



n.m.s

Santiago, 27 de octubre de 2021

OFICIO N° 207-2021

Remite sentencia

**EXCELENTÍSIMO SEÑOR
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 11869-21-CPT**, sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por el Vicepresidente de la República respecto de "la totalidad del proyecto de Ley que interpreta el artículo 11 de la Ley N° 21.354 declarando de forma expresa a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el COVID-19", correspondiente al Boletín N° 14514-21.

Dios guarde a V.E.

Secretario (S)

**A S.E.
EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DIEGO PAULSEN KEHR
CONGRESO NACIONAL
VALPARAISO**



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 11.869-21 CPT

[27 de octubre de 2021]

REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA TOTALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 21.354 DECLARANDO DE FORMA EXPRESA A LOS PESCADORES ARTESANALES COMO RUBRO ESPECIALMENTE AFECTADO POR LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19, CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 14.514-21

VISTOS:

Con fecha 10 de septiembre de 2021, a fojas 1, Rodrigo Delgado Mocarquer, Vicepresidente de la República; Rodrigo Cerda Norambuena, Ministro de Hacienda, Juan José Ossa Santa Cruz, Ministro Secretario General de la Presidencia y Lucas Palacios Covarrubias, Ministro de Economía, Fomento y Turismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero N° 3° e inciso cuarto de la Constitución y a los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, formulan requerimiento de inconstitucionalidad de la totalidad del Proyecto de Ley que interpreta el artículo 11 de la Ley N° 21.354 declarando de forma expresa a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el COVID-19, correspondiente al Boletín N° 14.514-21.



Se señala en el requerimiento que, en el marco de la denominada “Agenda de Mínimos Comunes”, con fecha 11 de junio del 2021 se promulgó la Ley N° 21.354, que otorgó bonos de cargo fiscal, la que fue publicada el 17 de junio del año en curso.

Refiere que dicha ley establece, en su artículo 1°, el denominado Bono de Alivio a Micro y Pequeñas Empresas (MYPEs) y, en su artículo 11, establece normas especiales para el pago del referido Bono de Alivio a MYPEs tratándose de “rubros especiales”.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 11, los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19 serían fijados por un decreto exento del Ministerio de Hacienda, expedido bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, conforme a los códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos, el que debía ser dictado como máximo al quinto día corrido desde la publicación de la Ley N° 21.354 en el Diario Oficial.

En tanto, el inciso tercero de la norma en comento realizó una enumeración no taxativa de tales rubros, señalando que *“Se considerarán como rubros especialmente afectados aquellos que se dedican a la gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios”*.

Indica que, con fecha 22 de junio de 2021, se promulgó el Decreto Exento N° 240, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial el día 23 de junio de 2021, en el cual se fijaron los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19. En total, se establecieron 56 rubros, con sus respectivos códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos. Posteriormente, este acto administrativo fue modificado, con fecha 30 de julio de 2021, a través del Decreto Exento N° 317, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial con fecha 31 de julio de 2021, el cual incorporó nuevos rubros, sumando un total de 112 rubros especiales afectados por la pandemia.

Señala que, según información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos, a la fecha, la Ley N° 21.354 ha permitido distribuir un gasto fiscal de \$ 972.743 millones de pesos por concepto de Bono de Alivio MYPEs.

Refiere, por su parte, que el Proyecto Impugnado consta de dos artículos, una disposición única y otra transitoria, a fin de interpretar el artículo 11 de la Ley N° 21.354, ampliando el beneficio a los pescadores artesanales y otorgando un nuevo plazo para hacer efectivo ese derecho.

El texto del Proyecto de Ley impugnado corresponde a aquel aprobado en general y en particular el día 1 de septiembre pasado por la Comisión de Intereses



Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado, en segundo trámite constitucional, el cual es idéntico al contenido en el Oficio de la Cámara de Diputados N° 16.857 de 19 de agosto de 2021, con el que se despachó a la Cámara Revisora, y cuyo texto es el siguiente:

“Artículo Único. - Declárase, interpretando el artículo 11 de la ley N° 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19, como rubro especialmente afectado de los indicados en dicho artículo a la pesca artesanal. Para dicho efecto, se tendrá por cumplido el trámite de inicio de actividades si el pescador artesanal se encuentra inscrito como tal en el registro establecido al efecto por la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Artículo transitorio. - Para el solo efecto de las postulaciones de las personas indicadas en esta ley, el plazo de un mes señalado en el inciso primero del artículo 5 de la ley N° 21.354 comenzará a contarse desde el décimo día corrido desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.”.

Relata que el Proyecto de Ley impugnado tiene su origen en una moción parlamentaria, presentada por los diputados señores Ascencio, Sabag, Walker, Torres, Brito, Prieto, Flores, y la diputada señora Pérez, y que la idea matriz consistía en declarar, de forma expresa, entre aquellas actividades especialmente afectadas por la pandemia provocada por el COVID-19 a los pescadores artesanales.

Refiere que, en la moción, se indica que el proyecto de ley viene a efectuar una interpretación auténtica de la Ley N° 21.354, fortaleciendo el sentido de la norma, propio del actuar del rol del legislador.

A continuación, el requerimiento da cuenta de la tramitación legislativa del Proyecto de Ley impugnado.

Se señala que, en Primer Trámite Constitucional, la Secretaría de la Cámara de Diputados elaboró el Informe Técnico N° 69/369/2021, en el que se concluyó la inadmisibilidad del Proyecto de Ley.

Este Informe destacó que el Proyecto busca extender el Bono de Alivio para Rubros Especiales establecido en el artículo 11 de la Ley N° 21.354 a los pescadores artesanales, mediante una interpretación expresa, para considerarlos como rubro especialmente afectado por la pandemia, lo que *“excede la mera interpretación legal, modificando y ampliando el texto expreso de la ley, en cuanto la norma en cuestión establece que: ‘se considerarán como rubros especialmente afectados aquellos que se dedican a gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios’”.*



Invocando el inciso primero del artículo 19 del Código Civil, el Informe Técnico enfatiza que el inciso tercero del referido artículo 11 de la Ley N° 21.354 *"realiza un listado meramente ejemplar de actividades que considera "servicios", lo que debe entenderse en el marco de aquellas actividades propias del sector terciario de la economía, excluyendo por tanto las actividades extractivas o primarias -entre las que se cuenta la pesca artesanal- y las actividades industriales o secundarias"*. Consecuencia de ello, es que el Decreto Exento N° 240, de 22 de junio de 2021, del Ministerio de Hacienda, no contempló actividades extractivas, como la pesca artesanal, sino que determinó mayoritariamente actividades económicas de prestación de servicios.

Así, concluye el Informe Técnico, que el Proyecto Impugnado *"no se limita a 'interpretar' una disposición legal, sino que añade como rubro especialmente afectado por la pandemia, una actividad económica que no estaba prevista por la norma, y mediante esta operación extiende el universo de beneficiarios de un bono en dinero, de cargo fiscal, lo cual necesariamente irroga un mayor gasto, incidiendo así en la administración financiera del Estado, lo que resulta inadmisibles a la luz del artículo 65, inciso tercero de la Constitución Política de la República"*.

Indica el requerimiento que el Presidente de la Cámara de Diputados, en base a la opinión técnica de la Secretaría de dicha Corporación, declaró inadmisibles el Proyecto Impugnado. Sin embargo, sometida a votación dicha declaración en la sesión 65ª/369 de la Sala de la Cámara de Diputados, celebrada el 10 de agosto de 2021, dicha decisión fue revertida resultando con 125 votos a favor de la admisibilidad, 12 en contra y 6 abstenciones, ordenándose su remisión a la Comisión de Pesca de la Cámara.

Añade que, con fecha 11 de agosto de 2021, los integrantes de la Comisión de Pesca de la Cámara aprobaron la idea de legislar de forma unánime, considerando que el Proyecto Impugnado efectúa una interpretación auténtica de la Ley N° 21.354, declarando de forma expresa a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la crisis que origina el COVID-19. En la sesión de la Comisión, se señaló que el Bono de Alivio a MYPEs iba dirigido a los dueños de las embarcaciones, los armadores, pero no a los tripulantes o buzos quienes no han sido beneficiados.

En dicha instancia, el proyecto que constaba de un artículo único fue objeto de una indicación sustitutiva, la que agregó una segunda frase a dicho artículo único, y el artículo transitorio.

Con fecha 12 de agosto de 2021, se dio cuenta del informe de la Comisión de Pesca de la Cámara, pasando a la Comisión de Hacienda, por cuanto la primera señaló, en su primer informe reglamentario, que se precisaba este trámite, aunque sin indicar artículos específicos para su pronunciamiento.



En la sesión de la Comisión de Hacienda, el 17 de agosto de 2021, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Lucas Palacios, expuso que la iniciativa era inadmisibile, en tanto implica un mayor gasto fiscal. Además, señaló que ha expirado su vigencia, por cuanto el artículo 5° de la Ley N° 21.354, que estableció el Bono de Alivio para Rubros Especiales, podía solicitarse por una sola vez, ante el Servicio de Impuestos Internos, durante el plazo de un mes, a contar del décimo quinto día corrido desde su publicación en el Diario Oficial, lo que ocurrió el pasado 17 de junio.

