



VALPARAÍSO, 4 de octubre de 2021

Con fecha 29 de septiembre de 2021, la Secretaría de la Cámara de Diputados ha elaborado el **informe técnico N°73/369/2021** ordenado por el artículo 13 del Reglamento, recaído en el proyecto de ley originado en la moción de las diputadas Camila Vallejo Dowling; Carmen Hertz Cádiz; Karol Cariola Oliva; Marisela Santibáñez Novoa y de los diputados Amaro Labra Sepúlveda; Gabriel Ascencio Mansilla; Guillermo Teillier Del Valle; Daniel Núñez Arancibia; Manuel Monsalve Benavides y Boris Barrera Moreno **que interpreta el artículo 11 de la ley N°21.354, declarando de forma expresa a la artesanía como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el Covid-19.**

En ese informe técnico, la Secretaría ha concluido que la mencionada iniciativa legal es inadmisibles, por cuanto incide en materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 65, inciso tercero de la Constitución Política de la República.

En virtud de la atribución que me confiere el artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, acojo la opinión técnica de la Secretaría y procedo a declarar inadmisibles el proyecto.

Dios guarde a US.

DIEGO PAULSEN KEHR  
Presidente de la Cámara de Diputados

**A LAS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS**



## INFORME TÉCNICO

73/369/2021

En virtud de lo estatuido en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Secretaría pone en conocimiento de US., el informe técnico recaído en la moción de las diputadas Camila Vallejo; Carmen Hertz; Karol Cariola; Marisela Santibáñez y de los diputados Amaro Labra; Gabriel Ascencio; Guillermo Teillier; Daniel Núñez; Manuel Monsalve y Boris Barrera.

De acuerdo con el citado precepto, este informe debe versar sobre lo siguiente:

### **1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.**

Según los autores de la iniciativa, el sector artesanal en nuestro país ha sido abordado de manera diversa por la política pública, sin que exista hoy en día una categorización única que abarque e identifique todas sus expresiones.

Agregan que la Política Nacional de Artesanía 2017-2022, desarrollada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (hoy Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio), catastró y caracterizó al sector. Sin embargo, esta es aún una conceptualización insuficiente. Con todo, dicha política pública, en su introducción, señala elementos que configuran un marco normativo que caracteriza en términos generales al sector, los cuales enumeran.

Destacan, además, que las normativas específicas de fomento a la artesanía en Chile, consideran los incentivos a su cultivo y creación, teniendo por objeto “apoyar el desarrollo de las artes y la difusión de la cultura, contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la Nación y promover la participación de éstas en la vida cultural del país” (Ley N° 19.891, 2003).

Asimismo, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio considera una serie de programas especialmente dedicados a la creación y al patrimonio artesanal, tales como las líneas específicas de financiamiento para proyectos del sector, iniciativas de reconocimiento y de difusión y resguardo, lo cual se expresó particularmente en el Sistema Nacional de Información Chile-Artesanía (Resolución Exenta N° 2.881, del año 2013), que busca contribuir al fortalecimiento de las condiciones profesionales y de mercado para el sector de la artesanía, promoviendo la asociatividad e incentivando el encadenamiento de agentes y la circulación de obras.

Por su parte, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) entrega incentivos, apoyo y otras formas de fomento productivo al rubro de la artesanía tradicional e indígena, destinados a mejorar las condiciones de trabajo donde se ejecuta el oficio artesanal, y permitir un adecuado espacio de traspaso de las técnicas. Para implementar estos programas, el INDAP ha definido los conceptos de “artesano”, “artesanía” y “oficios artesanales” en la norma técnica aprobada en el año 2017 (Resolución Exenta N° 65.345, del referido año).



Los autores de la moción describen a continuación el contenido y alcance de la ley N° 21.354, destacando que ella estableció un “bono alivio” para microempresarios, consistente en un millón de pesos, por una sola vez; en tanto que su artículo 11 dispuso condiciones especiales, que eximen de los requisitos generales que ella establece para percibir el bono de alivio, a determinadas actividades de las Pymes.

