



n.m.s

Santiago, 07 de octubre de 2021

**OFICIO N° 199-2021**

Remite resolución

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

Remito a V.E. copia de la resolución dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 11.869-21-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.

**Secretaria**

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



Santiago, siete de octubre de dos mil veintiuno.

### VISTOS Y CONSIDERANDO:

1°. Que, a fojas 1, con fecha 10 de septiembre de 2021, 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 N° 3 e inciso cuarto de la Constitución Política de la República y a los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, formulan 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;

2°. Que, respecto de las cuestiones de constitucionalidad sobre proyectos de ley, de reforma constitucional y tratados en tramitación legislativa, el artículo 63 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, dispone que para ser admitido a tramitación:

*“El requerimiento deberá contener una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. Se señalará en forma precisa la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o vicios de inconstitucionalidad que se aducen, con indicación de las normas que se estiman transgredidas.*

*Al requerimiento deberán acompañarse, en su caso, copias íntegras de las actas de sesiones de sala o comisión en las que se hubiere tratado el problema y de los instrumentos, escritos y demás antecedentes invocados.*

*En todo caso se acompañará el proyecto de ley, de reforma constitucional o tratado, con indicación precisa de la parte impugnada”.*

Por su parte, el artículo 66 de la misma Ley Orgánica Constitucional, consigna respecto de la admisibilidad:

*“Dentro del plazo de cinco días, contado desde que el requerimiento sea acogido a tramitación, el Tribunal se pronunciará sobre la admisibilidad del mismo. Si el requirente pide alegar acerca de la admisibilidad, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 43 el Tribunal así lo dispone, dará traslado de esta cuestión, por dos días, a los órganos legitimados.*

*Procederá declarar la inadmisibilidad en los siguientes casos:*

- 1. Cuando el requerimiento no es formulado por un órgano legitimado, y*
- 2. Cuando la cuestión se promueva con posterioridad a las oportunidades indicadas en el artículo 62. (...);*

3°. Que, el examen del requerimiento interpuesto permite concluir que éste cumple con los requisitos establecidos en el artículo 63 y demás normas pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, para ser admitido a tramitación.

4°. Que, a efectos de pronunciarse sobre su admisibilidad, se verifica que además se ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos por el artículo 93, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y que, en la especie, no concurre ninguna de las causales de inadmisibilidad establecidas en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 3°, e inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

1°. A lo principal de fojas 1, **se acoge a tramitación el requerimiento deducido**; al primer otrosí, ténganse por acompañados; al segundo otrosí, como se pide. Oficiese a la H. Cámara de Diputados; al tercer otrosí, estese al mérito de autos; al cuarto otrosí, estese a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura; al quinto otrosí, téngase presente.

2°. **Que se declara admisible el requerimiento deducido a lo principal de fojas 1.**

3°. **Póngase el presente requerimiento en conocimiento del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados** para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados, dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha de la comunicación, formulen las observaciones y presenten los antecedentes que estimen pertinentes.

**Acordada la admisión a trámite con el voto en contra de los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y RODRIGO PICA FLORES, por las siguientes consideraciones:**

1°. El artículo 93, numeral 3° de la Constitución Política otorga competencia jurisdiccional de tipo contenciosa a esta Magistratura, para resolver mediante el proceso las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley, de reforma constitucional o de acuerdo aprobatorio de un tratado internacional, con el objetivo que dicha inconstitucionalidad no haga nacer

una norma viciada. Cabe mencionar que este tipo de procesos responde a jurisdicción contenciosa, regida por el principio dispositivo, lo que requiere delimitar cuál es en específico la cuestión de constitucionalidad y acreditar su ocurrencia, elementos, además de los antecedentes que sustentan el requerimiento.

2°. Es por ello que el artículo 63 de la ley orgánica de esta Magistratura determina requisitos específicos de admisión a trámite, para identificar y delimitar el conflicto del que conocerá este Tribunal en el proceso que eventualmente apertura, en el marco de competencias y requisitos de procesabilidad tasados y restringidos, que por ende no pueden ser interpretados de forma extensiva. Tal norma dispone en su inciso segundo que *“Al requerimiento deberán acompañarse, en su caso, copias íntegras de las actas de sesiones de sala o comisión en las que se hubiere tratado el problema y de los instrumentos, escritos y demás antecedentes invocados”*, estableciendo así una carga procesal de parte, que tiene regulados los efectos de su incumplimiento en el artículo 65 de la misma ley orgánica constitucional, al disponer, en lo pertinente que *“Si el requerimiento no cumple con las exigencias establecidas en el artículo 63, no será acogido a tramitación y se tendrá por no presentado, para todos los efectos legales”*, agregando que *“No obstante, tratándose de defectos de forma o de la omisión de antecedentes que debían acompañarse, el Tribunal, en la misma resolución a que se refiere el inciso anterior, otorgará a los interesados un plazo de tres días para que subsanen aquéllos o completen éstos. Si así no lo hacen, el requerimiento se tendrá por no presentado para todos los efectos legales”*.

3°. Que el incumplimiento de dicha carga procesal de parte se verifica en este caso, en tanto a fojas 13 y 17 se invocan respectivamente las sesiones 65ª/369 y 70ª/369 de la H. Cámara de Diputados, sin que se acompañen sus actas en los otrosíes respectivos.

4°. Que, adicionalmente, el requerimiento de autos fue ingresado a esta Magistratura con fecha 10 de septiembre, motivo por el cual la parte requirente tuvo exactamente cuatro semanas para acompañar tales documentos.

5°. Que finalmente, la solicitud de oficiar contenida en el segundo otrosí no obsta a lo razonado precedentemente, pues la carga procesal en cuestión es de la parte, y en tal sentido no resulta un deber para este Tribunal asumirla de oficio por la sola petición de la parte requirente.

6°. Que, por lo anterior, el requerimiento no debe ser acogido a trámite, sin perjuicio del plazo de tres días para acompañar los antecedentes faltantes.



**Adicionalmente, los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y RODRIGO PICA FLORES** dejan constancia que resulta anómalo votar la admisibilidad del presente requerimiento cuando faltan documentos que el propio artículo 63 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional establece como requisitos de la admisión a trámite, presupuesto cronológico necesario e ineludible que ha de estar satisfecho para votar posteriormente la admisibilidad.

Notifíquese y comuníquese.

**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 la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



**En lo principal:** Requerimiento de inconstitucionalidad 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", Boletín N°14.514-21. **Primer otrosí:** Acompaña documentos. **Segundo otrosí:** Oficio. **Tercer otrosí:** Alegatos de admisibilidad. **Cuarto otrosí:** Alegatos de fondo. **Quinto otrosí:** Patrocinio y poder.

### EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**RODRIGO DELGADO MOCARQUER**, Vicepresidente de la República; **RODRIGO CERDA NORAMBUENA**, Ministro de Hacienda; **JUAN JOSÉ OSSA SANTA CRUZ**, Ministro Secretario General de la Presidencia; **LUCAS PALACIOS COVARRUBIAS**, Ministro de Economía, Fomento y Turismo, todos domiciliados para estos efectos en el Palacio de la Moneda, comuna de Santiago, a US. Excma. respetuosamente decimos:

Que en virtud de la facultad conferida por el artículo 93 N° 3 e inciso cuarto de la Constitución Política de la República (en adelante, indistintamente "Constitución" o "CPR") y los artículos 61 y siguientes de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional cuyo texto fue refundido, coordinado y sistematizado por el decreto con fuerza de ley N° 5, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante, "Ley N° 17.997"), venimos en formular requerimiento de inconstitucionalidad en contra 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" (Boletín N° 14.514-21) (en adelante, "**Proyecto Impugnado**").