Luego el Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara puntualizó que, al no contar la moción con artículos específicos designados para ser sometidos a su conocimiento, la votación implicaría pronunciarse respecto a si existía o no incidencia presupuestaria. Puesto en votación, por la unanimidad de los diez diputados presentes, se acordó que el Proyecto Impugnado efectivamente contiene materias que inciden en la administración financiera del Estado.

Luego de la votación, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Lucas Palacios hizo reserva de constitucionalidad:

"La moción que impugnamos, infringe la Carta Fundamental de manera grave y precisa en los términos siguientes:

Porque la moción importa una infracción constitucional al estatuto de la iniciativa exclusiva legislativa del Presidente de la República, artículo 65 inciso 3, en relación al artículo 63 N° 14, ambos de la Constitución Política de la República (CPR).

El proyecto infringe el artículo 65 inciso 3 en relación al artículo 63 N° 14 (materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente), ambos de la CPR, por cuanto aumenta el universo de beneficiarios de un bono en dinero, de cargo fiscal, contemplado en la ley N° 21.354, que fue establecido por un proyecto de ley presentado por S.E. el Presidente de la República.

El artículo único que se impugna, incide en materias que implican gasto público y no se limita a interpretar una norma cuyo tenor literal es claro (el artículo 11 de la ley N° 21.354), sino que aumenta el universo de beneficiarios de la ley ya señalada.

La infracción se verifica al declarar como rubro especialmente afectado de los indicados en el artículo 11 de la ley N° 21.354, a la pesca artesanal.

Esta declaración no es una mera interpretación, porque no busca determinar el real sentido y alcance de un artículo. Al contrario, desconoce el tenor literal de la norma que dice interpretar.

De esta manera, el proyecto supone una autoridad o competencia que le pertenece al Presidente de la República de forma exclusiva y excluyente, desconociendo la Constitución vigente.



Estos argumentos también fueron esgrimidos en el Informe Técnico Núm. 69/369/2021 elaborado por la Secretaría de la Cámara de Diputados, que consta en la Cuenta de la sesión N° 65ª de la Sala de la H. Cámara, celebrada el 10 de agosto del presente año”.

Durante la sesión 70ª/369 de la Sala de la Cámara de Diputados, celebrada el 19 de agosto de 2021, se dio cuenta de los informes de la Comisión de Pesca y de Hacienda y, con la misma fecha, la Cámara aprobó en general el Proyecto Impugnado, con 115 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones. Además, por no haber sido objeto de indicaciones, se aprobó también en particular, conforme al texto propuesto por la Comisión de Pesca.

En esta oportunidad, en nombre del Ejecutivo, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Lucas Palacios planteó la reserva de constitucionalidad, en los siguientes términos:

“La verdad es que señores y señoras Diputados, me atrevo a suponer que cada uno de ustedes sabe que lo que se está analizando es inconstitucional. En efecto la moción infringe el artículo 65, inciso 3, en relación al artículo 63, número 14, ambos de la Constitución Política de la República, por cuanto aumenta el universo de beneficiarios de un bono en dinero de cargo fiscal, contemplado en la ley 21.354. En consecuencia, tiene incidencia presupuestaria, como fue reconocido por la propia Comisión de Hacienda de esta Corporación. La infracción se verifica al declarar como rubro especialmente afectado a los indicados en el artículo 11 de la ley 21.354, a la pesca artesanal.

Esta declaración no es una mera interpretación, porque no busca determinar el real sentido y alcance del artículo. Todo lo contrario, lo que hace es desconocer el tenor literal de la norma que dice interpretar, y pretende otorgar el Bono Alivio Pyme a personas que no son micro y pequeñas empresas. De esta manera el proyecto supone una autoridad o competencia que le pertenece al Presidente de la República en forma exclusiva y excluyente, desconociendo la Constitución vigente. Solicito a la Secretaría que quede debidamente registrada en el acta de la sesión y en la historia de la ley, esta reserva de constitucionalidad por los fundamentos ya esgrimidos al artículo único, como asimismo se entiendan cumplidos los requisitos constitucionales y legales ante el Tribunal Constitucional para tener por planteada cuestión de constitucionalidad. Y seguiremos adelante con nuestro plan de apoyo a los pescadores artesanales, realmente con las herramientas que ellos necesitan, que tienen que ser diferenciados de acuerdo a las particularidades de las actividades que ellos ejercen, tal como lo han comprometido con ellos y aquí también lo comprometo frente al Congreso de la República”.

Con fecha 19 de agosto de 2021, la Cámara de Diputados envió al Senado el Oficio N° 16.857, comunicando la aprobación del Proyecto Impugnado.

En segundo trámite constitucional, en sesión 69ª/369 del Senado, celebrada con fecha 25 de agosto de 2021, se informó que la Mesa del Senado declaró inadmisibile el



Proyecto Impugnado *"por corresponder a una materia de ley de iniciativa exclusiva de Su Excelencia el Presidente de la República, conforme lo dispone el artículo 65 de la Constitución Política de la República, en su inciso tercero"*. No obstante, sometida a votación dicha decisión, ella fue revertida por 20 votos a favor de la admisibilidad y 14 votos por la inadmisibilidad. En consecuencia, el Proyecto Impugnado se declaró admisible y se envió a la Comisión de Intereses Marítimos del Senado.

En la sesión de esta Comisión, celebrada con fecha 1 de septiembre de 2021, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo dio por reproducida la reserva de constitucionalidad formulada en primer trámite constitucional, para constancia en la historia de la ley.

El Proyecto Impugnado fue aprobado por unanimidad de 4 votos y, en consecuencia, fue despachado a la Comisión de Hacienda, trámite que, a la fecha de ingreso del presente requerimiento, sigue pendiente.

En cuanto a los vicios de constitucionalidad y normas constitucionales transgredidas, el requerimiento señala, en primer lugar, que el Proyecto de Ley impugnado vulnera el artículo 6° de la Constitución, pues los vicios relacionados con las reglas de iniciativa exclusiva de ley implican una infracción a las reglas generales de comportamiento que contiene dicha disposición.

Luego, indica que el Proyecto de Ley, al referirse a la iniciativa exclusiva de S.E. el Presidente de la República, infringe también los artículos 65 inciso final y 67 inciso cuarto de la Carta Fundamental, toda vez que propone la creación de un nuevo gasto fiscal, apartándose de la competencia limitada que el artículo 65 inciso final de la Constitución atribuye al Congreso Nacional, en cuanto éste solo puede *"aceptar, disminuir o rechazar"* los gastos que proponga S.E. el Presidente de la República. Asimismo, añade que el Proyecto Impugnado también quebranta el deber que establece el artículo 67 inciso cuarto de la Constitución, dada la prohibición de aprobar nuevos gastos sin indicar su fuente de recursos. Señala que esta infracción queda en evidencia con la sola lectura de la moción, la cual no acompaña ninguna estimación del gasto fiscal asociado ni la fuente de recursos, en clara demostración de la ausencia de iniciativa legislativa de sus autores a este respecto.

En particular, el requerimiento señala que el artículo único del Proyecto de Ley vulnera los artículos 65, inciso tercero y 63 N° 14) de la Carta Política, mediante la ampliación del universo objetivo de los beneficiarios del Bono de Alivio para Rubros Especiales.

En este punto, sostiene que el Proyecto Impugnado no se limita a interpretar, sino que interviene el contenido del artículo 11 de la Ley N° 21.354. Este último



artículo regula el Bono de Alivio para Rubros Especiales como una excepción a los requisitos generales del artículo 1°.

Argumenta que el Proyecto Impugnado es una ley interpretativa impropia, desde que interviene, reformando o alterando sustantivamente un aspecto regulado por la ley supuestamente interpretada, por lo que excede el campo regular de la interpretación y cae de lleno en lo que la doctrina ha denominado como leyes interpretativas “impropias”. Estas leyes pueden tener por fin el rehuir o apartarse del cumplimiento de normas formales, como las relativas al quórum, la competencia reguladora o la iniciativa legislativa.

Conforme con la máxima *eius est interpretare legem cuius condere* (interpreta la ley el que la dicta), se entiende que el legislador se encuentra en general habilitado para aclarar su sentido en el propio texto legal o en textos sucesivos. Esta última hipótesis, a posteriori o extra contextual, puede sin embargo presentar problemas en aquellos casos en que quebranta principios como el de irretroactividad, invade esferas de otros poderes del Estado (como aquellas que corresponden al Ejecutivo, las competencias de las administraciones territoriales o incluso las competencias de los tribunales cuando ellas tienen por objeto contrarrestar jurisprudencia) o vulnera exigencias especiales de quórum.

Sostiene que en el caso del Proyecto Impugnado, es tan clara la autosuficiencia normativa del texto propuesto, que éste puede comprenderse sin apenas referirse a la Ley N° 21.354, que otorga el bono de cargo fiscal que se pretende entregar

La función de interpretación auténtica de la ley, que *prima facie* es atribución soberana del legislador, tiene entonces sus limitaciones. En lo que concierne al presente requerimiento, ella no puede servir de instrumento para la elusión de las normas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Estas últimas reglas, tanto limitan una moción que tenga por objeto cambiar expresamente la regulación de la Ley N° 21.354 (beneficiarios y plazo) como una moción que, so pretexto de interpretarla, la modifique a través de una regulación nueva, como ocurre con el Proyecto Impugnado.

