 30 y 41 señores Senadores, respectivamente; las disposiciones referidas a los artículos 112, 113, 114 y 115, contenidas en el artículo 12, fueron aprobadas con el voto afirmativo de 34 señores Senadores y las disposiciones trigésima tercera y trigésima cuarta, contenidas en el artículo transitorio, se aprobaron con el voto afirmativo de 34 y 30 señores Senadores, respectivamente, de un total para todos los casos, de 46 en ejercicio, dando cumplimiento a los quórum especiales señalados en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política de la República.

Acompaño los antecedentes respectivos.

Dios guarde a V.E.

GABRIEL VALDES S.

Presidente del Senado

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA

Secretario del Senado

2. Segundo Trámite Constitucional: Cámara de Diputados

2.1. Informe de Comisiones Unidas

Cámara de Diputados. Fecha 04 de septiembre, 1991. Informe de Comisiones Unidas en Sesión 37. Legislatura 322.

INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL Y DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL (BOLETÍN N° 357-06 (S)-L).

"Honorable Cámara:

Vuestras Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social y de Constitución, Legislación y Justicia, pasan a informaros el proyecto de reforma constitucional, de origen en un Mensaje, relativo al gobierno y administración regional y provincial y administración comunal, en segundo trámite constitucional.

Durante su estudio, la Comisión Unida contó con la asistencia y colaboración del señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, don Gonzalo Martner Fanta, quien durante la discusión particular de la iniciativa absolvió toda clase de consultas formuladas por los señores parlamentarios en relación con el sentido y alcances de las disposiciones contenidas en el proyecto aprobado por el H. Senado.

La Cámara de Diputados, en sesión celebrada el día 4 de septiembre en curso, acordó un procedimiento especial para el despacho de este proyecto, enviándolo a Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social y de Constitución, Legislación y Justicia, por el resto de la presente semana. Las facultó, expresamente, para sesionar simultáneamente con la Sala y fijó para su constitución las 15.30 horas del mismo día 4. Junto con lo anterior, acordó despachar en general el proyecto, con o sin informe de Comisión, el día lunes 9 del actual, y en particular al día siguiente, en el evento de ser objeto de indicaciones, eximiéndolo del trámite de segundo informe.

-o-

II.- MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

Para los fines previstos en los artículos 66 y 70 de la Constitución y en los incisos primeros de los artículos 24 y 32 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, esto es, para los efectos de la discusión general de esta iniciativa y de las indicaciones y observaciones que puedan formularse y admitirse a tramitación, corresponde consignar, como lo exige el artículo 286 del Reglamento de la Corporación, las ideas matrices o fundamentales del proyecto, entendiendo por tales las contenidas en el Mensaje.

De acuerdo con este último, las ideas matrices o fundamentales de la iniciativa en estudio serían:

-o-

2.- Exceptuar del principio de la no afectación de tributos a un fin específico, a aquellos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional - y no solamente comunal, como sucede en la actualidad-.

-o-

IV.- DISCUSION Y VOTACION EN GENERAL DEL PROYECTO.

Durante la discusión en general, vuestra Comisión debatió ampliamente sobre el procedimiento a seguir en el despacho de esta iniciativa, en atención a que algunos de sus miembros sostuvieron que se estaba en presencia de una situación especial al haberse logrado un acuerdo político en el H. Senado, debiendo éste, por ende, asumirse en plenitud.

Por tal razón, se propuso aprobar, desde ya, la idea de legislar y reservar el debate para la discusión en particular.

Se fundamentó la petición anterior, a mayor abundamiento, en el hecho de que durante la discusión de la iniciativa en informe en las Comisiones Unidas del H. Senado, habían participado, entre otros, algunos Diputados integrantes tanto de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social como de la de Constitución, Legislación y Justicia de esta Corporación. Esto ayudaría, según se expresó, a simplificar la labor de vuestra Comisión al poder disponer, si era del caso, de las aclaraciones correspondientes de ellos acerca del sentido y alcance de algunas normas, complementarias de aquellas que, sobre el particular, pudiera entregar el señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

Por las consideraciones anteriormente expresadas, vuestra Comisión, acogiendo la petición anterior, procedió a prestar su aprobación en general al proyecto, por la unanimidad de sus miembros presentes, sobre la base del proyecto aprobado por el H. Senado.