Subrayan que el sector de la artesanía ha sido fuertemente afectado por la pandemia, dadas las restricciones de movilidad y de baja actividad turística, lo que lo hace sujeto de ayudas y financiamiento por parte del Estado, consignando que muchos artesanos y artesanas prestan servicios de venta de sus productos en ferias o de manera itinerante.

Comentan que, en varias ocasiones, parlamentarias y parlamentarios de oposición alertaron al Gobierno que los distintos proyectos de ley que enviaba a tramitación traían en su diseño elementos de discriminación o de hiperfocalización, dejando fuera a beneficiarios que tenían condiciones vulnerabilidad socioeconómica similar a aquellos que sí percibían los beneficios, como fue el caso del ingreso familiar de emergencia en sus primeras versiones, ya añaden que en el caso de esta legislación ocurre un fenómeno similar.

Finalmente, consideran que, en esencia, el sector de la artesanía cumple con la misma condición de rubro especialmente afectado por la pandemia que el legislador aplicó al dictar la ley N° 21.354.

## **2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.**

- 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.

## **3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.**

- a) Normas que se derogan: ninguna.
- b) Normas que se modifican: Interpreta el artículo 11 de la ley N°21.354.
- c) Reglamentos: no hay.

## **4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.**

La moción en cuestión consta de un artículo único, que interpreta el artículo 11, que establece el pago del Bono Alivio para rubros especiales, 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, en términos de considerar a la artesanía como rubro especialmente afectado dentro de aquellos señalados en el inciso tercero del mismo artículo.

Para tales efectos, las y los artesanos serán calificados como beneficiarios:

1.- Al contar con un permiso municipal al día, en los mismos términos de los microempresarios pertenecientes al rubro de ferias libres, señalado en el inciso 4° del referido artículo 11 de la ley 21.354, o

2.- Al estar inscritos en el Registro Nacional de Artesanos de Chile-Artesanía, dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio durante el año 2020, o haber realizado la inscripción en el registro durante el año 2021. Dicho registro es el referido en la resolución exenta N° 2881, de 27 de julio de 2013, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que creó el Sistema Nacional de la Artesanía.

Dispone finalmente el proyecto que el bono podrá 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 la publicación de la ley a que este dé origen.

#### **Comentarios sobre su admisibilidad**

La Constitución Política, en su artículo 65, inciso tercero, señala que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, *o con la administración financiera o presupuestaria del Estado*.

Para efectos de precisar qué ha de entenderse por “administración financiera del Estado”, cabe remitirse a lo dispuesto por el artículo 1 del decreto ley N° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado, que señala que ésta 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”*, remisión que también ha realizado el Tribunal Constitucional al momento de evaluar este preciso ámbito de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (considerando 21°, STC Rol N° 9869, de 18 de enero de 2021).

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha reconocido la evolución constitucional de las normas sobre iniciativa exclusiva para destacar que “ha sido una constante desde el año 1925 que, dentro de las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se incluyan las materias que implican gasto público y las que afectan la administración financiera del Estado” (considerando 12°, STC Rol N° 1867 del 30 de diciembre de 2010).

En este caso, el proyecto de ley en análisis busca extender el beneficio del Bono de Alivio establecido en la ley N° 21.354 a los artesanos, mediante una interpretación expresa, para considerarlos como rubro especialmente afectado por la pandemia, en el marco del inciso tercero del artículo 11 de la referida ley.

Cabe señalar, que esta pretensión excede la mera interpretación legal, modificando y ampliando el texto expreso de la ley, que 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". El proyecto por su parte dispone que las y los artesanos serán calificados como beneficiarios si cuentan con un permiso municipal al día, en los mismos términos que los microempresarios pertenecientes al rubro de ferias libres, o si se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Artesanos dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, además de fijar un plazo de postulación al beneficio diferente al indicado en el artículo 5 de la ley que pretende interpretar.

