

LEY DE RECONSTRUCCIÓN: AJUSTES PARA UN PROYECTO QUE DEBE SER APROBADO

- La pronta aprobación del proyecto de ley de Reconstrucción es esencial para despejar incertidumbres y generar un impulso a la creación de empleos.
- La última etapa de negociación en el Senado debe preservar los elementos centrales del proyecto, como son la necesidad de recuperar la competitividad tributaria y dar más certeza jurídica a los inversionistas.
- Asimismo, debe considerar ciertos ajustes y perfeccionamientos para que las herramientas propuestas logren el cumplimiento de los objetivos planteados.

Tras su aprobación en la Cámara de Diputados y en el Senado (en su votación en general), el proyecto de ley de Reconstrucción¹ entra en la recta final para su aprobación. En las próximas etapas legislativas es crucial que el proyecto conserve sus principales medidas —disminución de impuesto corporativo y dar más certeza jurídica a inversionistas— y, al mismo tiempo, perfeccione ciertos aspectos para asegurar que la iniciativa cumpla con su objetivo de devolver la competitividad económica al país y crear más empleos. En ese sentido, la discusión en particular en el Senado debería buscar mayor precisión y ajustes en distintas áreas. En este informe se presentan cuatro de ellas.

1. LA NECESIDAD DE GENERAR MAYOR EMPLEO

Ante la debilidad del mercado laboral, es esencial que se tomen medidas para generar más puestos de trabajo formales y disminuir el desempleo que para el trimestre marzo – mayo, según el INE, alcanzó el 9,4%, máximo en casi 5 años. El impulso del crecimiento que supone la aprobación del proyecto de ley de Reconstrucción será el principal determinante del crecimiento.

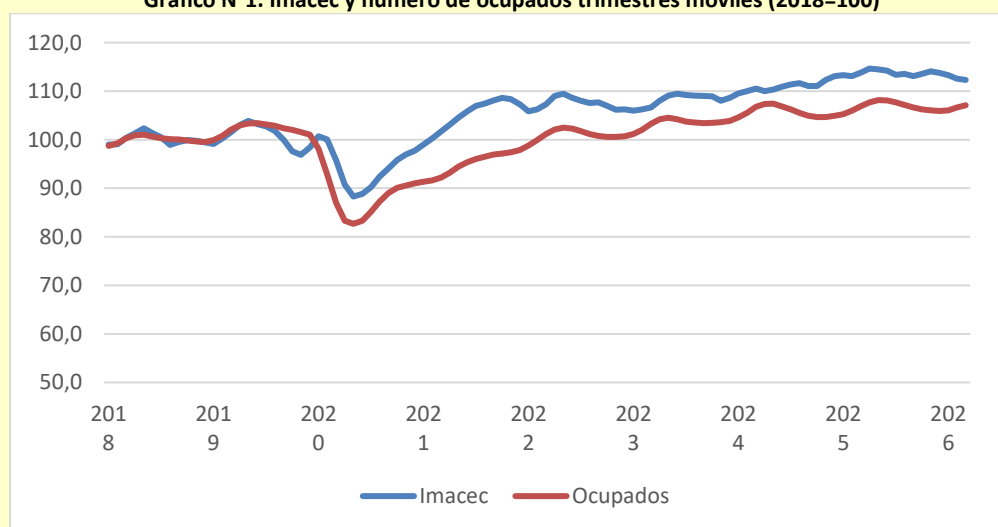
Sin embargo, tras la pandemia, el empleo parece haberse desacoplado del nivel de actividad (ver Gráfico N°1). Por ello, es positivo que el ministro del Trabajo haya puesto sobre la mesa una serie de medidas adicionales que apuntan a dinamizar el

¹ Boletín N° 18.216-05.

mercado laboral y revertir la significativa alza de los costos laborales que ha enfrentado el país en los últimos años (incremento del sueldo mínimo, disminución de la jornada laboral, entre otros). Medidas como la revisión de la indemnización por años de servicio, mayor flexibilidad de los contratos y jornadas, el proyecto de ley de sala cuna², entre otros, avanzan en la dirección correcta. Pero el hecho de que esas iniciativas aún no comiencen o recién estén comenzando su debate legislativo obligan a que aquellas medidas que están incluidas en el proyecto de Reconstrucción, más cercano a convertirse en ley, logren tener impacto y sean costo-efectivas.