V.- DISCUSION Y VOTACION EN PARTICULAR DEL PROYECTO.

El proyecto aprobado por el H. Senado ha sido estructurado sobre la base de 12 artículos permanentes y de tres disposiciones transitorias. En los artículos permanentes se modifican o reemplazan los artículos 3º, 19 N° 20, 32 N° 9, 54 N° 2, 62 N° 3, 85,100, 101,102, 103,104, 105, 107,108, 109, 111,112, 113, 114 y 115 de la Carta Fundamental. También se deroga su artículo 110.

En las tres disposiciones transitorias que se incorporan a la Constitución Política de la República se pretende dar satisfacción a las ideas matrices consignadas bajo el número 11, en la página 5 de este informe.

Atendido el hecho de que vuestra Comisión circunscribió el debate en particular al proyecto aprobado por el H. Senado, siguiendo el orden de su articulado, atendida la

existencia del referido acuerdo político, se omitirá en esta parte del informe efectuar un análisis referencial con el contenido en el Mensaje.

-o-

Artículo 2º.-

Reemplaza el inciso final del número 20 del artículo 19, que permite excepcionalmente afectar ciertos tributos a un destino determinado.

La modificación no tiene otro objeto que ampliar el precepto, para que fe ley pueda autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales, para el financiamiento de obras de desarrollo.

Se aclaró durante el debate, que el cambio del término "establecidos" por la expresión "aplicados", tenía por propósito dejar en claro que siempre los tributos deben ser impuestos por ley, no pudiendo, en consecuencia, los gobiernos regionales o los municipios imponerlos.

Se aprobó por unanimidad.

-o-

VI.- CONSTANCIAS.

Cabe hacer presente que conforme lo dispone el artículo 116 de la Constitución Política, los artículos 1º y 2a de este proyecto deben ser aprobados por las dos terceras partes de los Diputados en ejercicio, en atención a que inciden en modificaciones a los capítulos I y III, de la Carta Fundamental. Los artículos 3º al 12 y el artículo transitorio, en cambio, requieren, para los mismos efectos, de las tres quintas partes de los Diputados en ejercicio.

VII- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO.

En virtud de lo expuesto en el capítulo V, vuestras Comisiones Unidas tienen el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de reforma constitucional en los términos que lo ha hecho el H. Senado, con la salvedad de su artículo 6º, al cual se le ha cambiado su encabezamiento y agregado un segundo inciso al artículo 85 de la Constitución Política del Estado, que por él se modifica, quedando redactado en los términos que se consignan a continuación.

En mérito de las consideraciones expuestas y las que os dará a conocer el señor Diputado informante, vuestras Comisiones Unidas os recomiendan la aprobación del siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

-o-

Artículo 2º. - Reemplázase el inciso final del N° 20, del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regio-naso comunales para el financiamiento de obras de desarrollo."

-o-

Se designó Diputado informante al señor Ortega, don Eugenio. Sala de la Comisión, a 4 de septiembre de 1991.

Acordado en sesión de igual fecha, con asistencia de los señores Ortega (Presidente), Aguiló, Aylwin, Bombal, Bosselin, Cantero, señora Caraball, Coloma, Cornejo, Chadwick, Elgueta, Estévez, Espina, García Ruminot, Hamuy, Leay, Letelier, Longton, Molina, Montes, Rebolledo, Ribera, Rojo, Schaulsohn, Ulloa, Urrutia y Velasco. Sergio

Malagamba Stiglich, Secretario de la Comisión.

2.2. Discusión en Sala

Fecha 09 de septiembre, 1991. Diario de Sesión en Sesión 37. Legislatura 322. Discusión General. Se aprueba en general.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL, Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL. SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL.