Indica que, según información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos, al 31 de agosto de 2021 se han entregado Bonos de Alivio a MYPEs por un monto total de \$ 972.743 millones. Tomando como referencia esta cifra y teniendo en cuenta que los beneficiarios nuevos que añade el Proyecto Impugnado, el gasto que se contempla en el Proyecto de Ley asciende a un aproximado de \$ 84.320 millones adicionales, en base a la información disponible al día de hoy en el Registro Pesquero Artesanal.



Este aumento de gasto fiscal, por otra parte, es concreto, directo e intencionado, a diferencia de lo que sucede con los incrementos indirectos propios de otro tipo de iniciativas legislativas que de manera colateral tienen algún impacto presupuestario y que han superado positivamente el test de constitucionalidad.

Luego, refiere que el artículo transitorio del Proyecto de Ley impugnado vulnera en la especie los artículos 65 inciso tercero y 63 N° 14) de la Constitución, mediante la generación de un nuevo gasto que, por mandato de la misma ley, caducó el 2 de agosto de 2021.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° inciso primero de la Ley N° 21.354, la oportunidad para solicitar el Bono de Alivio a MYPEs y el Bono de Alivio para Rubros Especiales ya caducó. En efecto, ella no era indefinida, sino que estaba limitada temporalmente a un término legal.

Habiendo sido publicada la Ley N° 21.354 el 17 de junio de 2021, el plazo fatal de un mes para impetrar los mentados bonos comenzó a contarse el 2 de julio y venció (tomando en cuenta la regla del artículo 48 del Código Civil) a la medianoche del día 2 de agosto. Por ende, el derecho a impetrar el bono contemplado en el artículo 11 de la Ley N° 21.354 se extinguió por mandato de la propia ley.

Así, continúa señalando que la norma contenida en el artículo transitorio del Proyecto Impugnado padece, entonces, del mismo vicio de constitucionalidad que afecta al artículo único referido en el acápite previo, pues se trata de una regla accesoria de la principal (el artículo único) y que solo tiene sentido con relación al nuevo universo de beneficiarios que propone el Proyecto Impugnado. En otras palabras, como hay nuevos beneficiarios, se requiere de un nuevo plazo para que hagan efectivo el derecho que les otorga la ley, por una parte, y abre un nuevo plazo para los nuevos beneficiarios, en cuanto complementa el artículo único. Este plazo se crea *ex novo*, pues el término legal de la Ley N° 21.354, como se ha dicho tantas veces, ya expiró, de otra.

En la medida en que el artículo transitorio crea *ex novo* un plazo para los nuevos beneficiarios, la regulación incrementa un gasto estatal cuya iniciativa la Constitución ha reservado en los artículos 65 inciso tercero y 63 N° 14) al Presidente de la República.

Por último, se reitera que la infracción a las normas que disciplinan la iniciativa legislativa en la atribución de un nuevo plazo para generar, en última instancia, un nuevo gasto fiscal, importan por extensión también una infracción a los artículos 6° inciso primero, 65 inciso final y 67 inciso cuarto de la Constitución



Por todo lo expuesto, a fojas 50, se solicita a este Excmo. Tribunal Constitucional se sirva acoger el requerimiento en su integridad, declarando contrarios a la Constitución el artículo único y el artículo transitorio del proyecto de ley que interpreta el artículo 11 de la Ley N° 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19, para declarar a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia de Covid-19, correspondiente al boletín N° 14.514-21

1. Tramitación.

A fojas 411 se certificó por parte de la señora Secretaria Abogada del Tribunal, que el presente requerimiento fue ingresado al Tribunal con fecha 10 de septiembre del año en curso, a las 19:02 horas, vía correo electrónico.

Por resolución del Pleno de este Tribunal, de 7 de octubre de 2021, a fojas 413, se acogió a tramitación y declaró admisible el presente requerimiento de inconstitucionalidad, y se ordenó ponerlo en conocimiento del Senado y de la Cámara de Diputados para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados, formularen observaciones y presentaren antecedentes. Transcurridos los plazos legales, no fueron evacuadas presentaciones por ninguna de las Cámaras del Congreso Nacional.

2. Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 14 de octubre de 2021 se verificó la vista de la presente causa, oyéndose la relación pública y el alegato del abogado Manuel Antonio Núñez Poblete, por la parte requirente, el Vicepresidente de la República, y sin que se anunciaren para alegar los órganos constitucionales interesados, Cámara de Diputados, y Senado de la República.

Con la misma fecha quedó adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia (certificado a fojas 1.105).

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, el Vicepresidente de la República ha requerido la inconstitucionalidad de los artículos único y transitorio del proyecto de ley que interpreta el artículo 11 de la Ley N° 21.354, declarando, en forma expresa, a los pescadores artesanales como rubro especialmente



afectado por la pandemia provocada por el Covid-19 (Boletín N° 14.514-21), por cuanto, a su juicio, “(...) vulnera las atribuciones exclusivas de S.E. Presidente de la República que en materia de iniciativa exclusiva entrega el artículo 65 inciso tercero, en relación con el inciso final del mismo artículo y los artículos 63 N° 14°, 6° y 67 inciso cuarto, todos de la Constitución” (fs. 1 y 2);

SEGUNDO: Que, acogeremos el requerimiento deducido por el Vicepresidente de la República, pues, atendido el contenido del proyecto de ley impugnado, en el contexto del proceso legislativo que ha seguido la iniciativa, vulnera las disposiciones constitucionales invocadas en la acción intentada en estos autos, junto al artículo 7° de la Carta Fundamental, como se expondrá en los considerandos siguientes;

I. LEY N° 21.354 Y PROYECTO DE LEY. CONTENIDO Y NATURALEZA

TERCERO: Que, la Ley N° 21.354 otorgó bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas por la crisis generada por la enfermedad Covid-19, disponiendo, en su artículo 1° inciso primero, que, en el caso de las personas naturales y jurídicas que habían informado inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo de 2020, estuvieran o no exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado, se les otorgaría un bono ascendente a \$ 1.000.000, siempre que sus ingresos anuales por ventas y servicios del giro fueran superiores a 0,01 e inferiores a 25.000 unidades de fomento en el año calendario 2020 y con ingresos por ventas y servicios del giro por al menos dos meses, continuos o discontinuos, durante los años calendarios 2020 o 2021 o que hayan tenido contratado, a lo menos, un trabajador durante el año calendario 2020, según la información presentada al Servicio de Impuestos Internos en la Declaración Jurada N° 1.887;

CUARTO: Que, por su parte, el artículo 11 de dicha ley reguló, en su inciso primero, el pago de un bono -también ascendente a \$ 1.000.000- a los denominados *rubros especiales*, esto es, “[l]as personas naturales y jurídicas que hayan informado inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo de 2020 (...)”, siempre con ventas inferiores a 25.000 unidades de fomento y sin que, en este caso, se les exigiera haber obtenido ingresos por al menos dos meses, por ventas y servicios del giro, ni contratado, al menos, un trabajador.

Para la determinación específica de los beneficiarios de este bono, los incisos segundo y tercero del artículo 11 precisaron que “[u]n decreto exento del Ministerio de Hacienda, expedido bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, fijará los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el Covid-19, de acuerdo a los códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos (...)” y que se considerarían “(...)



rubros especialmente afectados aquellos que se dedican a gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios”.

Agregó dicha norma, por último, una disposición especial sobre las ferias libres y, en su inciso final, estableció que este bono se solicitaría de acuerdo al mismo procedimiento que el contemplado en el artículo 1°;

QUINTO: Que, dando cumplimiento a lo prescrito en el artículo 11, se dictaron los Decretos Supremos N° 240 y N° 317, ambos de 2021, por el Ministerio de Hacienda, en los cuales se precisaron, finalmente, 112 *rubros especiales* afectados por la pandemia provocada por el Covid-19 que serían destinatarios del bono, alcanzando, según expuso el Vicepresidente de la República, a distribuirse \$ 972.743 millones por aplicación de la Ley N° 21.354 (fs. 9);

SEXTO: Que, sin embargo, el 26 de julio de 2021, se inició -por moción- la tramitación del proyecto de ley, cuyos artículos han sido requeridos en estos autos, que declara interpretar el artículo 11 de la Ley N° 21.354 para incluir a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el Covid-19 (fs. 74), por cuanto *“[s]i bien, se produce un avance sustantivo en esta materia, hemos podido observar que existen diversos rubros que, cumpliendo con las características, no han sido incluidos para la dictación del decreto exento del Ministerio de Hacienda. Cartera que, precisamente, ha quedado mandatada para fijar los rubros especialmente afectados por la pandemia provocada por el Covid-19.*

