



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA AL CONGRESO NACIONAL PARA CREAR O MODIFICAR CIERTOS TRIBUTOS, POR LA DECLARACION DE UN ESTADO DE EXCEPCION CONSTITUCIONAL QUE INDICA

1. Fundamentos.- Como es de público conocimiento, a partir del mes de diciembre de 2019, se ha producido un brote mundial del virus denominado coronavirus-2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2), que produce la enfermedad del coronavirus 2019 o COVID-19.

Con motivo de esta pandemia, el 7 de marzo de 2020, mediante el Decreto N° 4, el Ministerio de Salud decretó alerta sanitaria para todo el territorio nacional, producto de la emergencia de salud pública de importancia internacional por el brote del nuevo Coronavirus. Esta situación sanitaria constituye una calamidad pública, que autoriza al Presidente de la República a decretar estado de catástrofe, determinando la zona del país afectada, conforme al artículo 41 de la constitución vigente.

La magnitud de la pandemia y el rápido contagio del virus entre los habitantes de todo el país, han motivado la declaración de estado de catástrofe en todo el territorio nacional, en virtud del decreto supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, que ha motivado la adopción de un conjunto de medidas sanitarias y de orden público para impedir o restringir el contacto social, con el objeto de evitar o disminuir la velocidad de propagación del virus. Fuera del ámbito sanitario, el avance de la pandemia ha generado una serie de efectos negativos en la economía nacional, vinculados a la adopción de medidas de seguridad interior que impiden o restringen el libre desplazamiento de las personas, lo que ha dificultado o imposibilitado que millones de trabajadores puedan acudir a sus puestos de trabajo y el desarrollo normal de la actividad comercial, todo lo cual ha derivado en una disminución significativa de los indicadores económicos del país.

La declaración de un estado de excepción constitucional de catástrofe, que puede realizar el Presidente de la República en caso de calamidad pública, como es un terremoto, tsunami, erupción volcánica, sequía o pandemia, exige del estado en su conjunto grandes esfuerzos de coordinación, gestión y recursos financieros para enfrentar este tipo de hechos de la naturaleza, que ponen en riesgo la vida o salud de la población.

Una primera consecuencia de la declaración de un estado de catástrofe lo constituye la facultad que el artículo 32 N° 20 de la constitución otorga al Presidente, en virtud de la cual puede decretar pagos no autorizados por ley, siempre que no excedan del dos por ciento anual del monto de los gastos que autorice la Ley de



Presupuestos para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas. La segunda consecuencia, es que la zonas respectivas quedan bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente.

El actual estado de excepción constitucional ha sido prorrogado en tres oportunidades, por 90 días cada vez, cuya vigencia termina el 13 de marzo de 2021. En razón de lo anterior, el Presidente de la República ha solicitado autorización al Congreso para extender el estado de excepción constitucional de catástrofe por más de un año, ya que los hechos que han motivado su prórroga no han cesado.

La extensión por más de un año del estado de catástrofe, hasta el día 30 de junio de 2021, importa para el fisco un esfuerzo financiero, ya que deberá prolongarse en el tiempo los beneficios o ayudas que se han dispuesto y otorgado a miles de familias y trabajadores afectados por las consecuencias económicas de la pandemia. Incluso, la misma extensión en el tiempo de la crisis sanitaria supone que los efectos económicos sobre las familias chilenas se incrementarán y agudizarán, por lo cual se requerirá de más recursos fiscales para ir en ayuda de las familias y para paliar los efectos en la economía.

En este contexto de crisis resulta necesario habilitar una vía institucional que permita allegar más recursos al fisco, por medio de nuevos tributos o modificando los existentes, para así no trasladar el peso económico de la crisis a las familias trabajadoras, ante la inactividad o silencio del Gobierno, que luego de más de un año de estado de excepción de catástrofe por calamidad pública no ha propuesto ningún cambio en materia tributaria que permita recaudar de manera excepcional nuevos recursos, por lo cual creemos necesario introducir una norma de excepción, dentro de un contexto de excepción, que permita al Congreso Nacional cumplir la tarea que el Gobierno no ha querido realizar para enfrentar la crisis sanitaria y económica más grande que ha vivido el país desde la gran depresión.

2. Contextos cambiantes, reglas de excepción y reglas de iniciativa exclusiva. La “existencia de situaciones excepcionales y anormales que amenazan gravemente o ponen en peligro inminente la subsistencia del Estado y del ordenamiento jurídico, tales como guerras internacionales, guerras civiles o internas, rebeliones armadas o graves trastornos sociales o desastres naturales, no pueden ser superadas con los instrumentos que proporciona la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico en tiempos de normalidad, sino que debe recurrirse a medidas extraordinarias dictadas de acuerdo a las necesidades que presenta la situación, siempre que la finalidad perseguida sea coherente con los principios inherentes del Estado Constitucional Democrático en que se insertan”¹. Sobre estas materias es necesario distinguir:

¹ NOGUEIRA, Humberto. *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo II, Legal Publishing Thomson Reuters, 2013: p. 347 y ss.



i. Derecho excepcional. La necesaria diferenciación entre derecho normal y derecho excepcional puede hallarse en la distinción entre el *ius commune* y *ius singulare* de los romanos, como aparece en el Digesto, y que en Chile es de vieja data: “el derecho tiende en principio a alcanzar un carácter general, para todas las situaciones sociales de la misma índole que se presenten; pero, ante circunstancias anómalas, los propios valores y finalidades que informan a un determinado ordenamiento, o parte de él, pueden requerir una regulación diversa, y así surge, frente al Derecho normal, el Derecho excepcional”². El derecho normal es aplicable en circunstancias regulares de la vida social; el derecho excepcional, en circunstancias anormales, como son las diversas consecuencias a partir de la pandemia del Covid 19. Ambas regulaciones existen para servir los mismos fines, empero con una normatividad distinta.