El señor VIERA-GALLO (Presidente).-

Esta sesión tiene por objeto ocuparse, hasta su total despacho, en general, del proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial, y administración comunal.

Diputado informante de las Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social y de Constitución, Legislación y Justicia, es el Honorable señor Eugenio Ortega.

El texto del proyecto está impreso en el boletín N° 357-06 (S)I y se encuentra en el número 5 de los documentos de la Cuenta de la presente sesión.

El señor VIERA-GALLO (Presidente).-

Si le parece a la Sala, se procederá a votar en general el proyecto, al término del debate, fijado para las 21 horas.

Acordado.

Tiene la palabra el Diputado señor Eugenio Ortega.

El señor ORTEGA.-

-o-

El artículo 2º reemplaza el inciso final del N° 20, del artículo 19 de la Constitución, que permite, excepcionalmente, afectar ciertos tributos a un destino determinado.

Esta modificación es de enorme importancia para las regiones, porque amplía el precepto para que la ley pueda autorizar que los tributos que gravan actividades o bienes con clara identificación regional sean aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales, para el financiamiento de obras de desarrollo.

-o-

El señor ELGUETA.-

-o-

Se observa que los principales exponentes de las privatizaciones sólo exigen que el Estado y sus órganos se desprendan de sus facultades, atribuciones y competencias,

trasladándolas a regiones y comunas. Los recursos del Estado, igualmente, deben distribuirse en una proporción más alta en las regiones, sin considerar el Área Metropolitana. Entonces, cabe preguntarse, ¿será el mercado el que establezca la regionalización del sector privado?, ¿cuáles fueron los instrumentos que se dieron en este proyecto para proporcionar un marco de regionalización privado?, o ¿sólo estamos en presencia de una regionalización institucional? Si en una economía social de mercado, el núcleo central está en manos del sector privado, ¿cómo conciliar el afán del Poder Ejecutivo y del Parlamento de regionalizar recursos y atribuciones, en circunstancias de que se comprueba, en los hechos, que el sector privado tiende a la centralización de sus decisiones y de sus recursos? Para que exista una auténtica regionalización se requiere de instrumentos que permitan que el sector privado no convierta a las regiones en un modelo económico denominado "centroperiferia". Este modelo coloca a la región central con un crecimiento autónomo, con capacidad de reinversión, con innovación y capacidad tecnológica, usando materias primas ajenas. La periferia, en cambio, es dependiente de la demanda externa. Su crecimiento es exógeno y no endógeno; exporta a otras regiones o países las materias primas de la minería, agricultura, silvicultura, pesca, etcétera. Basta el siguiente dato: la Región Metropolitana captó, en los cuatro primeros meses de este año, el 72,9 por ciento de los recursos financieros, y colocó, en cambio, el 82 por ciento. A comienzos de 1990 la situación era similar. Las colocaciones ascendían al 84,56 por ciento y las captaciones al 74,69 por ciento. Y otro dato. En 1980 la Región Metropolitana generó el 57,8 por ciento de los ingresos generales de la nación, y el gasto ascendió al 87,05 por ciento. No es necesario dar cifras sobre comercio, industria, impuesto al valor agregado y exportaciones, para determinar los enormes recursos que mueve el sector privado. Estas actividades provocan, entre otros fenómenos, asentamientos humanos cuyas necesidades vitales no aborda en las regiones el sector privado, tales como vivienda, salud, educación y otras obras de infraestructura, las cuales deben ser asumidas plenamente por el Estado, no invirtiendo dicho sector en el gasto social. Pues bien, el artículo 19, N° 20, de la Constitución Política prevé un mecanismo que permite establecer, dentro de los marcos legales, tributos de afectación local. Sin embargo, lo que se dio a los municipios con alcaldes designados, hoy se les niega a los municipios democráticos. El proyecto del Ejecutivo proponía un artículo similar al de la Constitución Política de 1980, ampliándolo a las regiones y dándole la finalidad de solventar gastos de funcionamiento regional y municipal, además de las obras. Ahora, se suprimen los tributos y sólo se establece su aplicación por ley. Luego, las autoridades regionales y comunales no podrán determinar tributos, facultad que actualmente tienen los municipios. ¿Cómo, entonces, se podrá desarrollar una región mediante los tributos, si las autoridades no pueden establecerlos? Peor es la situación respecto de la supresión de solventar gastos de funcionamiento del gobierno regional y de los municipios, por cuanto no podrán contar con el personal idóneo para generar proyectos ni investigación y conocimiento de los recursos de la región. Existe un retroceso, y si el sector privado no se regionaliza no habrá regionalización en los hechos.

