Boletín Nº 12.126-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Bianchi, señoras Órdenes y Provoste, y señores Guillier y Huenchumilla, en materia de descentralización financiera y tributaria del Estado.

Nuestro país ha avanzado en forma muy decidida en los últimos años en materia de descentralización y regionalización.

Dicho avance no ha sido fruto de la decisión de las cúpulas de los partidos políticos, sino que de un necesario proceso reclamado desde las bases sociales más profundas que viven en regiones y que tienen que vivir en su día a día las consecuencias que significa residir en un país altamente centralizado, en donde todo el desarrollo, las mejores inversiones, y finalmente todo el poder se concentra en la Región Metropolitana.

Dicho centralismo, que "asfixia" a las regiones, ya no puede continuar siendo el modelo a través del cual nuestro país se desarrolla, puesto que dicho modelo posee niveles de concentración que no solo perjudica a las regiones que siempre deben recibir decisiones de personas que no viven la realidad que ellas enfrentan, y que además ven como los recursos que ellas producen no retornan a su región, sino que perjudican a todo el país e incluso la región metropolitana, ya que los altos grados de concentración política y económica sin duda que asfixian a una sobrepoblada región metropolitana, por lo que todo este proceso de descentralización es absolutamente indispensable para que nuestro país inicie un camino a un desarrollo radicalmente distinto.

Muchos organismos internacionales han recomendado en sus informes que si Chile pretende desarrollarse, necesariamente debe cambiar su actual modelo centralista, resumiéndose dichas recomendaciones en la conocida frase que dice "Chile será un país descentralizado o no será un país desarrollado".

El Gobierno anterior, tuvo entre sus principales ejes el buscar una profunda reforma en materia de descentralización, tarea que sin duda no fue para nada fácil, ya que de los dos principales sectores políticos que existen en Chile, hubo férreas oposiciones a aprobar una reforma que quitara poder al Gobierno Central y que se lo entregara a las regiones, por lo que dicho proceso legislativo y político fue arduo y solo por la existencia de parlamentarios que apoyaron decididamente esta reforma anteponiendo por sobre sus sectores políticos los intereses de su región, fue posible alcanzar las mayorías necesarias que permitieron aprobar las distintas reformas que hoy en día son ley de la República.

De estas reformas la primera fue la aprobación de la ley 20.990 publicada el 17 de enero del año 2017 que reformó la Constitución Política estableciendo la elección democrática de los Gobernadores Regionales, dejando a una nueva figura denominada Delegado Presidencial como el representante del Presidente de la República en la región.

Un año después de la aprobación de esta reforma fueron promulgadas y publicadas dos importantes leyes que vinieron a complementar esta reforma constitucional.

La primera es la ley 21.074, sobre fortalecimiento de la regionalización del país publicada con fecha 15 de enero de 2018 y la segunda es la ley 21.073 publicada con fecha 22 de febrero de 2018 que regula la elección de los Gobernadores Regionales y adecua otros cuerpos legales.

Con la aprobación de todas estas leyes sin duda que Chile ha dado un gran pasó en materia de descentralización política y administrativa, ya que la máxima autoridad de la región, ya no será un Intendente designado por el Presidente de la República, sino que será un Gobernador Regional electo democráticamente por las personas que viven en la región.

Además de lo anterior en la ley de fortalecimiento de la regionalización del país, se establecieron una serie de competencias que serán propias de los Gobiernos Regionales, siendo estos Gobiernos Regionales los que definan las políticas en cada una de esas áreas.

La misma ley estableció también la posibilidad que puedan ser traspasadas ciertas competencias desde el nivel central a los Gobiernos Regionales, ya sea por solicitud del Gobierno Regional o por decisión del Presidente de la República.

Este mecanismo conocido como traspaso de competencias, sin embargo, todavía requiere perfeccionamientos, ya que tal como quedó establecido en la ley, solo si el Presidente de la Republica decide traspasar una determinada competencia a un Gobierno Regional esta le será entregada, quedando los Gobiernos Regionales totalmente imposibilitados para poder decidir sobre dicho traspaso.

Además de lo anterior en muchos parlamentarios ha quedado la legitima duda de como operara en la práctica dicho mecanismo de traspaso de competencias, así como también cómo será el procedimiento de financiamiento de dicho traspaso.

A propósito de este último punto, ha surgido con fuerza en un grupo transversal de parlamentarios regionalistas, la necesidad de que nuestro país avance en materia de descentralización financiera y tributaria.

Hoy en día Chile posee un sistema tributario y de administración financiera del Estado absolutamente centralista y que está orientado por el principio de no afectación que se encuentra establecido en el artículo 19 número 20 inciso tercero de nuestra Constitución Política que señala:

"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."

Según dicho principio todos los ingresos que perciba el Estado por vía de tributos no podrán estar destinados a un fin o zona geográfica determinada, sino que estos ingresan a una única cuenta fiscal para que luego dichos recursos sean distribuidos y asignados por la ley de presupuestos.

Este principio tiene algunas excepciones, la primera establecida en el inciso final del articulo 19 número 20 en donde se establece que la ley podrá establecer que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional.

Asimismo, en dicho inciso se establece una segunda excepción que permite que la ley podrá autorizar que los tributos 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.

La última excepción a este principio se encuentra en la disposición sexta transitoria que señala que "sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20° del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas".

Dentro de las excepciones al principio de no afectación establecido en la Constitución, quisiéramos detenernos en aquel que permite que una ley pueda establecer tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local para que 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.

Este principio claramente es que el abre la puerta a la posibilidad del establecimiento a través de una ley de tributos regionales, cuestión que sin duda es el próximo paso para avanzar en una descentralización financiera de nuestro país.

Sin embargo, esta excepción encuentra una fuerte limitación al señalarse que dicha ley podrá autorizar tributos regionales con el único fin de financiamiento de "obras de desarrollo."

El concepto "obras de desarrollo" no ha tenido una definición jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional o la Ilustre Corte Suprema, sin embargo desde ya aparece como un concepto relacionado con el financiamiento de obras de infraestructura, de ingeniera, o de un contenido semejante, lo que sin duda limita la posibilidad para el legislador de aprobar leyes tributaria regionales, ya que es muy probable de que si lo efectúa para fines que escapen al concepto de "obras de desarrolla" dicha ley sea declarada inconstitucional.

Por lo anterior, es que a propósito de que nuestro país ha comenzado a proporción del Gobierno una nueva discusión tributaria, creemos que es de toda necesidad que dicha discusión tenga como uno de sus principales ejes la descentralización financiera real y efectiva de nuestro país, a través de leyes de rentas regionales.

Para lo anterior es del todo necesario efectuar una modificación a nuestra Constitución, de manera de que permitir al legislador dictar leyes de rentas regionales, pero no solo destinadas al financiamiento de obras de desarrollo, sino que creemos que deben estar destinadas para el "desarrollo de la respectiva región o comuna".

De esta manera las posibilidades del legislador de poder iniciar un proceso de descentralización tributaria, sin duda que se vuelve posible y real, lo que sin duda es el comienzo de un necesario proceso de descentralización tributaria y financiera del Estado, que sin duda es necesario iniciar.

Por las razones anteriores es que venimos en presentar el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único: Sustitúyase el número 20 del artículo 19 de la Constitución Política por el siguiente numeral nuevo:

"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 del desarrollo de la respectiva región o comuna."