Por las razones que se demostrarán a continuación, la totalidad del Proyecto Impugnado (que a la fecha de presentación del requerimiento consta de dos artículos: un artículo único y un artículo transitorio) vulnera las atribuciones exclusivas de S.E el Presidente de la República que en materia de iniciativa legislativa entrega el artículo 65 inciso tercero, en relación con el inciso final del



misma artículo y los artículos 63 N° 14, 6° inciso primero y 67 inciso cuarto, todos de la Constitución.

El requerimiento se compone de tres capítulos. En el capítulo I se explicarán el objeto y regulación 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 adelante, "Ley N° 21.354") a la que se refiere el Proyecto Impugnado (1), el contenido de la moción que da origen al Proyecto Impugnado y sus fundamentos (2), los detalles de la tramitación legislativa del Proyecto Impugnado (3) durante el primer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputados (3.1.) y lo que va hasta la fecha del segundo trámite constitucional en el H. Senado (3.2.). Luego se expondrá el detalle de las instancias en que el Poder Ejecutivo hizo presente su reserva de constitucionalidad del Proyecto Impugnado (3.3). Todo lo anterior, se hará teniendo en cuenta los numerosos actos del procedimiento legislativo que demuestran que en todo momento las Cámaras han estado conscientes de la infracción constitucional.

En el capítulo II se explicará el carácter jurídico, real y actual del conflicto de constitucionalidad (1), la oportunidad de la impugnación (2) y se dará cumplimiento a la obligación de describir la cuestión de constitucionalidad con expresa mención de las normas transgredidas (3) mediante una técnica de elusión de las reglas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En este capítulo se pondrá especial atención a la infracción del artículo 65 inciso tercero de la Constitución, que atribuye la iniciativa exclusiva al Presidente de la República en materias financieras o presupuestarias y a la relación entre esta norma con su inciso final, el artículo 63 N° 14, el artículo 6° inciso primero y el artículo 67 inciso cuarto, todos de la Constitución.

El capítulo III servirá para hacer las consideraciones finales y presentar las conclusiones.



## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO IMPUGNADO Y DE SU TRAMITACIÓN

El Proyecto Impugnado dispone en su versión actual lo 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.”.*

El Proyecto Impugnado en este requerimiento corresponde a aquel aprobado en general y en particular el día 1° de septiembre del presente año por la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del H. Senado (en adelante, “**Comisión de Intereses Marítimos del Senado**”) en segundo trámite constitucional, según consta en el informe de dicha Comisión y en el comparado que se acompañan en el primer otrosí de esta presentación. Dado que no hubo modificaciones al texto aprobado en primer trámite constitucional, el articulado es idéntico al contenido en el Oficio de la H. Cámara de Diputados N° 16.857 de 19 de agosto de 2021 con el que se despachó el Proyecto Impugnado a la Cámara Revisora.

A la fecha de presentación de este requerimiento el Proyecto Impugnado sigue en segundo trámite constitucional, estando pendiente su discusión en la Comisión de Hacienda del H. Senado. A esta última instancia fue despachado el Proyecto Impugnado después que la Comisión de Intereses Marítimos del Senado aprobara el Proyecto Impugnado, sin modificaciones, respecto de lo aprobado por la Cámara de Origen.

A continuación, se describirá el contexto de la Ley N° 21.354, cuyo contenido el Proyecto Impugnado pretende modificar a través de una ley interpretativa, para en



seguirá desarrollar el contenido de la moción que le da origen, sus fundamentos y el detalle de su tramitación legislativa, así como de la reserva de constitucionalidad realizada por el Ejecutivo.

### 1. El objeto de la Ley N° 21.354 a la que se refiere el Proyecto Impugnado

Como es de público conocimiento, desde diciembre de 2019 y hasta la fecha, se ha producido a nivel mundial un brote del virus denominado coronavirus-2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2), que ha originado la pandemia provocada por la enfermedad del coronavirus 2019 o COVID-19. Ciertamente, se trata de una situación que no sólo ha afectado directamente la salud de las personas, sino también el escenario económico, debido a la paralización o desaceleración de múltiples actividades, con la consiguiente disminución de ingresos de las familias e incluso la pérdida de sus empleos. Lo anterior, ha sido particularmente agudo para las micro y pequeñas empresas (en adelante, "MYPEs"), las que han visto afectado el normal desarrollo de sus negocios y sus niveles de venta, liquidez y capital de trabajo.

En ese contexto, desde inicios de la pandemia se han desplegado intensos esfuerzos para fortalecer la red de salud y promover un rápido y masivo plan de vacunación de COVID-19, junto con adoptar una serie de medidas de carácter excepcional para proteger la salud de los chilenos y disminuir el ritmo de propagación del virus.

Asimismo, se han implementado diversas medidas destinadas a proteger los trabajos de las personas, a entregar recursos a las familias e inyectar liquidez a las MYPEs, protegiendo así las fuentes de trabajo. Entre ellas, cabe destacar la entrega del Bono para la Clase Media y Préstamo Solidario (ley N° 21.242 y ley N° 21.252); el Bono de Emergencia COVID-19 (ley N° 21.225); el Ingreso Familiar de Emergencia (ley N° 21.230); la ley de Protección al Empleo (ley N° 21.227); la ley que flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo (ley N° 21.263); la ley que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas (ley N° 21.247); el Programa de Subsidios al Empleo; la capitalización del FOGAPE y facilidades de otorgamiento de créditos para los pequeños y medianos empresarios (ley N° 21.229), y el nuevo Bono Clase



Medida y Préstamo Solidario (ley N° 21.323), que además amplió la cobertura del Ingreso Familiar de Emergencia.

Es necesario, como dato de contexto, mencionar que la política de apoyo a los sectores económicos más vulnerables que ha implementado el Ejecutivo no ha dejado de atender a los pescadores artesanales. A diferencia de otros rubros, la pesca artesanal y la acuicultura de pequeña escala cuenta, desde el 12 de agosto del año 2019, con una institucionalidad específicamente diseñada y financiada para su fomento y promoción. Se trata del Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala (en adelante, "**INDESPA**"), creado por la ley N° 21.069 publicada en el Diario Oficial el 15 de febrero de 2018.

Existen en la Ley de Presupuestos de los últimos años, programas orientados a apoyar a la pesca artesanal<sup>1</sup>. Con estos fondos se financian, entre otros, la reparación y reposición de embarcaciones, la entrega de capital semilla para emprendedoras, el mejoramiento de las condiciones de trabajo para las recolectoras de orilla, el potenciamiento de la acuicultura de pequeña escala, la mejora de carretas, y la instalación de plantas desalinizadoras.

Adicionalmente, a partir del trabajo conjunto entre el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, el Servicio Nacional de Pesca (en adelante, "**SERNAPESCA**"), el INDESPA, el Servicio de Cooperación Técnica (en adelante, "**SERCOTEC**"), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (en adelante, "**FOSIS**") y la Dirección de Obras Públicas, se contempla una inversión extra de \$ 4.800 millones para financiar el plan de reactivación para la pesca artesanal. Todo lo anterior demuestra que, el sector pesquero artesanal, ha contado durante todo este año en que se ha debido enfrentar las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19, con políticas públicas explícitas que procuran cumplir diligentemente con el deber constitucional estatal de respetar la dignidad humana, de servicio a la persona humana y de dar protección a la población (artículo 1° de la Constitución).