Las cadenas nacionales de bancos, de tiendas, de supermercados, de transportes, de medios de comunicación son signos contrarios a la regionalización. Por eso, no se comprende la modificación aprobada en el artículo 19, N° 20. Tampoco contribuye a esta regionalización la circunstancia de que tanto respecto de los gobiernos regionales como de las municipalidades se haya suprimido el texto con que el Ejecutivo presentó este proyecto, en el sentido de realizar convenios e, incluso, de crear corporaciones y fundaciones de derecho público, con el objeto de propender al desarrollo regional y

comunal. Tampoco se obtiene suprimiendo la finalidad propia de la municipalidad de desarrollar la comuna, dejándola hoy día solamente en un grado de aprovechar el progreso y la participación local.

-o-

El señor GAJARDO.-

-o-

Hay una parte que me merece especial comentario favorable. Es el hecho de que como lo decía incorpora la temática regional. Hay un punto específico al cual me quiero referir, porque creo que se dilucidan una serie de dudas y de malas interpretaciones que ha habido en relación con el contenido del N° 20 del artículo 19, de la Constitución Política, que contempla la posibilidad de afectar impuestos, con el objeto de que se destinen a obras comunales, y que el ente encargado del desarrollo de ellas y de la inversión de esos recursos sea la municipalidad. En el Mensaje del Ejecutivo esta posibilidad se extiende también a los gobiernos regionales, que se estructuran en la nueva orgánica que se les da al poder y al gobierno regional.

Sin embargo, erróneamente se ha creído que en el actual texto del N° 20 del artículo 19 de la Constitución Política se permite la afectación de impuestos en favor de los municipios para fines de desarrollo comunal. La verdad es que la Ley de Rentas Municipales contiene varias formas de afectación, que están vigentes. Pero eso no es por obra del N° 20 del artículo 19, sino a pesar de él, porque una disposición transitoria de la Constitución Política mantuvo vigentes todos los impuestos existentes a la época de su promulgación. En consecuencia, no por el citado precepto es posible afectar impuestos con fines municipales, sino en virtud de mantenerse vigentes las afectaciones establecidas en una disposición constitucional transitoria.

¿Qué dispone el artículo 19, número 20? Señala que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal.

En verdad, la historia del establecimiento de este precepto, según las actas de la Comisión de Estudios de la Constitución, no es clara para definir lo que el legislador quiso expresar en esta normativa. Pero cuando el sentido de la ley es claro, debemos atenemos a su letra. Y de acuerdo con la letra y el sentido de esta disposición, no es que la ley directamente afecte impuestos para fines municipales, sino que puede autorizar a las municipalidades para que los establezcan, lo cual implica una cosa diferente.

Esta situación preocupaba por una razón muy simple, sobre todo en las zonas que producen recursos no renovables, porque existe una demanda muy antigua, en el sentido de que parte de los recursos que generan esas actividades puedan ser afectados a determinadas inversiones en las zonas productoras, situación que en el pasado existió. En el caso de las zonas mineras, conocimos la ley relativa a los fondos del cobre, en virtud de la cual un porcentaje de las utilidades generadas por el cobre de la gran minería necesariamente era invertido en las zonas productoras.

Reestablecer un mecanismo parecido aspiración permanente de las zonas productoras de cobre no era ni es posible a la luz de este impedimento consagrado en el número 20 del artículo 19, de la Constitución Política del Estado.

Por esta razón, era urgente modificar la normativa, con el objeto de abrir la posibilidad de que, más adelante, el legislador pudiera establecer formas de afectación de tributos para fines regionales.