De acuerdo a las reglas de interpretación de la ley contenidas en el Código Civil, "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu" (inciso primero del artículo 19 del Código Civil), lo que se complementa con entender las palabras de la ley "en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras" (inciso primero del artículo 20 del mismo Código). En este caso, la norma anteriormente referida realiza una nómina 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 y las actividades de transformación de materias primas, sean industriales o artesanales, llamadas también secundarias.

En consecuencia, el decreto exento de Hacienda N° 240, de 22 de junio de 2021, que "Fija los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el Covid-19, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N° 21.354", no contempla a los artesanos, precisamente porque la ley se limita a actividades económicas de prestación de servicios, excluyendo como hemos señalado actividades extractivas o productivas.

Al respecto, cabe precisar que la norma técnica de INDAP citada por los propios autores de la iniciativa (Resolución Exenta N° 65.345, del año 2017), considera el rubro artesanías como una actividad conexas de la agricultura familiar campesina, como complemento a los ingresos de base agrícola, a través de la agregación de valor a materias primas por medio de oficios y técnicas de artesanía tradicional. Asimismo, define el término "artesanos" como todos aquellos campesinos y pequeños productores agrícolas que complementariamente den valor agregado a las materias primas provenientes de este sector a través de la producción de artículos tradicionales, folklóricos, decorativos y artísticos –utilitarios y ornamentales- con gran predominio del trabajo manual, como medio permanente o provisional de trabajo. Todo lo cual confirma que esta actividad forma parte del sector secundario de la economía.

En este contexto, cabe concluir que la moción objeto de este informe no se limita a "interpretar" una disposición legal, sino que añade como rubro especialmente afectado por la pandemia, una actividad económica con condiciones que no estaban previstas 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.

En virtud de lo expuesto, la Secretaría considera que la moción sobre que versa este informe es inadmisibles, por cuanto crea un gasto extraordinario en que debería incurrir el Estado, al ampliar el ámbito de beneficiados, gasto no



contemplado en la ley que modifica, y en consecuencia se trata de una materia de administración financiera del Estado, determinación cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República, de conformidad a lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República..

Valparaíso, 29 de septiembre de 2021.



**Miguel Landeros Perkić**  
**Secretario General de la Cámara de Diputados**



## **PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY NÚM. 21.354, DECLARANDO DE FORMA EXPRESA A LA ARTESANÍA, COMO RUBRO ESPECIALMENTE AFECTADO POR LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19**

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de la República de Chile, lo prevenido en la ley N°18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y lo establecido en el reglamento de la H. Cámara de Diputados y conforme los fundamentos que se reproducen a continuación vengo en presentar el siguiente proyecto de ley.

1.-El sector artesanal en nuestro país ha sido abordado de manera diversa por la política pública no existiendo hoy una categorización única que los abarque e identifique.

2.- La Política Nacional de Artesanía 2017-2022 desarrollada por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (hoy Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio) catastró y caracterizó al sector. Sin embargo, esta es aún, una conceptualización insuficiente. Con todo, dicha política pública, en su introducción, señala elementos que configuran un marco normativo que caracteriza en términos generales al sector, entre los que destacan los siguientes:

i.-La Constitución Política establece como deber del Estado «la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación» (Artículo 19, no 10). Las normas que tratan dicho deber (Principalmente la Ley de Monumentos Nacionales (Ley 17.288, 1970), que reconoce como Monumentos Históricos a los objetos que revistan interés histórico o artístico, por su calidad o antigüedad) como de estímulo al desarrollo son plenamente aplicables al sector artesanal, componente esencial del patrimonio cultural.

ii.-La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales plantea como objetivo la preservación e incremento de las prácticas y bienes culturales, en sus distintas formas de expresión y creación.

iii.-La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial reitera este compromiso en relación a los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos, y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y



expresamente lo aplica a las «técnicas artesanales tradicionales» en su artículo 2.2, letra e).