En el marco de la denominada "Agenda de Mínimos Comunes", con fecha 11 de junio pasado se promulgó la Ley N° 21.354 que otorga bonos de cargo fiscal, la

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Programa de capacitación para trabajadores de la industria pesquera, extractiva, y de procesamiento (Subsecretaría de Pesca y Acuicultura) y el Programa de Apoyo a la Pesca Artesanal y Acuicultura de Pequeña Escala (INDESPA).



que fue publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de junio de 2021. Entre ellos destaca el bono establecido en el artículo 1° (en adelante, "**Bono de Alivio a MYPEs**"), cuyo texto es el siguiente:

*"Artículo 1.- Bono de Alivio a MYPEs. Otórgase un bono de cargo fiscal, por una sola vez, ascendente a la suma de \$1.000.000, para las 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, estén o no exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado, y que cumplan con los siguientes requisitos copulativos:*

*a) Sus ingresos anuales por ventas y servicios del giro sean superiores a 0,01 e inferiores a 25.000 unidades de fomento en el año calendario 2020. Al efecto, se considerará el valor de la unidad de fomento al 31 de diciembre de 2020.*

*b) Reúnan una de las siguientes condiciones:*

*i. Que hayan obtenido ingresos por ventas y servicios del giro por al menos dos meses, continuos o discontinuos, durante el año calendario 2020 o 2021, o*

*ii. 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.*

*Sin perjuicio de lo anterior, quedarán excluidos del beneficio otorgado en el presente artículo quienes no cumplan los requisitos para acogerse al Régimen Pro Pyme que contempla la letra D) del artículo 14 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974, y además quienes desempeñen actividades financieras y de seguros de acuerdo a los códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos."*

Seguidamente, el artículo 11 de la Ley N° 21.354 establece normas especiales para el pago del referido Bono de Alivio a MYPEs tratándose de "rubros especiales" (en adelante, "**Bono de Alivio para Rubros Especiales**"). De este modo, se establece:



*“Artículo 11.- Pago del Bono de Alivio para rubros especiales. Las 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, que pertenezcan a rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19, tendrán derecho al bono establecido en el artículo 1 de la presente ley [Bono de Alivio a MYPEs], sin que les sean aplicables los requisitos señalados en los literales a) y b) de dicho artículo, siempre tratándose de micro y pequeñas empresas correspondientes a aquellas con ventas inferiores a 25.000 unidades de fomento”.*

De acuerdo con el inciso segundo del mismo 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 efecto, el inciso tercero de la norma en comento realiza una enumeración no taxativa de tales rubros, señalando:

*“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.”.*

Dicha referencia es ilustrativa, en cuanto sólo se nombran actividades terciarias.

Enseguida, el inciso cuarto contempla una norma especial respecto de los microempresarios pertenecientes al rubro de ferias libres, señalando que para todos los efectos se entenderá que:

*“[S]on beneficiarios del bono establecido en el artículo 1 de esta ley [Bono de Alivio a MYPEs] 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 mencionado artículo. Con todo, aquellos microempresarios del rubro de ferias libres que mantengan permisos municipales en más de una comuna únicamente recibirán el beneficio equivalente a un solo bono”.*



Pues bien, en cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 11 de la Ley N° 21.354, con fecha 22 de junio de 2021 se promulgó el decreto exento N° 240, del Ministerio de Hacienda (D. Oficial 23 de junio de 2021), en virtud del cual se fijaron los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19. En total, se identificaron 56 rubros, con sus respectivos códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos, como **rubros especiales afectados** por la pandemia provocada por el COVID-19, a efectos de que pudieran ser beneficiarios del Bono de Alivio a MYPEs en los términos del artículo 11 en cuestión. Este acto administrativo fue posteriormente modificado con fecha 30 de julio, a través del decreto exento N° 317 (D. Oficial de 31 de julio de 2021), también del Ministerio de Hacienda, el cual incorporó nuevos rubros, sumando un total de 112 rubros especiales afectados por la pandemia, con la finalidad de que el Bono de Alivio para Rubros Especiales pudiese ser entregado a otras actividades económicas afectadas por la situación financiera en el contexto de COVID-19.

A pesar de que la Ley N° 21.354 contempla que los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19 para efectos del alcance del Bono de Alivio para Rubros Especiales es un asunto que se determina por decreto exento, existió un intento previo de ampliar la cobertura de este bono, vía moción. Dicha moción tenía por objeto interpretar el artículo 11 de la Ley N° 21.354, respecto de las ferias libres. Con fecha 22 de junio de 2021, las H. senadoras Muñoz y Provoste junto a los H. senadores Elizalde, Guillier y Latorre, ingresaron una moción parlamentaria “Que interpreta el inciso cuarto del artículo 11 de la Ley N° 21.354, en el sentido de no exigir la iniciación de actividades ni otra formalidad adicional al permiso municipal para que los comerciantes de ferias libres acceder a las ayudas contenidas en dicho cuerpo legal” (Boletín N° 14.326-05). Sin embargo, dicha moción perdió oportunidad con el pronunciamiento de la Contraloría General de la República contenido en su dictamen N° 117405, de fecha 25 de junio, a solicitud del Ministro de Economía, Fomento y Turismo. En específico, se consultó al ente contralor si el inciso cuarto del artículo 11 de la Ley N° 21.354 contempla como beneficiarios a aquellos microempresarios de ferias libres que sólo cuenten con su permiso municipal al día, sin haber informado inicio de actividades al 31 de marzo de 2020 ante el Servicio de Impuestos Internos, y si para percibir esta ayuda económica tales beneficiarios deben ajustarse a los términos que establece la ley N° 20.416, que fija



normas especiales para las empresas de menor tamaño (en adelante, "Ley N° 20.416").

Al respecto, la Contraloría General de la República sostuvo, en lo que importa al rubro de las ferias libres, que el inciso cuarto del artículo 11 de la Ley N° 21.354 establece un sub-régimen para el rubro de ferias libres, cuyos beneficiarios, según se desprende de su tenor literal, tienen derecho al Bono de Alivio a MYPEs por el solo hecho de tener el permiso municipal respectivo al día, no siendo procedente exigir que informen inicio de actividades, a diferencia de lo previsto en el artículo 1° referido al Bono de Alivio a MYPEs y en el inciso primero del artículo 11 de dicha ley.

Asimismo, la Contraloría General de la República sostuvo que la expresión "*microempresarios*" empleada para referirse a los beneficiarios del sector de ferias libres, no debe ser entendida en los términos del artículo 2° de la Ley N° 20.416, en tanto el legislador no efectuó distinciones al respecto, exigiendo solamente el permiso municipal al día, y puesto que la definición de microempresas contenida en la Ley N° 20.416 es exclusivamente para efectos de dicho cuerpo legal, sin que corresponda extenderlo para efectos del otorgamiento de este beneficio de carácter excepcional.

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 Alivio MYPEs.

Este es entonces el objeto y regulación de la Ley N° 21.354 a la que alude el Proyecto Impugnado que, bajo un supuesto carácter interpretativo del artículo 11 referido al Bono de Alivio para Rubros Especiales, pretende modificar el alcance y requisitos establecidos en dicha ley para el otorgamiento de un bono de cargo fiscal a un rubro determinado como es la pesca artesanal.

A continuación, se expondrá sobre la moción que dio origen al Proyecto Impugnado y su tramitación en el H. Congreso Nacional, con énfasis en el *iter* legislativo que da clara cuenta de una infracción a la Constitución y en la discusión generada por los parlamentarios que han reconocido explícitamente que se trata de una iniciativa legislativa que recae sobre la administración financiera y presupuestaria del Estado, y que en definitiva se trata de una materia de iniciativa



exclusiva del Presidente de la República, de conformidad con la normativa constitucional.

## 2. La Moción y sus fundamentos

El Proyecto Impugnado fue ingresado a tramitación parlamentaria con fecha 26 de julio de 2021 y tiene su origen en una moción suscrita por los H. diputados señores Ascencio, Sabag, Walker, Torres, Brito, Prieto, Flores, y la H. diputada señora Pérez (en adelante, "**Moción**").