Pero, para eso, era necesario modificar esta disposición altamente limitativa.

En la discusión en el Senado, se presentaron varias indicaciones en tal sentido. Una de ellas, de la Senadora señora Carmen Frei, sobre la base de una minuta que yo elaboré, con el objeto de reconocer la posibilidad del legislador en cuanto a disponer que los impuestos generados por la explotación de recursos no renovables pudieran ser destinados, en parte, a su inversión en las zonas productivas.

En tomo de la idea de la afectación territorial de impuestos, el debate concluyó, en definitiva, en la aprobación de texto que hoy se nos propone, con el cual estoy plenamente de acuerdo, pues permite la afectación que antes se prohibía. Ello es posible porque en lugar de expresar, como lo hace la Constitución, que se puede autorizar a las autoridades locales para que establezcan impuestos, el proyecto señala que se puede autorizar a los gobiernos locales, tanto regionales como municipales, para que apliquen determinados impuestos a fines de tipo local o regional. El cambio de la expresión "establecer", que contiene la Constitución, por "aplicar", que nos propone el proyecto, es sustancial porque altera radicalmente la situación. En consecuencia, con la redacción que ahora se sugiere para el N° 20, del artículo 19 de la Constitución Política, es posible que, a futuro, pensemos en una estructura de carácter fiscal que permita que determinados impuestos sean en beneficio de regiones específicas cuando la generación de esos recursos provengan de la explotación de riquezas que tengan una clara connotación local o regional.

Me parece que estos son los puntos centrales que revisten mayor interés, por la proyección que ofrecen de legislar sobre la base de construir para las regiones una plataforma económica y financiera que realmente posibilite la descentralización. La descentralización y la regionalización exceden el campo de la mera reforma administrativa y miran al crecimiento de las regiones, el que se encuentra fuertemente condicionado por los recursos que se les destinen.

Repito lo manifestado en el sentido de que existe un acuerdo político en cuanto a aprobar y en lo posible no formular indicaciones con el fin de no demorar el proceso de aprobación de esta reforma y dar curso a la aspiración central máxima a que ella responde, cual es contar con un poder municipal democratizado. Me sumo al acuerdo y anuncio mi voto favorable.

He dicho.

-0-

La señora RODRÍGUEZ (doña Laura).-

-0-

Con respecto a la regionalización, entender que la descentralización se basa sólo en una descentralización política y administrativa, es un engaño monumental, mientras no se hable de descentralización y redistribución económica.

En este sentido, en el proyecto se avala una gran inmoralidad que aparece en nuestra Constitución. El artículo 2a del proyecto, al referirse a los tributos, consigna que la ley podrá autorizar que los que "gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados" al desarrollo de ciertas obras. No obstante, la parte inicial del inciso final del número 20, del artículo 19, de la Carta Fundamental, al cual modifica dicho artículo 2ase mantiene exactamente igual, sin ninguna enmienda: "Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional.". Esto es una vergüenza, que debe denunciarse públicamente. En otros términos, el principio básico del derecho tributario de que los impuestos no pueden estar afectos a un destino determinado, tendrá en nuestro país dos excepciones: una, lo regional, que parece coherente; y otra, las Fuerzas Armadas, la que resulta absolutamente sospechosa.

Este punto ni siquiera fue considerado en los anteproyectos de los juristas que redactaron la actual Constitución; se podría decir que no tiene nada que ver con el proyecto. Pero, si hablamos de democracia y de descentralización, hay que ver, honestamente, dónde está la concentración del poder y del dinero. Tenemos la vergüenza nacional de que, por ejemplo, el presupuesto de Defensa es cuatro veces el de Salud. No mintamos ni hablemos de desarrollo regional, si no destinamos los recursos que el país necesita realmente.

Aprobaremos estas reformas. Pero quienes creemos en la democracia real y participativa tendremos que impulsar muchísimas más.

He dicho.

-o-

El señor VIERA-GALLO (Presidente).-

Aprobado.