iv.-El numeral 25 del artículo 19 de la constitución se relaciona con la creación artesanal, asegurando la libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho de autor. Al respecto, la Ley no 17.336, de Propiedad Intelectual, y la Ley no 19.039, de Propiedad Industrial, desarrollan dicha garantía y permiten, a los artesanos, y artesanas, poner en valor y beneficiarse de sus obras mediante herramientas jurídicas concretas.

v.-Las normativas específicas de fomento a la artesanía, consideran los incentivos a su cultivo y creación, que tiene por objeto «apoyar el desarrollo de las artes y la difusión de la cultura, contribuir a conservar, incrementar y poner al alcance de las personas el patrimonio cultural de la Nación y promover la participación de éstas en la vida cultural del país» (Ley no 19.891, 2003).

vi.-El ministerio de las Culturas, Las artes y el Patrimonio, considera una serie de programas especialmente dedicados a la creación y al patrimonio artesanal, tales como las líneas específicas de financiamiento para proyectos del sector, iniciativas de reconocimiento y de difusión y de resguardo.

vii.-Lo anterior particularmente se expresó en el Sistema Nacional de Información Chile-Artesanía (Resolución Exenta 2.881 de año 2013), que busca contribuir al fortalecimiento de las condiciones profesionales y de mercado para el sector de la artesanía, promoviendo la asociatividad e incentivando el encadenamiento de agentes y la circulación de obras.

viii.-Además, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) entrega incentivos, apoyo y otras formas de fomento productivo al rubro de la artesanía tradicional e indígena, destinados a mejorar las condiciones de trabajo donde se ejecuta el oficio artesanal, y que permitan un adecuado espacio de traspaso de las técnicas. Para implementar estos programas, el INDAP ha definido los conceptos de «artesano», «artesanía» y «oficios artesanales» en la norma técnica aprobada en el año 2017 (Resolución Exenta 65.345 del año 2017).

xix.-De acuerdo con la normativa tributaria, existen diversas interpretaciones para la aplicación de impuestos a la actividad artesanal. Así, existen situaciones de exención total de IVA, renta presunta, cálculo por ventas estimadas, patentes provisionales e IVA del 19%, entre otras. La aplicación del Decreto 825, respecto a los bienes y servicios afectos a impuestos, posee más de un artículo para la condición del artesano con relación a su conceptualización como creador de objetos únicos e intérprete de culturas identitarias.



x.-A nivel local, el mayor problema reside en el disímil tratamiento que dan las ordenanzas municipales a la circulación y comercialización de artesanías en las ferias y muestras comunales.

3.- A mayor abundamiento, también es importante señalar que el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo ha considerado al sector artesanal como sujeto de beneficios, a través de SERCOTEC, en diversas convocatorias a programas especiales como es el caso del programa FORMALIZATE 2021.

4.-La ley 21.354 estableció un conjunto de bonos para microempresarios en los términos y condiciones que señala, entre ellos un “bono alivio”, por una sola vez, consistente en un millón de pesos.

5.-El artículo 11 de la ley N°21.354 dispuso condiciones especiales, que eximían de los requisitos generales que establece la ley para percibir el bono de alivio a determinadas actividades de las pymes.

6.-La ley 21.354 establece como primera condición, que para ser considerado rubro especial es constituir “personas naturales o jurídicas que hayan informado inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo de 2020”.

7.-La segunda condición es que las pymes “pertenezcan a rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19” y que se trate de “micro y pequeñas empresas correspondientes a aquellas con ventas inferiores a 25.000 unidades de fomento”

8.-La determinación de los rubros especiales quedó encargada al Ministerio de Hacienda mediante decreto, el cual fija las actividades beneficiadas, de acuerdo con los códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos.

9.-El decreto exento de Hacienda N° 240, de 22 de junio de 2021, “Fija los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el Covid-19, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N° 21.354”. La norma establece de manera expresa que los microempresarios pertenecientes al rubro de ferias libres son beneficiarios del bono por el solo hecho de tener el permiso municipal respectivo al día, no siéndoles aplicables los requisitos establecidos en las letras a) y b) del artículo 1 de la ley.