A la fecha de presentación de este requerimiento el Proyecto Impugnado ha terminado su primer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputados, siendo derivado por dicha Cámara de Origen al H. Senado, donde fue aprobado, en segundo trámite constitucional, por la Comisión de Intereses Marítimos del Senado el 1 de septiembre pasado. Tal como se explicó anteriormente, esta última Comisión aprobó en general y en particular el texto aprobado por la Cámara de Origen, y fue despachado para que sea discutido en la Comisión de Hacienda del H. Senado.

De acuerdo con la Moción, la idea matriz del Proyecto Impugnado consistiría en:

*"[I]nterpretar el artículo 11° de la Ley Num. [sic] 21.354, con el objeto de declarar de forma expresa aquellas actividades especialmente afectados por la pandemia provocada por el COVID-19, incorporando entre ellos a los pescadores artesanales, cumpliéndose, por tanto, las condiciones normativas dispuestas por la referida norma debido al tipo de bien y servicio que producen"<sup>2</sup>.*

Después de citar el artículo 11 de la Ley N° 21.354, la Moción señala que el proyecto realiza una "interpretación auténtica" de la Ley N° 21.354:

*"[E]ste proyecto de ley viene a efectuar una interpretación auténtica de la ley Num. [sic] 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas, por la crisis generada por la enfermedad*

---

<sup>2</sup> Moción, p. 3.



COVID-19, fortaleciendo el sentido de la norma, propio del actuar de nuestro rol de legislador”<sup>3</sup>.

La Moción refiere que hay rubros afectados por la pandemia que no han sido incluidos en la dictación del decreto:

*“Si 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”<sup>4</sup>.*

Conforme con el texto de la Moción, sería necesaria una iniciativa legal para incluir a la pesca artesanal en el listado de rubros especiales afectados por la pandemia:

*“[S]e 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.E. Num. [sic] 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.*

*En consecuencia, esta iniciativa de ley interpretativa viene a fortalecer el tenor de la referida Ley Num. [sic] 21.354, efectuando una declaración acerca del sentido de la ley, al amparo de su voluntad, que es la de haber creado un bono de alivio de cargo fiscal y que, considerando ciertos rubros y sus especiales características, se les ha establecido ciertas condiciones especiales de otorgamiento del beneficio, ya que de lo contrario no accederían ante las condiciones propias de su actividad económica.*

---

<sup>3</sup> Moción, p. 2.

<sup>4</sup> Moción, p. 2.



*Es decir, esta moción no viene a incorporar otros requisitos ni beneficios que los que expresamente ha consagrado la propia ley Num. 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, sino declarar de forma expresa a los pescadores artesanales, evitando su omisión dentro de los rubros más afectados por la crisis que origina el COVID-19.*

*Por lo expuesto, resulta imprescindible poder avanzar en la interpretación de la ley en comento, en cuanto a sus efectos e incorporarlos, de manera que se dicte el consecuente decreto conforme su alcance y hacernos cargo así de forma efectiva de la crisis que vive este sector”<sup>5</sup>. (destacado en original)*

En su versión original, la Moción proponía solamente la ampliación —vía interpretación auténtica de la ley— de los sujetos beneficiarios del bono a que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 21.354.

Posteriormente, según se dará cuenta más adelante, este artículo único será objeto de una indicación sustitutiva de origen parlamentario.

### **3. La tramitación legislativa del Proyecto Impugnado**

#### **3.1 Primer trámite constitucional: H. Cámara de Diputados**

Con fecha 9 de agosto de 2021, de conformidad a lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de dicha Corporación, la Secretaría de la H. Cámara de Diputados elaboró el Informe Técnico N° 69/369/2021, recaído en el Proyecto Impugnado, concluyendo su inadmisibilidad.

En primer lugar, el informe destaca que el Proyecto Impugnado busca extender el beneficio del 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, pretensión 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*

---

<sup>5</sup> Moción, pp. 3-4.



*servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios*<sup>6</sup> (destacado en original)

De este modo, invocando el inciso primero del artículo 19 del Código Civil, el Informe Técnico destaca 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”*<sup>7</sup>. Consecuencia de ello, es que el decreto exento N° 240, de 22 de junio de 2021, del Ministerio de Hacienda, no contempla actividades extractivas como la pesca artesanal, sino que determina 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.”*<sup>8</sup>.

Por su parte, el Presidente de la H. 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 H. Cámara de Diputados, celebrada el 10 de agosto de 2021, la misma 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.

---

<sup>6</sup> Informe técnico de admisibilidad N° 69/369/2021 de la Secretaría de la H. Cámara de Diputados, p. 3.

<sup>7</sup> Informe técnico de admisibilidad N° 69/369/2021 de la Secretaría de la H. Cámara de Diputados, p. 3.

<sup>8</sup> Informe técnico de admisibilidad N° 69/369/2021 de la Secretaría de la H. Cámara de Diputados, p. 3.



### 3.1.1 Discusión en la Comisión de Pesca de la Cámara

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 uno de los rubros más afectados por la crisis que origina el COVID-19, fortaleciendo así el sentido de la norma, propio del actuar del rol de legislador<sup>9</sup>. Lo anterior, dado que como se señaló en dicha sesión, el Bono de Alivio a MYPEs iba dirigido a los dueños de las embarcaciones, los armadores, pero no los tripulantes o buzos quienes no se han visto beneficiados<sup>10</sup>. El H. diputado Díaz sostuvo que para lograr ese objetivo “*hay que construir criterios distintos, [...] por ejemplo un subsidio al zarpe [...] que se le pagara al bote como unidad de negocio, de manera tal que eso llegara a todos los que forman parte de la unidad de negocio*”<sup>11</sup>.

De este modo, el artículo único fue objeto de una indicación sustitutiva suscrita por la H. diputada señora Cicardini y los H. diputados señores Ascencio, Bobadilla, Calisto, Moraga, Romero, Berger, Brito, Álvarez-Salamanca, Sepúlveda, Prieto y Tohá, todos los integrantes de la Comisión de Pesca de la Cámara, que tenía por objeto hacerse “*cargo justamente de las inquietudes planteadas por los diputados integrantes, respecto a los posibles beneficiarios de la ley y los plazos de postulación*”<sup>12</sup>.

Como resultado, el texto aprobado por la Comisión de Pesca de la Cámara fue 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.*”

---

<sup>9</sup> Informe de la Comisión de Pesca de la Cámara 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, p. 6.

<sup>10</sup> Comisión de Pesca de la Cámara, sesión del 11 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>

<sup>11</sup> Comisión de Pesca de la Cámara, sesión del 11 de agosto de 2021, 10:21. Disponible en: <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>

<sup>12</sup> Informe de la Comisión de Pesca de la Cámara 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. 4.



*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."*

### **3.1.2. Discusión en la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados**

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 de la H. Cámara de Diputados (en adelante "**Comisión de Hacienda de la Cámara**").

La Comisión de Pesca de la Cámara señaló en su primer informe reglamentario, que se precisaba el trámite en la Comisión de Hacienda de la Cámara, sin indicar artículos específicos para su pronunciamiento.

Tal como consta en el informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara:

*"Por tratarse de una moción, esta iniciativa no viene acompañada de un informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.*

*Sin embargo, el proyecto de ley 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"<sup>13</sup>.*

El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Lucas Palacios, expuso que esta iniciativa es inadmisibles, 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

---

<sup>13</sup> Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara 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.



establece que el Bono de Alivio a MYPEs –y en consecuencia el Bono de Alivio para Rubros Especiales- 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 su publicación en el Diario Oficial, lo que ocurrió el pasado 17 de junio. Respecto al caso específico de los pescadores, planteó que es muy difícil homologar las diversas pesquerías y caletas que existen en el país, razón por la cual se ha elaborado un plan que incorpora los esfuerzos de siete instituciones públicas vinculadas al mundo de la pesca que se hará cargo de las problemáticas de la pesca artesanal<sup>14</sup>.