En votación las ideas contenidas en los artículos 1 ° y 2º, que requieren dos tercios; es decir, 79 votos.

Efectuada la votación en forma económica, por el sistema de manos levantadas, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 104 votos; por la negativa, 0 voto. No hubo abstenciones.

Aplausos en la Sala.

El señor VIERA-GALLO (Presidente).-

Aprobado en general el proyecto de reforma constitucional.

2.3. Oficio de Cámara Revisora a Cámara de Origen

Oficio Aprobación sin Modificaciones. Fecha 12 de septiembre, 1991. Oficio en Sesión 38. Legislatura 322.

No existe constancia del Oficio por el cual se aprueba el Proyecto sin modificaciones. Se transcribe la cuenta en la que se hace referencia a éste.

OFICIOS

Con el quinto, comunica que ha tenido a bien aprobar en los mismos términos en que lo hizo el Senado el proyecto de Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y Provincial y Administración Comunal.

--Se manda comunicar a Su Excelencia el Presidente de la República.

3. Ratificación Reforma Constitucional

3.1. Discusión en Sala

Fecha 09 de noviembre, 1991. Diario de Sesión Ratificación Reforma Constitucional. Se aprueba.

REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL

El señor VALDÉS (Presidente).-

Esta sesión de Congreso Pleno ha sido convocada para conocer y votar el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal, en conformidad al artículo 117 de la Constitución Política de la República que dispone lo siguiente:

"Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate."

Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En primer trámite, sesión 1ª, en 4 de junio de 1991.

Informes de Comisión:

Gobierno y Constitución, unidas, sesión 23ª, en 6 de agosto de 1991.

Gobierno y Constitución, unidas (segundo), sesión 33ª, en 27 de agosto de 1991.

Discusión:

Sesiones 24ª, en 7 de agosto de 1991 (se aprueba en general); 33ª, en 27 de agosto de 1991 (se despacha en particular).

El señor VALDÉS (Presidente).-

En su oportunidad, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron estas reformas con los quorum exigidos por el artículo 116 de la Carta Fundamental.

Si les parece a los señores Parlamentarios, se omitirá la lectura del proyecto.

Acordado.

-o-

El señor VALDÉS (Presidente).-

Terminada la votación.

El señor LAGOS (Prosecretario).-

Resultado de la votación: 122 votos por la negativa y 21 por la afirmativa.

Votaron por la negativa los Senadores señores Calderón, Díaz, Diez, Freí (don Arturo), Freí (doña Carmen), Freí (don Eduardo), Gazmuri, González, Hormazábal, Jarpa, Lagos, Larre, Lavandero, Letelier, Martin, Navarrete, Núñez, Páez, Palza, Papi, Pérez, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Siebert, Soto, Sule y Zaldívar, y los Diputados señores Acuña, Aguiló, Alessandri, Álvarez-Salamanca, Araya, Bayo, Bombal, Bosselin, Caminondo, Campos, Cantero, Caraball, Cardemil, Carrasco, Cerda, Concha, Cornejo, Chadwick, Devaud, Dupré, Elgueta, Elizalde, Escalona, Espina, Estévez, Faulbaum, Gajardo, García (don Rene), García (don José), Hamuy, Horvath, Huenchumilla, Hurtado, Jara (don Sergio), Jara (don Octavio), Jeame, Kuschel, Kuzmivic, Latorre, Leblanc, Letelier, Longton, Maluenda, Martínez (don Gutenberg), Martínez (don Juan), Matta, Mekis, Molina, Montes, Morales, Munizaga, Muñoz (don Roberto), Muñoz (doña Adriana), Naranjo, Navarrete, Ojeda, Olivares, Ortega, Ortiz, Palestro, Palma (don Joaquín), Peña, Pérez (don Juan Alberto), Pérez (don Ramón), Pizarro (don Sergio), Prochelle, Prokurica, Rebolledo, Reyes, Ringeling, Rocha, Rodríguez (don Claudio), Rodríguez (don Hugo), Rodríguez (doña Laura), Rojo, Rojos, Sabag, Salas, Seguel, Sota, Soto, Sotomayor, Taladriz, Tohá, Urrutia, Valcarce, Valenzuela, Velasco, Vilches, Vilicic, Villouta y Yunge.