TRAS LA PANDEMIA, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CREACIÓN DE EMPLEOS SE DESACOPLARON

Gráfico N°1. Imacec y número de ocupados trimestres móviles (2018=100)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central e INE.

En ese sentido, el crédito tributario al empleo debería ser evaluado. No necesariamente para focalizarlo en industrias específicas, sino en función de que pueda fomentar la creación de nuevos empleos formales.

Por ejemplo, se podrían destinar parte de los recursos que implica dicha propuesta para financiar con recursos fiscales el proyecto de sala cuna lo que, a su vez, permitiría destinar los recursos del seguro de cesantía para financiar un mejor mecanismo de

² Para más detalles ver [aquí](#).

indemnización a todo evento, en línea con lo recomendado recientemente por la mesa de reactivación laboral³.

En cambio, parece conveniente terminar, aunque sea por un tiempo acotado, la franquicia tributaria del SENCE mientras este se reformula. Se ha mostrado reiteradamente que este instrumento no tiene impacto en mejorar ni la empleabilidad ni los salarios de los beneficiarios de los programas de capacitación⁴, por lo que lo más lógico parece ser rediseñar completamente esta herramienta. Ese nuevo diseño debería considerar algunas de las medidas que incluía el Boletín 12.487-05 (de 2019, ya aprobado por la Cámara de Diputados). Dicho proyecto consideraba elementos positivos como copago por parte de las empresas y ampliación de la oferta a instituciones de educación superior. A ellos deberían agregarse otras medidas necesarias como la revisión de la duración y calidad de los cursos, y cómo hacerlo un instrumento más pertinente para pequeñas y medianas empresas.

2. RESTITUCIÓN DE FONDOS POR ANULACIÓN DE PERMISOS DEBE SER PRECISADA

La idea de restituir fondos por una anulación de una resolución de calificación ambiental (RCA) es una positiva señal para el inversionista, pero debe ser perfeccionada en distintos aspectos.

En primer lugar, la calificación legal como “restitución” es imprecisa, porque la medida es más una indemnización de perjuicios por falta de servicio dado que el inversionista obró de buena fe, incurrió en gastos al amparo de un acto que le era favorable y que posteriormente fue anulado por el mismo Estado, del cual, además, depende el régimen supletorio y el tratamiento tributario del pago. Es por ello que se debe reexaminar si la opción por un régimen de restitución es coherente con lo que pretende el proyecto de ley.

En segundo lugar, es necesario precisar que el derecho de restitución solo procede en virtud de declaraciones de nulidad dictadas por los tribunales ambientales, y solo respecto de aquellos casos en que no es posible retrotraer el procedimiento administrativo. Asimismo, el tribunal que dicte la nulidad o que deja sin efecto la RCA debe declarar que procede el pago. No es correcto que, en virtud de una sentencia de nulidad y sin más, proceda un pago a favor del titular con cargo a fondos públicos.

³ Para más detalles ver [aquí](#).

⁴ Ver [Comisión Larrañaga \(2011\)](#), Formación de Competencias para el Trabajo en Chile (CNEP, 2018) y [Dipres \(2025\)](#).

Es necesario que exista una declaración que permita iniciar el procedimiento; de lo contrario, se abre una ventana de incertidumbre, especialmente si no se especifica qué clase de nulidades son aquellas que dan derecho al pago.

En tercer lugar, sería adecuado –en el entendido de que se trata de un régimen de indemnización de perjuicios– señalar expresamente, junto a las excepciones ya contempladas en la iniciativa de ley en relación a los antecedentes incompletos o inexactos, que el titular del proyecto debe haber obrado sin culpa y con el mayor estándar de diligencia exigible. Ello pues, el titular podría no haber advertido algún vicio en el procedimiento y, por tanto, beneficiarse de una indemnización gracias a su falta de diligencia.