Con respecto al plan para ir en ayuda de los pescadores artesanales, la Subsecretaria de Pesca y Acuicultura, señora Alicia Gallardo, expuso el detalle, metodología y acciones desarrolladas para potenciar y desarrollar la pesca artesanal. El plan de acción, como se señaló, cuenta con la participación de siete entidades públicas y con un presupuesto de siete mil millones de pesos<sup>15</sup>. Este plan se ha desarrollado con un enfoque territorial, recogiendo las características específicas de cada caleta. Tiene por objeto beneficiar a recolectores, buzos y tripulantes. Así, desde el INDESPA se contemplan aportes individuales (capital semilla e indumentaria) beneficiando a 4.300 personas con un aporte promedio de \$450 mil por pescador. En cuanto a los aportes colectivos (Programa de gestión operativa a organizaciones de pesca artesanal) se contemplan 1700 organizaciones con aporte promedio de \$1,2 millones por organización. En cuanto a SERCOTEC se contemplan aportes a cooperativas de pesca ya constituidas (94 organizaciones), así como aportes para apoyo a nuevas cooperativas. En ambos casos, el aporte promedio es de \$20 millones por cooperativa. En cuanto al FOSIS se contempla un paquete de ayuda enfocado en re-emprendimiento a 200 mil microempresarios, incluyendo a pescadores/as artesanales más vulnerables del sector, según el Registro Social de Hogares, con un aporte promedio de \$ 200 mil por pescador/a<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara 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. 5.

<sup>15</sup> Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara 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, pp. 5-6.

<sup>16</sup> Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara 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. 5.



El Director Ejecutivo de INDESPA, señor José Pedro Núñez, destacó que el plan ha sido formulado en conjunto con los pescadores, levantando las inquietudes directamente desde sus lugares de trabajo<sup>17</sup>.

Luego de las exposiciones, 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 existe o no incidencia presupuestaria. Puesto lo anterior en votación, **por la unanimidad de los diez diputados presente, se acordó que el Proyecto Impugnado contiene materias que inciden en la administración financiera del Estado**<sup>18</sup>.

Dentro de las opiniones vertidas durante dicha votación, destacan la del H. diputado Monsalve quien se manifestó *“a favor, de que tiene incidencia presupuestaria. Desde ese punto de vista, claramente tiene incidencia presupuestaria y justamente la idea es que tenga recursos para que esos recursos lleguen a los pescadores artesanales”*<sup>19</sup>.

El H. diputado Santana puntualizó que *“Efectivamente este requerimiento que se está haciendo para ir en ayuda de los pescadores artesanales, claramente tiene incidencia presupuestaria”*<sup>20</sup>.

Luego de la votación, el Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo hizo reserva de constitucionalidad, en tanto el Proyecto Impugnado incide en la administración financiera del Estado, infringiendo así el artículo 65 inciso tercero de la Constitución.

### **3.1.3. Discusión en general y en particular en la Sala de la H. Cámara de Diputados**

Durante la sesión 70ª/369 de la Sala de la H. Cámara de Diputados, celebrada el 19 de agosto de 2021, se dio cuenta de los informes de la Comisión de Pesca y de

---

<sup>17</sup> Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara 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. 6.

<sup>18</sup> Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara 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. 7.

<sup>19</sup> Comisión de Hacienda de la Cámara, sesión del 17 de agosto de 2021, 43:52. Disponible en: <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>

<sup>20</sup> Comisión de Hacienda de la Cámara, sesión del 17 de agosto de 2021, 44:30. Disponible en: <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>



Hacienda de la Cámara. En sala, con la misma fecha, la H. Cámara de Diputados 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 el proyecto en particular, aprobándose el texto propuesto por la Comisión de Pesca de la Cámara.

Sin perjuicio de lo anterior, se deben tener presente los reparos que diversos parlamentarios manifestaron respecto al Proyecto Impugnado, y la reserva de constitucionalidad planteada por el Ejecutivo.

En este sentido, una intervención que aludió al fundamento de la reserva de constitucionalidad, la realizó el H. diputado Flores, quien señaló que *“está claro que en este hemiciclo nosotros no actuamos como tribunal, porque no lo somos. Sin embargo, muchas veces nos corresponde hacer justicia. Tampoco tenemos atribuciones para resolver sobre decisiones económicas que le corresponden al Ejecutivo.”*<sup>21</sup>.

En la misma línea, fueron varios los parlamentarios que reconocieron que es el Presidente de la República quien tiene la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria. En este sentido, el H. diputado Espinoza señaló que *“esto va a requerir el patrocinio del Ejecutivo. Sin patrocinio del Ejecutivo no hay proyecto de ley...”*<sup>22</sup>.

Por otra parte, varias intervenciones apuntaron a que el H. Congreso Nacional no es el órgano encargado de una iniciativa de ley como la discutida. En este sentido, el H. diputado Ascencio señaló que, respecto de la iniciativa parlamentaria en cuestión, *“no tendríamos por qué haberlo hecho. Esto lo tendría que haber hecho el Ministerio de Hacienda...”*<sup>23</sup>.

Por su parte, la H. diputada Hernando señaló al respecto: *“No entiendo cuál es la razón por la cual el Gobierno no ha patrocinado todavía este proyecto, cosa que es indispensable para que esto pueda salir adelante.”*<sup>24</sup> (destacado agregado)

---

<sup>21</sup> H. Cámara de Diputados, Sesión 70<sup>a</sup>/369 de Sala de 19 de agosto de 2021. <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>

<sup>22</sup> H. Cámara de Diputados, Sesión 70<sup>a</sup>/369 de Sala de 19 de agosto de 2021. <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>

<sup>23</sup> H. Cámara de Diputados, Sesión 70<sup>a</sup>/369 de Sala de 19 de agosto de 2021. <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>

<sup>24</sup> H. Cámara de Diputados, Sesión 70<sup>a</sup>/369 de Sala de 19 de agosto de 2021. <https://www.camara.cl/prensa/television.aspx>



Todas las afirmaciones transcritas dan cuenta que se trata de una infracción a sabiendas respecto de reglas constitucionales de disciplina del procedimiento legislativo que son conocidas y deliberadamente preteridas por los miembros de dicha Corporación.

#### 3.1.4. Oficio a la Cámara Revisora

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

### 3.2 Segundo trámite constitucional: H. Senado

En sesión 69ª/369 celebrada con fecha 25 de agosto de 2021, se dio cuenta del oficio de la H. Cámara de Diputados informando la aprobación del Proyecto Impugnado. En esta oportunidad se informó que el Proyecto Impugnado *“se declara inadmisibile 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”*<sup>25</sup>.

No obstante, sometida a votación dicha decisión, ella fue revertida por 20 votos a favor de la admisibilidad y 14 votos por la inadmisibilidad<sup>26</sup>. En consecuencia, el Proyecto Impugnado se declaró admisible y se envió a la Comisión de Intereses Marítimos del Senado que lo aprobó el pasado 1 de septiembre, y fue despachado para conocimiento de la Comisión de Hacienda del H. Senado.

#### 3.2.1 Discusión en la Comisión de Intereses Marítimos del Senado

En la sesión celebrada con fecha 1 de septiembre de 2021 se expuso en términos genéricos el contenido del Proyecto Impugnado y se aludió a la importancia de avanzar en la iniciativa para permitir que el Bono de Alivio para Rubros Especiales se extendiera a los pescadores artesanales.

La H. senadora Muñoz sostuvo que en virtud de la Ley N° 21.354 se entregaron 1 millón de pesos a los armadores, y no así a los remeros, orilleros o buzos, , y que

---

<sup>25</sup> Boletín de Sesiones del H. Senado, Sesión N° 69ª/369 de 25 de agosto de 2021, p. 5.