Se encuentran en este caso los pescadores artesanales, inscritos en el registro pesquero artesanal a cargo de la Subsecretaría de Pesca, quienes están fuertemente dañados por la pandemia y que, no obstante, no han sido incorporados entre los rubros referidos por el D.S. Num. 240, de fecha 23 de junio del presente. En consecuencia, este importante sector termina quedando fuertemente expuesto a la vulnerabilidad económica, la misma que se busca aliviar en virtud de la ley en comento, implicando un trato desigual respecto a los demás rubros que han sido expresamente señalados” (Proyecto de ley que interpreta el artículo 11 de la Ley Núm. 21.354 declarando de forma expresa a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el Covid-19, p. 2, Boletín N° 14.514-21);

SEPTIMO: Que, conforme a las modificaciones que se han introducido a la iniciativa durante su tramitación parlamentaria, los artículos requeridos por el Vicepresidente de la República disponen un bono de cargo fiscal, ascendente a \$ 1.000.000, en favor de los pescadores artesanales, dando por cumplido el trámite de inicio de actividades exigido en los artículos 1° y 11 de la Ley N° 21.354, si el destinatario se encuentra inscrito en el registro establecido al efecto la Ley General de



Pesca y Agricultura y contemplando un plazo para la postulación de un mes desde el décimo día posterior a la publicación de esta nueva ley en el Diario Oficial;

OCTAVO: Que, sin perjuicio de la declaración contenida tanto en el título como en el artículo único del proyecto, en el sentido que se trataría de una ley interpretativa del artículo 11 de la Ley N° 21.354, lo cierto es que, comparando lo dispuesto en la iniciativa con los artículos 1° y 11 de dicha ley, se concluye que, lejos de constituir el ejercicio de la atribución de intérprete auténtico, la moción más bien contiene una preceptiva legal sustancialmente distinta de aquella.

Es así, desde luego, porque, mientras la Ley N° 21.354 estableció como beneficiarios del bono, tanto en su artículo 1° como en el artículo 11, a las personas naturales y jurídicas que habían informado inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo de 2020, el proyecto de ley lo otorga a los pescadores artesanales que, sin haber informado ese inicio, se encuentran inscritos como tales en el registro establecido al efecto por la Ley General de Pesca y Acuicultura.

Asimismo, en tanto que la Ley N° 21.354 dispuso que el bono podía solicitarse por una sola vez, ante el Servicio de Impuestos Internos, durante el plazo de un mes, a contar del décimo quinto día corrido desde su publicación en el Diario Oficial el 17 de junio de 2021, la iniciativa que se ha objetado establece, en su artículo transitorio, que el lapso comenzará a correr a partir del décimo día desde la publicación de esta nueva ley en el mismo Diario;

Adicionalmente, no es posible omitir que, al momento de iniciar su tramitación el proyecto de ley, el 26 de julio de 2021, el plazo dispuesto por el artículo 5° de la ley N° 21.354 ya se encontraba corriendo y próximo a vencer, el 2 de agosto de 2021, habiéndose ya, ciertamente, extinguido, al momento de accionarse ante esta Magistratura, sin que la iniciativa cuestionada dispusiera su prórroga o extensión, sino un término nuevo, en su artículo transitorio;

NOVENO: Que, entonces, el proyecto de ley, a pesar de lo declarado en su título y en el artículo único, no constituye, genuinamente, una ley interpretativa de la Ley N° 21.354, sino más bien una preceptiva diversa que, en definitiva, regula de modo diferente el bono que otorga a como lo hicieron los referidos artículos 1° y 11, de tal manera que no tiene por finalidad aclarar pasajes oscuros o precisar el sentido y alcance del cuerpo legal que se interpreta -que es lo propio de una preceptiva legal de esta naturaleza-, a partir de constatar que se hayan verificado comprensiones controvertidas acerca de su significado por parte de la jurisprudencia que es indispensable uniformar, sino que busca constituir también a los pescadores artesanales en beneficiarios de un bono, estableciendo requisitos distintos de los



previstos en aquella ley para que puedan acceder a él y disponiendo un plazo también nuevo para postular, con lo cual, el proyecto de ley termina creando un bono, tal y como ha venido quedando en evidencia durante su tramitación parlamentaria, según se expondrá enseguida;

II. CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

DECIMO: Que, resulta útil insertar, para precisar la cuestión de constitucionalidad que se ha sometido a nuestra revisión, algunos de los debates, informes y decisiones adoptadas durante la tramitación del proyecto de ley que ha sido objeto del requerimiento accionado por el Vicepresidente de la República, pues, al mismo tiempo que dan cuenta de la decisión del Gobierno de objetar su constitucionalidad en las distintas etapas de esa tramitación, dejan en evidencia, en cambio, las divergencias habidas al interior del Congreso Nacional en relación con su apego o no a la Carta Fundamental;

DECIMOPRIMERO: Que, así, el 9 de agosto de 2021, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en virtud del cual, en todo proyecto debe adjuntarse un informe técnico que consigne los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia, las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por él, la correlación del texto con el régimen normativo nacional y los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión, la Secretaría de dicha Corporación elaboró el Informe Técnico N° 69/369/2021, en el cual consta que el proyecto de ley “(...) excede la mera interpretación legal, modificando y ampliando el texto expreso de la ley (...)” (fs. 70), por lo que “(...) no se limita a “interpretar” una disposición legal, sino que añade como rubro especialmente afectado por la pandemia, una actividad económica que no estaba prevista por la norma, y mediante esta operación extiende el universo de beneficiarios de un bono en dinero, de cargo fiscal, lo cual necesariamente irroga un mayor gasto, incidiendo así en la administración financiera del Estado, lo que resulta inadmisibles a la luz del artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República” (fs. 70);

DECIMOSEGUNDO: Que, sobre esa base, el Presidente de la Corporación declaró inadmisibles el proyecto (fs. 67), lo cual fue revertido por la Cámara de Diputados en la sesión 65ª, celebrada el martes 10 de agosto de 2021, remitiéndose a la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos para su estudio, donde consta que “(...) el Ejecutivo hizo reserva de constitucionalidad respecto de este proyecto de ley” (Informe de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos recaído en la moción que interpreta el artículo 11 de la Ley N° 21.354, declarando de forma expresa a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la



pandemia provocada por el Covid-19, p. 1, 12 de agosto de 2021, Boletín N° 14.514-21);

DECIMOTERCERO: Que, posteriormente, el proyecto fue enviado a la Comisión de Hacienda donde se verifica que, por tratarse de una moción, la iniciativa no iba acompañada del informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, pero que “(...) *ha sido enviado, a su ingreso, a la Comisión de Hacienda para su informe, lo que significa que contiene implicancias presupuestarias y de gestión financiera del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República*” (Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto de ley que interpreta el artículo 11 de la Ley N° 21.354, declarando de forma expresa a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el Covid-19 p. 2, Boletín N° 14.514-21).

En dicho Informe, asimismo, consta, también, la *reserva de constitucionalidad* planteada por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, por infringir el aludido artículo 65 de la Constitución (p. 3), así como el acuerdo adoptado por sus integrantes para pronunciarse respecto de si la iniciativa tenía o no incidencia financiera o presupuestaria, toda vez que la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos no había señalado artículos específicos respecto de los que debía emitir su Informe, a propósito de lo cual *la unanimidad* de los diez diputados presentes acordaron que el proyecto efectivamente contenía materias que inciden en aquella administración financiera del Estado (p. 7);

DECIMOCUARTO: Que, asimismo, durante la discusión de la moción en la Sala de la Cámara de Diputados, en la sesión 70ª, celebrada el jueves 19 de agosto de 2021, consta, nuevamente, la *reserva de constitucionalidad* formulada por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo (fs. 720 y 721), así como distintas intervenciones de los parlamentarios de las cuales se desprende el mismo reproche u observación al origen constitucionalmente objetable de la iniciativa (fs. 99, 624, 686 y 694, por ejemplo);

DECIMOQUINTO: Que, ya en segundo trámite constitucional, la Presidenta del Senado también declaró inadmisibile la iniciativa “(...) *por corresponder a una materia de ley de iniciativa exclusiva de Su Excelencia el Presidente de la República, conforme lo dispone el artículo 65 de la Constitución Política de la República, en su inciso tercero*” (fs. 97), lo que sería rechazado por la Sala del Senado (fs. 107), siendo enviado a la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura donde su Presidente expuso que “[e]n cuanto a la reserva de constitucionalidad que existe respecto a esta moción, hizo presente que se tiene la expectativa de llegar a acuerdos políticos con el Ejecutivo. Considerando que el plazo original de esta norma ya expiró, las vías disponibles para hacer



llegar esta ayuda a los pescadores artesanales son la aprobación de este proyecto -y lo que demore su tramitación-, o un acuerdo político con el Ejecutivo” (fs. 113), no obstante lo cual el Ministro de Economía, Fomento y Turismo reiteró la reserva de constitucionalidad (fs. 115);

DECIMOSEXTO: Que, en fin, se ha agregado a estos autos (fs. 61) la Resolución N° 1.621, adoptada por la Cámara de Diputados el 29 de julio de 2021, en virtud de la cual se solicitó a S.E. el Presidente de la República “(...) *que ingrese un proyecto de ley que considere como beneficiarios del “bono alivio”, regulado en la Ley N° 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la pandemia por Covid-19, a los pescadores artesanales inscritos en el Registro Pesquero Artesanal”;*