Votaron por la afirmativa los Senadores señores Alessandri, Cantuarias, Fernández, Mc-Intyre, Sinclair, Thayer, Urenda y Valdés, y los Diputados señores Bartolucci, Coloma, Correa, Guzmán, Leay, Longueira, Masferrer, Melero, Orpis, Palma (don Andrés), Pérez (don Víctor), Ulloa y Viera-Gallo.

-o-

El señor VALDÉS (Presidente).-

A la Mesa le pareció que no había consenso al respecto.

Si le parece a la Sala, sólo se dejará constancia de quienes estén en contra o se abstengan.

Acordado.

-Votaron por la negativa los Senadores señores Mc-Intyre y Sinclair, y se abstuvieron los Senadores señores Alessandri, Cantuarias, Fernández, Thayer y Urenda, y los Diputados señores Bartolucci, Guzmán y Masferrer.

El señor VALDÉS (Presidente).-

Por lo tanto, queda aprobado el proyecto de reforma constitucional, dejándose constancia de que se ha reunido el quórum respectivo.

4. Trámite Finalización: Senado

4.1. Oficio de Cámara de Origen al Ejecutivo

Oficio a S.E. El Presidente de la República. Fecha 09 de noviembre, 1991. Oficio

Valparaíso, 9 de noviembre de 1991.

N° 1728

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Tengo a honra comunicar a V.E. que el Congreso Nacional en Pleno ha dado su aprobación al siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

-o-

Artículo 2°.-

Reemplázase el inciso final del N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo."

-o-

Lo que comunico a V.E. en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 117 de la Constitución Política de la República.

Dios guarde a V.E.

GABRIEL VALDES S.

Presidente del Senado

JOSE LUIS LAGOS LOPEZ

Secretario Subrogante del Senado

5. Publicación de Ley en Diario Oficial

5.1. Ley N° 19.097

Tipo Norma	: Ley 19097
Fecha Publicación	: 12-11-1991
Fecha Promulgación	: 12-11-1991
Organismo	: MINISTERIO DEL INTERIOR
Título	: MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE GOBIERNOS REGIONALES Y ADMINISTRACIÓN COMUNAL
Tipo Versión	: Única De: 12-11-1991
URL	:
	https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30464

MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE GOBIERNOS REGIONALES Y ADMINISTRACION COMUNAL Por cuanto el H. Congreso Nacional en pleno ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de reforma constitucional:

-o-

Artículo 2°.- Reemplázase el inciso final del N° 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar efectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo."

-o-

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo, por tanto promúlguese y llévese a efecto como ley de la República y téngase por incorporadas sus disposiciones a la Constitución Política de la República, como lo manda el inciso final del artículo 119 de ese cuerpo normativo.

Santiago, 11 de noviembre de 1991.- PATRICIO AYLWIN AZOCAR, Presidente de la República.- Enrique Krauss Rusque, Ministro del Interior.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda a Ud.- Belisario Velasco Baraona, Subsecretario del Interior.

TEXTO VIGENTE ARTÍCULO

1. Publicación de Ley en Diario Oficial

1.1. Decreto Supremo N° 100, Artículo 19 N° 20

Tipo Norma	: Decreto 100
Fecha Publicación	: 22-09-2005
Fecha Promulgación	: 17-09-2005
Organismo	: MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
Título	: FIJA EL TEXTO REFUNDIDO COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE
Tipo Versión	: Última Versión De: 28-04-2021
URL	: https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=242302

FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

Núm. 100.- Santiago, 17 de septiembre de 2005.-

Visto: En uso de las facultades que me confiere el artículo 2° de la Ley N° 20.050, y teniendo presente lo dispuesto en el artículo 32 N°8 de la Constitución Política de 1980,

Decreto:

Fíjase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República:

-o-

Capítulo III

DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

20°.- 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 de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.