<sup>26</sup> Boletín de Sesiones del H. Senado, Sesión N° 69ª/369 de 25 de agosto de 2021, p. 15.



un sector importante quedó sin recibir el bono<sup>27</sup>. Adicionalmente, sostuvo que, “si bien el Ministro elaboró una articulación de varios instrumentos orientados a la pesca, no fue conocida oportunamente, por lo que no pudo formularse una alternativa distinta a la moción que se discute”<sup>28</sup>.

Por su parte, el Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo señaló que en la aplicación de la Ley N° 21.354 no se excluyó a los pescadores, sino que se entregó el bono a quienes cumplieron con los requisitos establecidos en dicha ley respecto de los rubros especiales afectados por la pandemia. Al respecto, sostuvo que:

*“No existe ninguna exclusión, sino que lo que se hace es que no se le pide esos requisitos adicionales [...]. Es importante señalar entonces que todas las MYPEs que cumplieran con los requisitos establecidos en la ley podían acceder y postular dentro del plazo establecido, el que venció el pasado 2 de agosto. De ese modo el proyecto en su texto original ya perdió vigencia, porque ya se terminó el plazo y [...] fueron beneficiadas [...] 913.500 MYPEs [...] Como Gobierno y como Ministerio desde los inicios de la pandemia hemos estado ocupados, no solamente preocupados, porque sabemos que ciertos rubros han sido muy afectados y conocemos muy bien la relevancia de este sector en la economía familiar de cada pescador [...] En este contexto, en lo referente al acceso del sector pesquero artesanal al beneficio establecido en el Bono MYPEs cabe señalar que todas las MYPEs de la pesca artesanal han podido acceder al Bono Alivio, todas las que cumplían con los requisitos, no hay ninguna exclusión, en la medida que fueren personas naturales o jurídicas que hayan informado inicio de actividades de primera categoría al Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo de 2020 y cumplieran con los requisitos [...] siéndoles aplicables las mismas reglas que a todas las MYPEs del país [...] Así, por medio de la resolución del Servicio de Impuestos Internos, la N° 93 de este año, entre otras materias, se resolvió que los contribuyentes que desarrollan la actividad de pesca artesanal se encuentran calificados como armadores artesanales se les diera por cumplido el trámite de*

---

<sup>27</sup> Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021, 25:29. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/intereses-maritimos/comision-de-intereses-maritimos-pesca-y-acuicultura/2021-08-31/202143.html>. Asimismo, Informe de la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, página 4.

<sup>28</sup> Informe de la Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021, p. 5.



inicio de actividades sólo para los efectos de acceder a los beneficios establecidos de la ley [N° 21.354]. De esta manera, accedieron cerca de 8.300 armadores a este bono<sup>29</sup>.

Además, el Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo reiteró los esfuerzos que se han realizado para ir en ayuda de los pescadores artesanales a través de un robusto plan que compromete recursos fiscales<sup>30</sup>.

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

### 3.3. La reserva de constitucionalidad

Según consta en el Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara, de 17 de agosto de 2021, en el primer trámite constitucional, el Ejecutivo hizo expresa reserva de constitucionalidad en los siguientes términos expresados por el Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo:

*“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.*

---

<sup>29</sup> Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/intereses-maritimos/comision-de-intereses-maritimos-pesca-y-acuicultura/2021-08-31/202143.html>

<sup>30</sup> Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/intereses-maritimos/comision-de-intereses-maritimos-pesca-y-acuicultura/2021-08-31/202143.html>



*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”<sup>31</sup>. (destacado en el original)*

Como indica el mentado Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara, “[s]eguidamente, el Ministro Palacios solicitó [sic] a la Secretaría que quede debidamente registrada esta reserva de constitucionalidad en el acta de la sesión y en la Historia de la Ley, como, asimismo, se entiendan cumplidos los requisitos constitucionales y legales ante el Tribunal Constitucional para tener por planteada cuestión de constitucionalidad”<sup>32</sup>.

Adicionalmente, la reserva de constitucionalidad también fue formulada en la Sesión de Sala N° 70ª/369, de fecha 19 de agosto de 2021, de la H. Cámara de Diputados. En esta última oportunidad, en nombre del Ejecutivo, el Sr. Ministro de Economía, Fomento y Turismo, expuso:

---

<sup>31</sup> 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. 6.

<sup>32</sup> 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. 6.



*“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.”<sup>33</sup>.*

Igualmente, durante la discusión del Proyecto Impugnado en la Comisión de Intereses Marítimos del Senado con fecha 1 de septiembre de 2021, el Sr. Ministro de

---

<sup>33</sup> H. Cámara de Diputados, Sesión de Sala de 19 de agosto de 2021, 3:15:44. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MAgV3MDrKdQ>.



Economía, Fomento y Turismo dio por reproducida la reserva de constitucionalidad formulada en primer trámite constitucional, para constancia en la historia de la ley<sup>34</sup>.

Como podrá advertirse, el H. Congreso Nacional ha persistido en tramitar un proyecto de ley iniciado por moción y que es de iniciativa exclusiva de S.E. el Presidente de la República, ello a pesar de haberle sido representado el vicio de constitucionalidad en distintas oportunidades, tanto por sus órganos internos, como por el mismo Poder Ejecutivo. Todas las instancias descritas, constituyen con claridad meridiana "*actuaciones específicas del proceso de generación de la norma*"<sup>35</sup> en las que se manifiesta el vicio de constitucionalidad que sustenta el presente requerimiento.

---

<sup>34</sup> Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021, 33:20. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/intereses-maritimos/comision-de-intereses-maritimos-pesca-y-acuicultura/2021-08-31/202143.html>. Ver Informe de la Comisión de Intereses Marítimos del Senado, p. 6.

<sup>35</sup> STC Rol N° 10.774-21, 29 de abril de 2021, considerando 23°.



**CAPÍTULO II. NATURALEZA DEL CONFLICTO, OPORTUNIDAD DEL REQUERIMIENTO Y  
VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD CON REFERENCIA EXPRESA A LAS NORMAS  
CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS**

A continuación, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 63 y 65 de la Ley N° 17.997, se señalará con precisión la naturaleza jurídica-constitucional del conflicto (1), la oportunidad de la impugnación (2), así como la cuestión de constitucionalidad y los vicios que se aducen, identificando claramente cuáles son las normas constitucionales infringidas por ambos artículos del Proyecto Impugnado (3).

**1. La naturaleza jurídico constitucional del conflicto presentado al Excmo. Tribunal Constitucional**

El conflicto de constitucionalidad que se ha planteado por el Ejecutivo – y que se ha expresado en la reserva de constitucionalidad – se refiere a la vulneración, a través de la Moción y luego por la decisión de las Cámaras, de las atribuciones constitucionales exclusivas del Presidente de la República en materia de formación de la ley e iniciativa legislativa exclusiva.

En términos concretos, el conflicto jurídico se expresa en la contraposición, manifestada claramente en las actas y en las actuaciones del procedimiento legislativo, entre:

(i) La pretensión del Proyecto Impugnado que, expresada en concretos y precisos *“actos del proceso de generación de la norma”*<sup>36</sup>, considera a los parlamentarios competentes para iniciar un proyecto de ley que, merced a una supuesta interpretación auténtica, incluya a los pescadores artesanales entre los rubros especiales a que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 21.364 y, por otra parte, extienda el ámbito temporal de los beneficios pecuniarios que entrega esa misma ley, respecto de una materia que incide en la administración financiera del Estado; y

---

<sup>36</sup> STC Rol N° 10.774-21, 29 de abril de 2021, considerando 18°.