DECIMOSEPTIMO: Que, en suma, cabe concluir que, durante la tramitación parlamentaria del proyecto cuyos artículos único y transitorio han sido requeridos en estos autos, el Gobierno sostuvo invariablemente, por medio del Ministro de Economía, Fomento y Turismo, la reserva de constitucionalidad que, luego, sería también alegada en la acción de fs. 1, consistente en que esos artículos vulneran la iniciativa exclusiva prevista en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución. Asimismo, surge de aquella tramitación que ésta fue también la opinión de la Secretaría Técnica de la Cámara de Diputados y la decisión de su Presidente y de la Presidenta del Senado, además de haber sido reconocida por algunas de las Comisiones y parlamentarios que han intervenido en los distintos momentos de esa tramitación, tal y como ya se desprendía de la Resolución N° 1.621 de la Cámara de Diputados;

DECIMOCTAVO: Que, lo que acaba de constatarse se vuelve relevante, porque, entonces, la declaración de inconstitucionalidad que pronunciaremos no se funda, solamente, en la verificación del incumplimiento de la regla de iniciativa exclusiva al momento de la presentación del proyecto de ley, mediante moción y no por medio de mensaje, sino también a raíz de no haberse modificado, en momento alguno de su tramitación, la objeción que ello representaba, a pesar, como se transcribió en su lugar, del interés manifestado por algunos parlamentarios - puramente especulativo, en definitiva- por alcanzar el patrocinio, apoyo o suscripción de la iniciativa por parte del Presidente de la República;

DECIMONOVENO: Que, como lo ha sostenido esta Magistratura, la regulación de la administración financiera se encuentra conformada no sólo por disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, sino también “(...) *por prácticas -sobre todo surgidas durante la tramitación parlamentaria del respectivo proyecto de ley- (...)*” (c. 3°, Rol N° 9.869), donde los diputados y senadores “(...) *han cultivado en*



el espacio de la negociación política la posibilidad de ampliar su campo de influencia, ya sea logrando el patrocinio del gobierno para determinadas propuestas o suscribiendo con el mismo documentos que acompaña el despacho del proyecto de ley (...). En el primer caso se trata de una solución ideal, pues la demanda parlamentaria llega a adquirir fuerza de ley (...)” (Álvaro Villarroel Cáceres: “El Protocolo de Acuerdos de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, XXXVIII Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012, p. 618);

VIGESIMO: Que, aquel ámbito de prácticas que se han venido implementando en la tramitación de esta especie de proyectos de ley puede llevar a que sea necesario examinarlas para ponderar, con rigor, en el contexto global del proceso legislativo, la actuación de los legisladores en el ejercicio y resguardo de sus atribuciones constitucionales, sin llegar, evidentemente, a desconocer que “(...) *En este orden de cosas, conviene al Congreso reconocer al Presidente una posición robusta en el acceso a la agenda legislativa, como también un cierto poder en la priorización de los proyectos de ley que recibirán tramitación parlamentaria, como vía para atraer al foro parlamentario asuntos legislativos de relevancia política. Del mismo modo, conviene al Presidente abrir una vía de acceso a parte de su poder de agenda positivo, para permitir a los congresistas incorporar su propia agenda legislativa en faz positiva a cambio del reconocimiento parlamentario del poder presidencial de priorizar algunos proyectos de ley*” (Alan Bronfman Vargas: “Presidencialismo y el Poder Presidencial en el Proceso Legislativo Chileno”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 43 N°2, 2016, p. 383);

VIGESIMOPRIMERO: Que, lo acaecido, efectivamente en este caso, durante la tramitación del proyecto de ley impugnado no resulta, por ende, decisivo para examinar la constitucionalidad de la moción frente a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República conforme a las prácticas parlamentarias en la materia, lo que, en otro caso, podría adquirir importancia para verificar, cómo, más allá del comienzo por mensaje o moción, se hayan desenvuelto la posición que adopte el Jefe del Estado como titular de aquella iniciativa y cómo se van configurando las convergencias o divergencias políticas durante esa secuencia en que se desenvuelva el respectivo proyecto de ley;

VIGESIMOSEGUNDO: Que, desde esta perspectiva, la decisión del Gobierno ha sido, en cada trámite, objetar el proyecto de ley y formular la reserva de constitucionalidad que, reiteradamente, ha planteado el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, sin que tampoco alcance para alterar nuestra decisión estimatoria del requerimiento de fs. 1, actuaciones que podrían dar cuenta de aquellas prácticas que hemos recordado, a raíz, por ejemplo, que la Ley N° 21.354 surgió en el contexto de la denominada *Agenda de Mínimos Comunes* o que ella se vincula con varios otros cuerpos legales que han buscado apoyar ante las circunstancias provocadas por la



pandemia, como sucede con las Leyes N° 21.242, 21.252, 21.225, 21.227, 21.230, 21.236, 21.247, 21.229 y 21.323 que han regulado el bono para la clase media y préstamo solidario, el ingreso familiar de emergencia, la protección del empleo, la flexibilización transitoria de los requisitos de acceso e incremento del monto de las prestaciones al seguro de desempleo, el beneficio para padres, madres y cuidadores de niños y niñas, el subsidio al empleo, capitalización del Fogape y facilidad para otorgar créditos a pequeños y medianos empresarios y el nuevo bono de clase media y préstamo solidario;

VIGESIMOTERCERO: Que, en conclusión, situado el proyecto de ley objetado en el marco normativo complejo de la regulación de la administración financiera del Estado, integrado por disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como por prácticas que se han ido implementando en la tramitación parlamentaria, conducentes a facilitar y concretar acuerdos entre el Gobierno y los senadores y diputados, no se divisan -en este caso- razones de esta última especie para dispensar, al menos por algunos de los Ministros que concurren a suscribir esta sentencia, el cumplimiento de lo dispuesto en las normas de la Carta Fundamental que el requirente alega vulneradas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que debemos examinar si, como ya anticipamos, se ha producido efectivamente su quebrantamiento;

III. INICIATIVA EXCLUSIVA

VIGESIMOCUARTO: Que, esta iniciativa se incorpora a nuestro Derecho Constitucional en la Carta Fundamental de 1925, en su artículo 44° N° 4°, con motivo de la regulación de la Ley de Presupuestos, al disponerse que debía ser materia de ley *“[a]probar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma lei los gastos de la administración pública. La lei de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República (...)”*.

Luego, en su artículo 45 inciso segundo disponía que *“[l]os suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República”*.

1. Antecedentes

VIGESIMOQUINTO: Que, al examinar la historia de dicha preceptiva constitucional se lee la intervención del ex senador Eliodoro Yáñez quien propiciaba que ambas Ramas del Congreso Nacional debían tener la misma iniciativa de ley,



“(...) salvo en cuanto a la de gastos públicos que debe corresponder exclusivamente al Presidente de la República como medio de mantener la regularidad y responsabilidad de la administración financiera del Estado” (Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Sub Comisiones encargadas del Estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, p. 229), así como el discurso de S.E. el Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, en la Universidad de Chile el 3 de julio de 1925, quien señalaba que “[o]tra medida que se propone para introducir orden en la Ley de Gastos Públicos, establece que éstos serán exclusivamente de iniciativa del Presidente de la República; porque no es posible hacer un cálculo de la Hacienda Pública si cada Senador o Diputado está pidiendo en el Congreso, al dictarse la Ley de Presupuestos, nuevos gastos (...)” (p. 715);

VIGESIMOSEXTO: Que, la decisión del constituyente de 1925 explica y dota de sentido y alcance al Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, introducido en nuestro ordenamiento jurídico apenas dos años después, el cual contiene el Decreto que organiza las Secretarías de Estado, siendo de interés insertar aquí el 4° de los fundamentos que el Presidente Carlos Ibáñez del Campo tuvo en consideración para dictar esta norma: *“Que la mayor ingerencia que el nuevo régimen constitucional asigna al Presidente de la República en la dirección de los negocios del Estado, hace necesario dotar a la Presidencia de organismos de cooperación inmediata en el estudio de las materias sometidas a su resolución, a fin de capacitarla, además, para que pueda hacer concurrir las actividades de los diferentes Ministerios en las finalidades generales de la política administrativa y económico-social del Gobierno (...)”*. Pues bien, en el artículo 6° de dicho DFL. se dispone que corresponde al Ministerio de Hacienda:

“a) La dirección de la política financiera del Estado (...);

ñ) Todo lo relacionado con el crédito público, la presentación al Congreso de los proyectos de contribuciones y el financiamiento de aquellos que signifiquen gasto para el Estado (...);”

VIGESIMOSEPTIMO: Que, en seguida, la primera reforma introducida a la Carta de 1925 fue adoptada mediante Ley N° 7.727, en 1943, bajo el sugerente título de *“Reforma constitucional limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos”* que agregó un nuevo inciso tercero al artículo 45, al tenor del cual *“[c]orresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan”*;



VIGESIMOCTAVO: Que, explicando aquella reforma constitucional, el Ministro de Justicia de la época recordaba que “[l]a Constitución del 25 trató de establecer un Ejecutivo fuerte, pero no advirtió que al planificar dentro de ella un sistema financiero débil, en que interfiere cada Diputado y cada Senador, su propósito resulta estéril por la libre e ilimitada actual iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos” (Discurso pronunciado por el Ministro de Justicia, don Oscar Gajardo Villarroel, en la sesión del 6 de julio de 1943, de la Cámara de Diputados sobre la reforma constitucional, Revista Chilena de Derecho, Vol. 1-6, 1976, p. 164);

VIGESIMONOVENO: Que, a su turno, la Ley N° 17.284, en 1970, introdujo también importantes modificaciones a la Constitución de 1925 en relación con la iniciativa exclusiva, a propósito de lo cual el Presidente Eduardo Frei Montalva en su mensaje al Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1970, señalaba que “[s]i hemos de mantener un Parlamento libre, democrático y prestigiado, como yo firmemente lo espero, porque creo que sin esas condiciones no existe verdadera democracia en país alguno del mundo, este Parlamento deberá tener la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales -y nunca particulares- en la estructura del gasto público; un Parlamento capaz de aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando el Ejecutivo la facultad para realizarlo; un Parlamento capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las leyes; un Parlamento capaz de representar y resguardar la justicia objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria.