10.-La resolución No E117405 / 2021 emitida el 25 de junio, de la Contraloría General de la República determinó que, en el caso de microempresarios de feria libre, a estos no les sería aplicable el requisito de contar con iniciación de actividades ante el servicio de impuestos internos, y que estos serían calificados como beneficiarios del bono alivio por el solo hecho de contar con permiso municipal al día.



11.-Es importante señalar que el sector de la artesanía ha sido fuertemente afectado por la pandemia dado las restricciones de movilidad y de baja actividad turística, lo que los hace sujeto de ayudas y financiamiento por parte del Estado. Es necesario consignar que muchos artesanos y artesanas prestan los servicios de venta de sus productos en ferias o de manera itinerante.

12.-Durante el desarrollo de la pandemia y en varias ocasiones, parlamentarias y parlamentarios de oposición alertaron al gobierno que los distintos proyectos de ley que enviaban a tramitación traían en su diseño elementos de discriminación o de hiperfocalización. Es decir, dejaban fuera a beneficiarios que tenían condiciones de situación de vulnerabilidad socioeconómica similar a aquellos que sí percibían los beneficios como fue el caso del ingreso familiar de emergencia en sus primeras versiones. En el caso de esta legislación, ocurre un fenómeno similar.

12.-Por último, consideramos que, en esencia, el sector de la artesanía cumple con la misma condición de rubro especial que el espíritu del legislador aplicó a la ley 21.354, de ser abarcativa de los rubros que se desempeñan en ferias libres, para recibir el beneficio del bono alivio sin contar con el requisito de iniciación de actividades ante el servicio de impuestos internos.

#### **Idea Matriz.**

Interpretar el artículo 11° de la Ley 21.354, en el sentido de considerar expresamente dentro de los rubros de actividad económica especialmente afectados por la pandemia provocada por el COVID-19, a aquellos que cuentan con permisos municipales asimilables a ferias libres itinerantes o fijas, incorporando a las y los artesanos al beneficio señalado como Bono Alivio en ese cuerpo normativo.

Por lo anterior venimos en presentar el siguiente:

### **Proyecto de Ley**

#### **Artículo Único:**

“Interprétese el artículo 11, que establece el pago del Bono Alivio para rubros especiales, de la Ley 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, en términos de considerar a la artesanía como rubro especialmente afectado dentro de aquellos señalados en el inciso tercero del mismo artículo.

Para tales efectos, las y los artesanos serán calificados como beneficiarios:

1.- Al contar con un permiso municipal al día, en los mismos términos de los microempresarios pertenecientes al rubro de ferias libres, señalado en el inciso 4º, del artículo 11 de la ley 21.354, o;



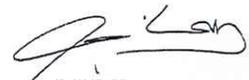
2.- Al estar inscritos en el Registro Nacional de Artesanos de Chile Artesanía, dependiente del ministerio de las Culturas, Las Artes y el Patrimonio durante el año 2020, o al haber realizado la inscripción en el registro durante el año 2021. El registro anteriormente señalado, es el referido en la resolución exenta 2881 del 27 de julio de 2013, del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que creó el Sistema Nacional de la Artesanía.

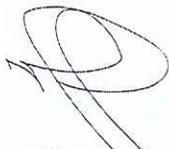
El bono al que da derecho la presente ley podrá solicitarse por una sola vez, ante el Servicio de Impuestos Internos, durante el plazo de un mes, a contar del décimo quinto día corrido desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.”.

Camila Vallejo Dowling

Honorable Diputada de la República



  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. CAMILA VALLEJO D.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. AMARO LABRA E.

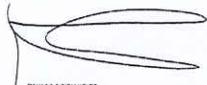
  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. GABRIEL ASCENCIO M.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. CARMEN HERTZ C.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. GUILLERMO TEILLIER O.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. KAROL CARIOLA O.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. MARISELA SANTIBÁÑEZ N.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. DANIEL NÚÑEZ A.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. MANUEL MONSALVE B.

  
FIRMADO DIGITALMENTE  
H.D. BORIS BARRERA M.