(ii) La pretensión del Poder Ejecutivo que, expresada en una consistente representación del vicio de constitucionalidad a lo largo de la tramitación del Proyecto Impugnado, sostiene que aquél, al ir más allá de la interpretación, regula asuntos que solo pueden ser iniciados por Mensaje de S.E. el Presidente de la República conforme lo mandatan los artículos 65 inciso tercero y 63 N° 14 de la Constitución.

El conflicto, por tanto, obedece a una discrepancia actual y real sobre la forma o rito legislativo que en nuestro diseño constitucional atribuye al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de ley en materias de administración financiera o presupuestaria del Estado y que, en definitiva, estén asociadas a mayores gastos para el Estado.

Como se demostrará más abajo, la técnica legislativa de tipo hermenéutica adoptada por el Proyecto Impugnado constituye un resquicio para eludir las normas constitucionales imperativas en materia de iniciativa legislativa, en particular el artículo 65 inciso tercero de la Constitución. En efecto, no hay una mera interpretación sino una modificación por partida doble de la norma supuestamente interpretada, que tiene incidencia financiera o presupuestaria, como ha sido expresamente reconocido por los parlamentarios en ambas Cámaras y que se expresan en el capítulo precedente.

Como consecuencia de esas infracciones, se ven también vulnerados el artículo 65 inciso final, el artículo 63 N° 14, el artículo 6° inciso primero y el artículo 67 inciso cuarto, todos de la Constitución.

## **2. La oportunidad de la impugnación**

De acuerdo con el artículo 93 N° 3 de la Constitución, es atribución del Excmo. Tribunal Constitucional el *“resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”*. Esta competencia solo puede ser activada mediante el ejercicio del derecho de acción que se expresa en un requerimiento *“siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación”*.



Habiéndose ya iniciado el segundo trámite constitucional, se cumple a cabalidad con el requisito constitucional de oportunidad. En efecto, no hay otro requisito de oportunidad que no sea el que la acción procesal del órgano constitucional legitimado activamente se interponga, tratándose de proyectos de ley, “antes de la promulgación de la ley (...) y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto”.

Como ha resuelto previamente este Excmo. Tribunal, los únicos criterios de oportunidad están dados por la promulgación o por el plazo contado desde el despacho del proyecto:

*“VIGESIMOPRIMERO. (...) En efecto, el artículo 93, inciso primero, en su numeral 3º, prescribe que son atribuciones del Tribunal Constitucional: ‘Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley (...)’, por lo que resulta claro que el constituyente no ha constreñido la competencia del Tribunal Constitucional a un determinado período o instancia del proceso nomogenético de la ley ni ha establecido como requisito el que se hayan agotado las instancias al interior de dicho proceso para que pueda interponerse una cuestión de inconstitucionalidad;*

*VIGESIMOSEGUNDO. Que, de esta manera, no es exigencia para interponer la cuestión de inconstitucionalidad de un proyecto de ley en tramitación, la circunstancia de que se agoten -eventualmente- las vías propias del proceso de formación y aprobación de la ley en las cámaras, puesto que el constituyente ha permitido en términos amplios su impugnación, tanto por el Presidente de la República como por parlamentarios, ya sea por vicios de forma o de fondo;*

*VIGESIMOTERCERO. Que, por lo demás, este Tribunal se ha pronunciado sobre distintas cuestiones de constitucionalidad planteadas por el Presidente de la República, sin considerar ni analizar en aquellas ocasiones cuál era el estadio de la tramitación del proyecto legal objetado. Baste citar al efecto, las sentencias roles N°s 160, dictada con anterioridad a la reforma constitucional de 2005, y 1.504, pronunciada con posterioridad a aquella modificación, en las que no se estableció ningún requisito referido al momento en que es posible deducir una cuestión de constitucionalidad durante el*



*proceso de formación de la ley. A mayor abundamiento, la Ley N° 20.381, que vino a modificar la Ley N° 17.997, orgánica constitucional de esta Magistratura, no estableció como requisito de admisibilidad del requerimiento, como el que se examina en la especie, el que la impugnación se formule en una determinada etapa de la tramitación del proyecto de ley o el que haya hecho imposible su modificación por parte de alguno de los órganos colegisladores;" (destacado en el original)<sup>37</sup>.*

Por otra parte, es preciso añadir que a esta altura del *iter* legislativo ya se encuentra suficientemente configurada la cuestión de constitucionalidad, pues de una parte el Ejecutivo ha hecho la reserva de constitucionalidad y, de otra, el H. Congreso Nacional ha persistido en el avance legislativo del Proyecto Impugnado y el acrecentamiento del texto mediante la incorporación de un segundo artículo en calidad de "artículo transitorio".

En efecto, la H. Cámara de Diputados ha proseguido con la tramitación de la Moción a pesar de haber sido inicialmente declarada inadmisibile a partir del Informe Técnico de inadmisibilidad N° 69/369/2021<sup>38</sup>, a pesar de haber reconocido expresamente la Comisión de Hacienda de la Cámara que la iniciativa tiene incidencia financiera o presupuestaria<sup>39</sup> y, lo más llamativo, a pesar que la propia H.

---

<sup>37</sup> STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, recaída en requerimiento del Presidente de la República respecto de la inconstitucionalidad de la actuación del Senado y la consecuente modificación introducida por éste al artículo 197 bis del Código del Trabajo contenido en el proyecto de ley que crea el permiso postnatal parental y modifica el Código del Trabajo (Boletín N° 7526-13).

<sup>38</sup> En lo pertinente este documento concluye "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 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 inadmisibile 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 el que versa este informe es inadmisibile, 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", Informe Técnico de inadmisibilidat núm. 69/369/2021, pp. 3 y 4.*

<sup>39</sup> En el Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara, de 17 de agosto de 2021, se lee: "Votación En consecuencia, esta Comisión de Hacienda acordó pronunciarse respecto de si la iniciativa tiene o no incidencia financiera o presupuestaria, toda vez, que la Comisión de Pesca no ha señalado artículos específicos sino que indica que se precisa el trámite.

*Puesto lo anterior en votación, por la unanimidad de los diez diputados presentes. Votaron a favor los diputados(a) Barrera (en reemplazo del diputado Núñez), Cid, Lorenzini (Presidente), Mellado, Monsalve, Ortiz, Pérez, Santana, Schilling y Von Mühlenbrock, se acordó que el proyecto de ley contiene materias que inciden en la administración financiera del Estado".*



Cámara de Diputados, con el voto favorable de 125 diputados y diputadas<sup>40</sup>, aprobó con fecha 29 de julio de 2021, el acuerdo expresado en la resolución N° 121 de misma fecha y en la que se pide expresamente al Presidente de la República iniciar un proyecto de ley que considere como beneficiarios del Bono de Alivio para Rubros Especiales a los pescadores artesanales:

*“LA CÁMARA DE DIPUTADOS RESUELVE:*

*Solicitar 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 No 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”<sup>41</sup>.*

La resolución recién citada, acompañada en el primer otrosí, contiene un reconocimiento explícito de la falta de iniciativa parlamentaria para modificar los términos en que la Ley N° 21.354 determinó los beneficiarios del Bono de Alivio a MYPEs y en consecuencia el Bono de Alivio para Rubros Especiales. Pues bien, a sabiendas del vicio de constitucionalidad en el acto de origen del Proyecto Impugnado, la H. Cámara de Diputados prosiguió con su tramitación legislativa.