En una palabra, es necesario un Parlamento que al legislar –que es su función básica dicte normas de carácter general; un Parlamento que apruebe las líneas fundamentales del plan y controle su ejecución sin distorsionarlo ni contradecirlo; un Parlamento representativo de las tendencias de la opinión pública manifestadas a través de sus debates libres” (Eduardo Frei Montalva: “La Reforma Constitucional en un Contexto Histórico”, Reforma Constitucional 1970, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970, pp. 46-47);

TRIGESIMO: Que, dicha reforma sustituyó los incisos segundo y tercero del artículo 45, disponiendo que “[c]orresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condenar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las



bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependan.

El Congreso Nacional sólo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior”;

TRIGESIMOPRIMERO: Que, don Alejandro Silva Bascuñán, explicando el origen de esta reforma constitucional (“El Nuevo Régimen de Iniciativa Exclusiva del Ejecutivo”, *Reforma Constitucional 1970*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970,)), recuerda que, tras la dictación de la Ley N° 7.727, surgieron dudas acerca de su extensión y alcance, siendo la principal de ellas si la limitación a los parlamentarios alcanzaba a las leyes generales sobre jubilaciones, montepíos y pensiones, pues se habían seguido otorgando “(...) con una profusión que mereció fuertes críticas y comprometiendo sumas considerables en el ejercicio presupuestario” (pp. 90-91), lo cual fue afirmando, “(...) cada vez con más vigor (...) la convicción de que procedía alterar de nuevo el ámbito señalado en aquel año, con el objeto de satisfacer mejor el propósito sustancial que inspiró aquella reforma” (p. 91).

Tal constatación, recuerda el mismo tratadista, había llevado al Presidente Jorge Alessandri Rodríguez a presentar un proyecto de reforma constitucional en 1964, con la finalidad de evitar iniciativas parlamentarias en materias previsionales, financieras, tributarias y otras, pues reprochaba que “(...) Cada proyecto es objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruyen otras legislaciones vigentes y que involucran toda clase de materias absolutamente ajenas al proyecto mismo” (p. 91), cuyas consecuencias y errores “(...) recaen sobre el Presidente de la República, a quien corresponde la administración financiera y económica de la Nación (...)” (p. 92), con lo cual, si bien “[l]a Constitución Política entrega al Presidente de la República la administración del Estado, pero la verdad es que éste no puede ejercer plenamente esas facultades” (Reforma Constitucional propuesta por S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, al Congreso Nacional, Santiago, Imprenta del Servicio de Prisiones, 1964, p. 12);

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, finalmente, al estudiarse los antecedentes de la actual Constitución es posible verificar que se “(...) amplía considerablemente la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en todas aquellas materias administrativas, económicas, financieras, previsionales y otras que, en general, puedan importar gastos al



erario" (Comisión de Estudio: Proposiciones e Ideas Precisas, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 8 N° 1-6, p. 241), aun cuando la preceptiva finalmente incorporada al texto fundamental fue determinada, especialmente, en el paso del Anteproyecto por el Consejo de Estado "para resguardar cabalmente el precepto constitucional, según el cual es el Presidente de la República quien administra el Estado" (Informe del Consejo de Estado, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 8 N° 1-6, p. 241);

2. Consecuencias

TRIGESIMOTERCERO: Que, por ende, no es aventurado concluir que la redacción adoptada por el constituyente de 1980 para el actual artículo 65 inciso tercero, estableciendo que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley "*que tengan relación*" con las materias que luego indica (entre los cuales se encuentra la administración financiera o presupuestaria del Estado) para, luego, en el inciso cuarto, listar "*asimismo*" - un conjunto de asuntos precisos en que también le corresponde dicha iniciativa, a diferencia de la metodología empleada en 1925, 1943 y 1970 de señalar sólo los asuntos específicos, ha tenido por finalidad superar la ineficacia, al menos parcial, que se atribuyó a los artículos 44 y 45 de la Carta Fundamental de 1925;

TRIGESIMOCUARTO: Que, dicha ineficacia permitió a los parlamentarios continuar presentando mociones o indicaciones que, sin embargo, se estimaba correspondían a la iniciativa exclusiva presidencial, lo cual llevó a sostener -en palabras del Presidente Frei Montalva- que distorsionaban y contradecían la estructura del gasto público mediante proposiciones particulares, ajenas a la función parlamentaria, desnaturalizando la finalidad de los proyectos de ley de iniciativa presidencial, destruyendo legislaciones vigentes y, en definitiva, impidiendo al Jefe del Estado ejercer plenamente sus facultades, como lo expuso el Presidente Alessandri Rodríguez;

TRIGESIMOQUINTO: Que, en consecuencia, la atribución que confiere iniciativa exclusiva al Presidente de la República da cuenta de la determinación constitucional de que, entre los legítimos poderes colegisladores, tan solo uno de ellos, el Presidente de la República, pueda propiciar normas legales en un conjunto de asuntos por cuyas consecuencias es responsable, lo cual no obsta, como ya dijimos, al surgimiento e implementación de diversas prácticas, durante la discusión parlamentaria de los proyectos de ley, que faciliten que el Gobierno y los senadores y diputados adopten acuerdos que van definiendo, en concreto, el contenido de las diversas leyes que inciden en materias financieras del Estado modelando el denominado *poder de agenda* que confiere, precisamente, aquella iniciativa al Jefe de



Estado en este tipo de materias, pero sin que ese modelamiento -propio del devenir de los acuerdos políticos entre legisladores o entre Gobierno y oposición- pueda ser esgrimido ante la decisión unilateral de los parlamentarios o en contra de la voluntad explícita o reiteradamente sostenida por el Gobierno de conservarla íntegramente;

2. Sentido y alcance de la iniciativa exclusiva en materias “que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado”

TRIGESIMOSEXTO: Que, más específicamente, tratándose de aquellas materias “que tengan relación” con la “administración financiera o presupuestaria del Estado”, como ya anticipamos al recordar el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927, refiere a cuanto tenga conexión o correspondencia con la legislación haciendística, vale decir, con aquella perteneciente o relativa a la hacienda pública, en su sentido natural y obvio, lo cual se corrobora con el posterior Decreto promulgatorio de la ley y, en el caso de autos, con los Decretos Exentos N° 240 y 317 dictados por mandato de la propia Ley N° 21.354, para singularizar los denominados *rubros especiales*;

TRIGESIMOSEPTIMO: Que, esta determinación ejecutiva de aquellos rubros es consistente, precisamente, con lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución, en relación con su artículo 32 N° 6°, sin que esos Decretos Supremos, hayan podido ser objetados por no incluir a los pescadores artesanales que no cumplieran, evidentemente, los requisitos que les permitieran ser beneficiarios del bono contemplado en el artículo 11 de la Ley N° 21.354, conforme a las exigencias allí dispuestas que difieren de la que ahora contempla el proyecto de ley;

TRIGESIMOCTAVO: Que, finalmente, el alcance del artículo 65 inciso tercero constitucional puede verse nítidamente reflejado en la Ley Orgánica sobre Administración Financiera del Estado, cuyo artículo 1° expresa que “*El sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos*”;

TRIGESIMONOVENO: Que, en suma, siguiendo una tradición iniciada en 1925 y reforzada en 1943, en 1970 y en 1980, la cual ha sido recogida por esta Magistratura, corresponde exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, conforme con el artículo 65 inciso tercero de la Carta Fundamental, con la finalidad que el Jefe del Estado pueda conducir la hacienda pública, en el ámbito de la función de gobierno y administración que le confiere el



artículo 24 constitucional (c. 40°, Rol N° 5.735), en relación con lo dispuesto en el artículo 3° inciso primero de la Ley N° 18.575, donde se preceptúa que “[l]a Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”. Ello, sin perjuicio de los asuntos específicos que, conforme al inciso cuarto del referido artículo 65 quedan también reservados a dicha iniciativa exclusiva;