Lo anterior, debido a que entregar antecedentes maliciosamente falsos o inexactos para obtener una RCA está sancionado penalmente. Conviene en tal sentido distinguir ambas hipótesis, ya que mientras en el primer caso se busca determinar si la persona es titular del derecho de indemnización, en el segundo caso se busca determinar si es culpable de un delito.

3. EXPLICITAR EL ALCANCE DE LA RECTORÍA TÉCNICA DEL SEA

Respecto de la atribución de rectoría técnica que se entrega al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), debería precisarse su sentido y alcance. Si la idea de la rectoría técnica es poder filtrar las observaciones que no sean pertinentes en la evaluación ambiental, debería seguirse el camino de las modificaciones que se han introducido en el proyecto de ley que fortalece el SEA (Boletín Nº16.552-12, en segundo trámite en la Cámara de Diputados), norma que dispone que la evaluación ambiental de proyectos y actividades es realizada por dicho organismo, cuestión que constituye un cambio diametral en relación a la situación actual, en que la evaluación es realizada por los diversos servicios con competencia sectorial.

Si bien el proyecto de ley de Reconstrucción y los cambios al SEA apuntan en la misma dirección –fortalecer la evaluación técnica de los proyectos–, debe tenerse presente que respecto de la figura de la rectoría técnica se han formulado reparos sobre la potencial falta de contrapesos que tendría el Servicio que son atendibles. Por ende, debe apostarse por la aprobación del proyecto que se encuentra en la Cámara o bien dotar de contenido al significado de “rectoría técnica”, explicitando su sentido y alcance.

Por otro lado, el proyecto de ley de Reconstrucción establece que las RCA no podrán ser objeto de recursos administrativos ni de los mecanismos de revisión de los actos administrativos establecidos en la Ley Nº19.880; es decir, ellas no podrán ser objeto de invalidación y, por tanto, no podría ser conocido por los tribunales ambientales. Esta materia debe ponderarse ya que cerrar esta puerta puede implicar el abuso y desviación del ejercicio del recurso de protección como herramienta de impugnación.

4. RESOLVER EL PROBLEMA DE FONDO DE LAS CONTRIBUCIONES

La idea de eliminar el pago de contribuciones a los adultos mayores busca hacerse cargo de las distorsiones que generan los impuestos patrimoniales. El monto a pagar por el impuesto no tiene necesariamente relación con los ingresos de los que dispone el contribuyente, en este caso, el propietario del inmueble. Sin embargo, la medida propuesta no corrige de forma más integral los problemas que enfrenta el resto de las personas que deben enfrentar alzas en el avalúo fiscal de sus viviendas sin contar con mayores ingresos para pagar las contribuciones. Tampoco se hace cargo de la opacidad del mecanismo utilizado para fijar dichos avalúos.

Por lo tanto, parece razonable que todos los propietarios de viviendas, independiente de la edad, paguen por concepto de contribuciones como máximo un porcentaje determinado de sus ingresos (por ejemplo, no más de un 3%). Con ello se ampliaría a todos los contribuyentes, lo que hoy ya existe de forma similar y en forma acotada para un grupo determinado de adultos mayores propietarios de la vivienda en la que residen.

REFLEXIONES FINALES

Retomar el crecimiento económico es el principal desafío de Chile que requiere mayor dinamismo para crear más empleos formales y para ordenar las cuentas fiscales que permitan, a su vez, atender necesidades sociales urgentes como seguridad ciudadana.

Para ello, el proyecto de ley de Reconstrucción es fundamental. Su pronta aprobación es esencial para despejar incertidumbres y acelerar la inversión. Sin embargo, dicha urgencia debe ir de la mano con dos elementos centrales: mantener las bases sobre las que se diseñó la iniciativa y ajustar sus instrumentos para que logren efectivamente alcanzar los objetivos que persiguen.