Este fenómeno normativo se presentó durante la debacle económica de 1929, por la gran depresión, y ejemplo de aquello son el Decreto ley N° 520 de 1932 que creó el “Comisariato General de Subsistencia y Precios”, que contemplaba una regulación de las “cocinas populares”; el Decreto Ley N° 465, que renovó los fondos para la alimentación de los cesantes, entre otros casos que describe el profesor Eric Palma³.

ii. La gran Minería del Cobre. El Estado de Chile, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N° 24, inciso sexto, tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas. Por su parte, en su artículo 19 N° 20, inciso cuarto, establece que la ley podrá autorizar la aplicación de tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local. Finalmente, en su artículo 19 N° 22, inciso segundo, establece que sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifiquen discriminación arbitraria, se podrán establecer gravámenes especiales que afecten a algún sector, actividad o zona geográfica.

En este contexto, las empresas de la gran minería privada explotan recursos pertenecientes a la nación toda. La gran minería posee características que la hacen distinta a cualquier otra actividad económica, entre las que se cuentan la fuerte inversión extranjera en el sector, el uso intensivo de capital, la existencia del precio de transferencia y la exportación de productos que no tienen precio de mercado, tales como el concentrado y la utilización de un recurso natural no renovable. La regulación comparada, en países con fuerte desarrollo de la minería, se han adoptado en sus legislaciones nacionales sistemas de cargo por el uso y explotación de recursos naturales no renovables.

iii. Iniciativa legal en materia tributaria. Nuestro sistema constitucional, establece en el artículo 65 un catálogo de materias que solo puede iniciar el trámite legislativo cuando el Presidente de la República lo determina. El inciso cuarto del art. 65, en su N° 1, señala que corresponde al Presidente la iniciativa exclusiva para imponer,

² Cf. Manuel de Rivacoba y Rivacoba. *División y Fuentes del Derecho Positivo Chileno*. Ed. EDEVAL, 1968: 40.

³ PALMA, Eric. “El Estado Socialista según la legislación irregular de Carlos Dávila” (Junio-Septiembre de 1932). *En Estudios Constitucionales*, Año 15, N° 1, 2017, pp. 373 - 404



suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión. Además, el inciso segundo prescribe que las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados.

3. Ideas matrices. En este contexto normativo, el presente proyecto de reforma constitucional busca consagrar una regla que establezca una excepción a la norma general que rige la iniciativa legal en materia tributaria, que esté vinculada a la declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe, que puede efectuar el Presidente de la República. En otras palabras, es una regla de excepción que habilitará a la Cámara de Diputados para presentar un proyecto de ley en materia tributaria, siempre y cuando, de manera previa, el Presidente de la República haya ejercido su facultad constitucional de decretar el estado de excepción de catástrofe.

De esta forma, una vez que se haya decretado el estado de excepción ante una calamidad pública, la Cámara de Diputados podrá iniciar la discusión de un proyecto de ley de naturaleza tributaria, -a objeto de atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas- pudiendo continuar su tramitación incluso después de que concluya la vigencia del estado de excepción.

Además de esta primera limitación, el proyecto contempla una segunda limitación al ejercicio extraordinario de facultad en materia tributaria cuando sea ejercida por el Congreso, restringiendo el tipo o naturaleza de los tributos que pueden crearse o modificarse, al señalar que estos tributos deberán gravar actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local. En la práctica, se busca que la iniciativa legal esté vinculada a tributos relacionados con actividades económicas que exploten recursos naturales como son, por ejemplo, la gran minería del cobre o de otros minerales, la industria forestal, pesquera, entre otras, es decir, recursos naturales renovables y no renovables que forman parte de la riqueza natural del país.

Es que sobre la base de estos antecedentes venimos en proponer el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo único.- Incorpórese a la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el decreto supremo Nº100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el siguiente párrafo segundo, a continuación del Nº 1 del inciso cuarto del artículo 65, del siguiente tenor:

“Por la declaración de un estado de excepción constitucional de catástrofe, el Congreso Nacional podrá ejercer la iniciativa señalada en el numeral precedente para gravar actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local. El



proyecto de ley continuará su tramitación, aun cuando termine el estado de excepción constitucional.”.

FIRMAN

BANCADA DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS PARTIDO SOCIALISTA

DANIELLA CICARDINI

JUAN LUIS CASTRO

JUAN SANTANA

JENNY ÁLVAREZ

FIDEL ESPINOZA

RAÚL LEIVA

JAIME NARANJO

LUIS ROCAFULL

LEONARDO SOTO

MARCELO SCHILLING




FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN LUIS CASTRO G.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FIDEL ESPINOZA S.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MARCELO SCHILLING R.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAIME NARANJO O.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. LEONARDO SOTO F.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RAUL LEIVA C.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN SANTANA C.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. LUIS ROCAFULL L.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JENNY ÁLVAREZ V.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. DANIELLA CICARDINI M.