CUADRAGESIMO: Que, en efecto, como ya lo sostuvimos en los considerandos 8° y 13° del Rol N° 1.867, “(...) las normas sobre iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales al proceso de formación de la ley, en orden a que sobre ciertas materias sólo el Presidente puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, sea mediante indicaciones o formulando vetos, por lo que, como reglas de excepción de derecho estricto, deben ser interpretadas restrictivamente (...);

Que las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias legislativas guardan estrecha relación con la forma como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno. Tales normas permiten resguardar, asimismo, las esferas de competencia que la Constitución ha reservado para el Presidente de la República. En este sentido, se ha señalado que “el constituyente desea que todas las leyes que tengan un impacto económico en la vida nacional, sean iniciadas por quien tiene a su cargo “el gobierno y la administración del Estado”, quien es el Jefe de Estado: el Presidente de la República (art. 24). (Fernandois V., Arturo y García G., José: “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”, en Revista Chilena de Derecho. Vol. 36 N° 2, 2009, p. 297) (...);

IV. GASTO Y FUENTE DE INGRESOS

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que, finalmente y como parte del conjunto normativo en materia de administración financiera del Estado, el artículo 67 de la Constitución, si bien es cierto a propósito de la regulación de la Ley de Presupuestos, pero con indudable alcance general, como se ha entendido desde 1925, establece una regla que exige que, al aprobarse un nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, se deban indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atenderlo;

CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, esta obligación viene también desde el artículo 44 N° 4° de la Constitución de 1925, cuyo inciso segundo disponía que “No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto” (Actas



oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, p. 511);

CUADRAGESIMOTERCERO: Que, el profesor Jorge Precht Pizarro ha recordado el origen, así como el sentido y alcance de aquella disposición (“Interpretación del artículo 64, inciso 4° de la Constitución”, *Revista de Derecho* Vol 1 N° 1, Valdivia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, 1990, pp. 55-68), explicando, primeramente, que su incorporación se justificó en el aumento inmoderado del gasto público por parte de los parlamentarios, como lo sostuvo, en esa época, José Guillermo Guerra.

En seguida, plantea que la expresión “nuevo gasto” no dice relación sólo con la creación de gastos que antes no existían, sino también con el aumento de los ya contemplados, pues, como lo expuso un Informe en Derecho del Consejo de Defensa Fiscal, que se encuentra en la Memoria correspondiente al año 1938, “(...) el alcance de este precepto no es otro que el que indica su propia redacción, esto es, un mandato expresado en forma prohibitiva que es la forma preceptual más absoluta, para impedir que el Congreso pueda de cualquier modo comprometer la capacidad económica del Estado, sin la correlativa creación, o indicación de nuevos recursos”.

El mismo Informe, recuerda el profesor Precht, aclara que lo estricto de esta disposición constitucional se acentúa “(...) si se considera que ella es, además, condicional y exige la coexistencia en la creación del gasto y del ingreso, de modo que si el Congreso aprueba el primero y no crea o indica el segundo o defiere y posterga su creación, el acto parlamentario es inconstitucional”, de modo tal que “(...) la facultad del Congreso está así condicionada con una obligación, cuyo cumplimiento debe ser simultáneo al ejercicio de esa facultad”.

Por eso, ese mismo año, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados sostuvo que resultaban contrarios a la norma constitucional aquellos proyectos de ley que indicaban como fuente de ingresos los que dispusiera la futura Ley de Presupuestos;

CUADRAGESIMOCUARTO: Que, “[e]ste es el sentido -concluye el profesor Precht- que tiene el actual artículo 64 (hoy, artículo 67): radicar exclusivamente en el Ejecutivo el manejo presupuestario y el inciso 4° es distorsionado si se le interpreta como un arma del Congreso en contra de las facultades del Ejecutivo, siendo que el constituyente lo concibió precisamente como lo contrario: un mandato prohibitivo al Congreso que inhiba malas prácticas parlamentarias”, por cuanto, como aclara otro autor, la finalidad que se persigue es que “(...) el Congreso Nacional solo puede aprobar proyectos de ley que impliquen gastos públicos debidamente financiados. Es por ello que el órgano parlamentario no puede aprobar egreso alguno sin señalar o indicar al mismo tiempo las fuentes de su



financiamiento” (Rodrigo Pineda Garfias: “Las Potestades Constitucionales del Gobierno y el Congreso Nacional en materia de Gasto Público”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol 27 N° 2, 2000, p. 392) y, por lo mismo, la exigencia no queda reducida sólo a la Ley de Presupuestos;

CUADRAGESIMOQUINTO: Que, ahora bien y conforme a nuestra jurisprudencia, ya en el Rol N° 16, en 1973, se sostuvo que, para dar cumplimiento al entonces artículo 44 N° 4° inciso segundo de la Constitución de 1925, bastaba “(...) *que los autores del proyecto mencionen y estimen suficiente para llevar a cabo el aporte*” (c. 33°).

Por su parte, en el Rol N° 242 se declaró la inconstitucionalidad de un proyecto de ley porque “(...) *infringe los artículos 62, en sus incisos tercero y final, y 64, en su inciso cuarto, de la Carta Fundamental, por no indicarse en él un financiamiento que demostrare que sus consecuencias resultarían ajenas a la administración presupuestaria del Estado, lo que lo hace, consiguientemente, entrar en el ámbito de tal administración sin la iniciativa constitucionalmente reservada al Presidente de la República, ni indicar fuente alguna de recursos para atender los no previstos gastos que originaría*” (c. 12°).

Por ello y al contrario, en el Rol N° 2.777 se consideró ajustado a la Constitución un gasto porque se indicaba la fuente de financiamiento, mediante ajustes internos del presupuesto asignado al Congreso Nacional, lo cual había sido concordado entre éste y el Gobierno (c. 52° a 54°), considerando, además, la autonomía financiera de dicho órgano constitucional (c. 14° y 29°, Rol N° 2.868);

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, en este caso, lo cierto es que los artículos único y transitorio impugnados no han mencionado la fuente de donde provendrían los ingresos para cubrir el gasto que conlleva el bono que se otorga a los pescadores artesanales, cuya estimación, a juicio del requirente, ascendería a unos \$ 84.320 millones, esto es, casi un 9% del monto ya otorgado por aplicación de la Ley N° 21.354;

CUADRAGESIMOSEPTIMO: Que, por lo mismo, en esta oportunidad no resulta necesario vincular la exigencia contenida en el artículo 67 inciso cuarto (señalar las fuentes de ingresos) con su inciso quinto que autoriza al Presidente de la República, previo informe favorable, para reducir proporcionalmente todos los gastos cualquiera sea su naturaleza, si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente, pues, en el caso de las normas objetadas, ni siquiera se indicó la fuente de donde provendrían los ingresos para financiar el bono que se está otorgando a los pescadores artesanales, de tal manera que no procede considerar la regla contenida en el artículo 67 inciso 5°, pues ella supone que se ha indicado la fuente y que, por no ser suficiente, impone la aludida rebaja proporcional;



IV. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS OBJETADOS

CUADRAGESIMOCTAVO: Que, procederemos, en consecuencia, a acoger la inconstitucionalidad de los artículos único y transitorio del proyecto de ley que interpretan el artículo 11 de la Ley N° 21.354, declarando, en forma expresa, a los pescadores artesanales como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el Covid-19 (Boletín N° 14.514-21), por cuanto, al haberse iniciado mediante moción, vulnera lo dispuesto en el artículo 65 inciso tercero, en relación al artículo 63 N° 14) de la Carta Fundamental, por vulnerar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de administración financiera del Estado, así como su artículo 67 inciso cuarto por no indicar las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto, en relación con lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución;

CUADRAGESIMONOVENO: Que, en definitiva, el artículo único del proyecto de ley impugnado por el Vicepresidente de la República, lejos de interpretar el sentido y alcance del artículo 11 de la Ley N° 21.354 -que no admite dudas ni oscuridades en su comprensión ni ha dado lugar a jurisprudencia diversa que requiera ser auténticamente uniformada- confiere un bono a los pescadores artesanales que se encuentren inscritos en el Registro de Pesca, a diferencia de lo preceptuado en los artículos 1° y 11 de aquella ley que contempla requisitos sustancialmente distintos para que sus destinatarios, entre los que no se encontraban aquellos pescadores, postulen al beneficio económico que ella crea, permitiéndoles impetrarlo dentro del mes siguiente al décimo día de su publicación en el Diario Oficial, en circunstancias que el lapso establecido en la aludida Ley N° 21.354 ya se encuentra vencido, habiéndose agotado el procedimiento que ella previó;

QUINCUAGESIMO: Que, así las cosas, los artículos único y transitorio del proyecto de ley impugnado se sitúan exactamente en lo preceptuado por el artículo 65 inciso tercero de la Constitución, en cuanto, el nuevo gasto que se crea -consistente en el bono que se concede a los pescadores artesanales inscritos en el Registro respectivo- tiene relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado y con la materia señalada en el N° 14) del artículo 63 de la Constitución, por lo que se trata de un asunto que debió iniciarse, exclusivamente, por el Presidente de la República y no, como se ha intentado, mediante moción;

QUINCUAGESIMOPRIMERO: Que, así lo planteó el Gobierno en cada una de las etapas de la tramitación parlamentaria del proyecto en que le correspondió intervenir, dejando constancia de la respectiva reserva de constitucionalidad, y, ciertamente, mediante la acción intentada por el Vicepresidente de la República a fs. 1 ante esta Magistratura, al mismo tiempo que distintos organismos del Congreso Nacional, así como algunos parlamentarios, también manifestaron ese mismo



entendimiento o, en todo caso, dejaron entrever, con claridad, ese cuestionamiento a la iniciativa frente a la Carta Fundamental;

QUINCUAGESIMOSEGUNDO: Que, con todo y más allá de aquellas reservas y constancias en la secuencia legislativa del proyecto, lo cierto es que la moción contraviene las normas sobre iniciativa exclusiva contempladas en la Constitución, específicamente en su artículo 65 inciso tercero, en relación al artículo 63 N° 14), pues dice relación con la administración financiera del Estado al disponer que, con cargo fiscal, se entregue un bono a los destinatarios determinados en el artículo único del proyecto de ley, por lo que debió iniciarse, por el Presidente de la República, tal y como lo decidió la Cámara de Diputados en la Resolución N° 1.621 (fs. 61);

QUINCUAGESIMOTERCERO: Que, no resulta irrelevante que esta regla de distribución de competencias entre el Jefe del Estado y los parlamentarios para iniciar un proyecto de ley se enmarca en que, *“(...) desde hace más de siete décadas, las respuestas institucionales que en Chile hemos dado a los enfrentamientos de poder en materias económicas entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, han sido principalmente a través de aumentar las materias de iniciativa exclusiva. En efecto, primero en 1925, y luego en 1943, 1970 y 1980, el arreglo institucional ha ido reduciendo las materias de iniciativa exclusiva en manos del Congreso y transfiriéndolas al Poder Ejecutivo”*. (Sebastián Soto Velasco: *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica*, Santiago, Thomson Reuters, 2015, p. 269);

QUINCUAGESIMOCUARTO: Que, en definitiva, la infracción de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por una moción que crea un gasto con cargo al erario fiscal, desde que dice relación con la administración financiera del Estado, nos lleva a pronunciar su inconstitucionalidad, conforme a lo dispuestos en los artículos 65 inciso tercero y 63 N° 14) de la Carta Fundamental;

QUINCUAGESIMOQUINTO: Que, por otra parte, el proyecto de ley, sea que se considere que crea un nuevo gasto -consistente en el bono que se otorga a los pescadores artesanales- o, incluso, aun cuando se estime que sólo está aumentando el ya previsto en la Ley N° 21.354, sin indicar la fuente de donde provendrían los recursos necesarios para atenderlo, vulnera la exigencia contemplada en el artículo 67 inciso cuarto de la Constitución, el cual, sin perjuicio de hallarse previsto en la norma que regula las bases constitucionales de la Ley de Presupuestos, como ha sido entendido desde 1925 se aplica en toda iniciativa legal que cree o aumente el gasto público.

QUINCUAGESIMOSEXTO: Que, siendo así y a raíz de la vulneración de los artículos 65 inciso tercero y 67 inciso cuarto, el proyecto de ley infringe también lo



dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, en virtud de los cuales los órganos del Estado, incluyendo ciertamente a los parlamentarios, al Congreso Nacional y al Legislador, deben *someter su acción* a la Constitución y a las normas dictadas *conforme a ella*, quedándoles prohibido -ya desde los artículos 151 de la Carta Fundamental de 1833 y 4° de la de 1925- ejercer otra autoridad o derechos que los que expresamente les han conferido la propia Constitución o las leyes;

QUINCUAGESIMOSEPTIMO: Que, en este sentido, tal y como lo hemos señalado recientemente (c. 1° a 30°, Rol N° 11.820), conviene tener nuevamente presente que el poder político, en general, está hoy sometido efectivamente al Imperio del Derecho y a cubierto de una ilimitada y eventualmente descontrolada voluntad política bajo forma legal, no sólo por el sometimiento de ésta a una Constitución vinculante, bajo el principio de la supremacía constitucional, sino por la creación de una Jurisdicción Constitucional donde la Carta Fundamental ordena y disciplina a los órganos estatales, a través del establecimiento tanto de sus funciones, atribuciones e integración, como de límites y controles, en especial a partir de lo preceptuado en los artículos 6° y 7°, que obligan a todos los órganos del Estado, a sus integrantes y a toda persona, institución o grupo a respetarla, en cuanto base del ordenamiento jurídico y de las conductas exigidas. De este modo, se debe lograr imperativamente el sometimiento al Derecho;

QUINCUAGESIMOCTAVO: Que, en esta perspectiva, *“(...) a fin de evitar abusos y arbitrariedades por parte del poder político, el Estado progresivamente se fue sometiendo al Derecho, arribando a tal objeto gracias al constitucionalismo moderno, con la concepción de una Constitución como norma jurídica y política, emanada de una voluntad soberana constituyente, con mecanismos de límites y controles al ejercicio del poder, destacando un límite interno en éste, mediante la separación de funciones o equilibrio interinstitucional y, un límite externo a él, constituido por el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, todos ellos consagrados en la Constitución (...)”* (c. 9°, Rol N° 11.820), donde aquella separación de funciones *“(...) no significa la existencia de compartimientos estancos o absolutamente independientes unos de otros, sino, una interrelación equilibrada entre ellos, mediante el mecanismo de frenos y contrapesos -que es la esencia de la teoría monstesquiana entre los órganos públicos, con el fin de limitar los excesos o absorciones que alguno de ellos intente más allá de las atribuciones conferidas constitucionalmente e impedir la vulneración de los derechos y libertades frente al despotismo y la arbitrariedad (...)”* (c. 11°);

QUINCUAGESIMONOVENO: Que, en fin, ante la eventualidad de conflictos o trasgresiones a la Constitución por parte de los órganos públicos, la Justicia y la Jurisdicción Constitucional no vienen más que a ser la instancia de restitución de la supremacía constitucional, contemplada en la misma Norma



Fundamental, asegurando el sometimiento y pleno respeto de los órganos estatales, en especial los legisladores, a aquella, que, además, es la base de las dos dimensiones de la democracia constitucional, la formal y la sustantiva, referidas a los procedimientos o reglas funcionales a la concreción de la voluntad popular, por una parte, y a la que comprende los principios, valores y derechos fundamentales, de otra;

SEXAGESIMO: Que, el proyecto de ley vulnera, entonces, lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, desde que haberlo iniciado por moción importa una actuación que no somete la acción de los parlamentarios patrocinantes a la Constitución, atribuyéndose una potestad que no les ha sido conferida, sino que se encuentra reservada exclusivamente al Presidente de la República;

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, inciso primero, N° 3°, e incisos cuarto a sexto, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República, y en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO POR EL SEÑOR VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR LO QUE SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS UNICO Y TRANSITORIO DEL PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 21.354 DECLARANDO DE FORMA EXPRESA A LOS PESCADORES ARTESANALES COMO RUBRO ESPECIALMENTE AFECTADO POR LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19, CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 14.514-21.

PREVENCIONES

Los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, concurren al fallo con la siguiente prevención:

1. Que una interpretación de los términos sobre “la administración financiera o presupuestaria del Estado”, definidos por la Constitución en su artículo 65, no pueden significar una mera reducción de su conceptualización y extensión, a aquello que se expresa en un decreto con fuerza de ley de 1927, un decreto ley de 1975 y una ley orgánica constitucional signifiquen propiamente tal, esto es más allá de su



función auxiliar, de tal manera que estos prevenidos no compartan lo indicado en los motivos 36°, 38° y 39° del fallo de autos.

2. Que tampoco compartimos la infracción a los artículos 6° y 7° de la Constitución que esta Sentencia recoge en la parte considerativa, en los fundamentos 48°, 56°, 57° y 60°.

Hay una infracción constitucional de reglas de primer nivel con mandatos directos al legislador plasmados por los artículos 63 N°3, 65 y 67 de la Carta Fundamental, que según lo razonado en la sentencia que compartimos.

3. Que, junto a lo anterior, las infracciones indirectas a los artículos 6° y 7° de la Constitución se manifiestan de un modo no tan evidente habida consideración que el proyecto de ley pudo haber sido convalidado en sus vicios mediante el patrocinio de la moción parlamentaria por parte del Ejecutivo, cuestión que no aconteció. Una cuestión relevante es recordar la exclusividad de la iniciativa del gasto público en el Presidente de la República y otra contraria, es deducir la irrelevancia fiscal del Congreso, cuestión esta que no se deduce una de la otra.

La función de interpretar la ley no está cuestionada y la opción de que el Congreso tenga una actividad fiscal conforme a las obligaciones específicas que el artículo 67 de la Constitución Política recoge de manera expresa, en estrecha concordancia con el artículo 65 del mismo estatuto constitucional.

Se previene que el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES concurre a lo resuelto sin compartir lo razonado en los considerandos 24° a 47°, 57° y 58° de la presente sentencia.

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y las prevenciones, los Ministros que las suscriben.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 11.869-21-CPT.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, y por sus Ministros señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, señores GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO



VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Firma el señor Presidente del Tribunal, y se certifica que los demás señoras y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la alerta sanitaria existente en el país.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.