Lo mismo puede decirse del segundo trámite constitucional, en el que también se ha hecho presente el vicio de constitucionalidad y, no obstante ello, ha avanzado la tramitación, a pesar de haber sido inicialmente declarada inadmisibles por la mesa del H. Senado por corresponder a una materia de ley de iniciativa exclusiva de S.E. el Presidente de la República, conforme lo dispone el artículo 65 de la Constitución, en su inciso tercero<sup>42</sup>, y a pesar de reconocer dicho vicio en la Comisión de Intereses Marítimos del Senado en sesión de fecha 1 de septiembre de 2021<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> La votación está disponible en [https://www.camara.cl/legislacion/resoluciones/resolucion\\_votacion.aspx?prmId=6849](https://www.camara.cl/legislacion/resoluciones/resolucion_votacion.aspx?prmId=6849)

<sup>41</sup> Resolución N° 1621, de 29 de julio de 2021, de la H. Cámara de Diputados, aprobada en la sesión 64<sup>a</sup>/359, de misma fecha. Votaron por la afirmativa: 125; en contra: 0; abstenciones: 0; dispensados: 0.

<sup>42</sup> Boletín de Sesiones del H. Senado, Sesión N° 69<sup>a</sup>/369 de 25 de agosto de 2021, p. 5.

<sup>43</sup> Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021, 33:20. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/intereses-maritimos/comision-de-intereses-maritimos-pesca-y-acuicultura/2021-08-31/202143.html>



El conflicto, por lo tanto, no es hipotético. Él se encuentra consumado y “asentado jurídicamente”<sup>44</sup> en ambas Cámaras y tanto no representa una irregularidad menor que la propia H. Cámara de Diputados ha solicitado al Ejecutivo la presentación de una iniciativa sustancialmente equivalente a la impugnada en este requerimiento.

Luego, para despejar una controversia real sobre el alcance de las facultades parlamentarias y presidenciales en la tramitación de un proyecto de ley concreto y determinado, con incidencia financiera o presupuestaria, las condiciones antes descritas justifican plenamente la intervención de este Excmo. Tribunal Constitucional.

### **3. El contenido del Proyecto Impugnado, los vicios de constitucionalidad y las normas transgredidas**

El Proyecto Impugnado lleva por título “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”. Para estos efectos, el artículo único apela a una supuesta función hermenéutica-declarativa (mediante el gerundio “interpretando”) que:

- a) Declara como rubro especialmente afectado de los indicados en dicho artículo a la pesca artesanal; y
- b) Declara que *“se tendrá por cumplido el trámite de inicio de actividades si el pescador se encuentra inscrito como tal en el registro establecido al efecto por la Ley General de Pesca y Acuicultura”*.

Acto seguido, y dado que el plazo para solicitar el Bono de Alivio a MYPEs y en consecuencia el Bono de Alivio para Rubros Especiales, ha caducado en conformidad a lo dispuesto por el artículo 5° de dicha ley, el Proyecto Impugnado declara que *“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”*.

---

<sup>44</sup> STC Rol N° 10.774, 29 de abril de 2021, considerando 10°.



A continuación, se explicará por qué ambos artículos del Proyecto Impugnado vulneran la normativa constitucional sobre iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República y por lo tanto, deben declararse inconstitucionales. Como ya se ha demostrado en la relación de la tramitación legislativa (I.3), desde su presentación en la Cámara de origen hasta el último pronunciamiento de la Comisión de Intereses Marítimos del Senado, el *iter* legislativo ha evidenciado en su totalidad una invasión de la iniciativa exclusiva de S.E. el Presidente de la República. Ahora bien, como esta invasión de las atribuciones legislativas exclusivas de S.E. el Presidente de la República ha querido ser obviada a través de la proposición de un texto que supuestamente interpreta la Ley N° 21.354, es necesario explicar por qué no hay tal interpretación sino derechamente una nueva regulación y por qué ésta requiere imperativamente de la iniciativa presidencial. Desentrañada tal regulación queda en evidencia la infracción de la norma procedimental y, por tanto, el vicio formal que afecta al Proyecto Impugnado y cuya declaración se solicita en el presente requerimiento. El análisis del texto es entonces funcional a la fundamentación jurídica de la infracción de la norma procedimental. De esta forma, el presente requerimiento cumple cabalmente con la necesidad de “*determinar claramente el objeto de la impugnación*” e indicar “*en forma precisa la cuestión de constitucionalidad*” en los términos desarrollados por la reciente jurisprudencia de este Excmo. Tribunal<sup>45</sup>.

Para lo anterior, se propone una argumentación que cumple a cabalidad con el estándar más estricto de interpretación de las facultades legislativas exclusivas del Presidente de la República<sup>46</sup>, aun a pesar que es sabido que la opción del constituyente de 1980 fue ampliar antes que restringir las materias de iniciativa exclusiva. Sin perjuicio que se analizará de manera separada la infracción de los artículos 65 inciso tercero y 63 N° 14 de la Constitución, sostenemos que por tratarse de un vicio de naturaleza formal<sup>47</sup> se ven vulnerados también, de manera

---

<sup>45</sup> STC Rol N° 10.774-21, 29 de abril de 2021, considerandos 21° y 23°.

<sup>46</sup> STC Rol N° 1.867-10, 30 de diciembre de 2010, considerando 8°; STC Rol N° 786-07, 13 de junio de 2007, considerando 14°; STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerandos 42° y 43°.

<sup>47</sup> Véase STC Rol N° 786-07, 13 de junio de 2007, considerando 6°. También Henríquez, Miriam y Núñez, José I. (2020) “Reflexiones sobre los vicios de constitucionalidad de forma en el sistema chileno”, en Henríquez, Miriam (Ed.), *Jurisdicción constitucional y vicios de forma* (Valencia: Tirant Lo Blanch), p. 14 y Soto, Sebastián (2020), “Control de constitucionalidad de los vicios de forma de los proyectos de ley por el Tribunal Constitucional”, *ibídem*, p. 138.



consecuencial, los artículos 6° inciso primero, 65 inciso final y 67 inciso cuarto de la Constitución.

El artículo 6° inciso primero de la Constitución resulta vulnerado pues, como lo ha resuelto este Excmo. Tribunal, los vicios relacionados con las reglas de iniciativa exclusiva implican una infracción a las reglas generales de comportamiento que contiene el artículo 6° inciso primero de la Constitución: *“los órganos del Estado, entre los cuales están las cámaras que integran el Congreso Nacional, deben someter su acción a la Constitución según lo prescribe el artículo 6°, inciso primero, de la Carta Fundamental, norma ésta que excluye todo comportamiento que entrañe una vulneración de los límites que la Constitución les impone”*<sup>48</sup>.

Por cuanto se refiere a la iniciativa exclusiva de S.E. el Presidente de la República, el Proyecto Impugnado infringe también de manera transversal los artículos 65 inciso final y 67 inciso cuarto de la Constitución. En efecto, como se demostrará, el Proyecto Impugnado propone la creación de un nuevo gasto fiscal apartándose de la competencia limitada que el artículo 65 inciso final de la Constitución atribuye al H. Congreso Nacional en cuanto éste solo puede *“aceptar, disminuir o rechazar”* los gastos que proponga S.E. el Presidente de la República. Asociada a la infracción de la iniciativa exclusiva presidencial, el Proyecto Impugnado también quebranta el deber que establece el artículo 67 inciso cuarto de la Constitución, en cuanto a la prohibición de aprobar nuevos gastos sin indicar su fuente de recursos. En efecto, esta infracción queda en evidencia con la sola lectura de la Moción, que no acompaña ninguna estimación del gasto fiscal asociado ni la fuente de recursos en clara manifestación de la ausencia de iniciativa legislativa de sus autores a este respecto.

Debe hacerse presente que este requerimiento de inconstitucionalidad no se sustenta en una interpretación laxa de la iniciativa legislativa presidencial. Por el contrario, es una interpretación exclusivamente literal la que permite una confrontación directa entre las reglas constitucionales que se invocan transgredidas y el Proyecto Impugnado.

El sentido de las reglas constitucionales es, por otra parte, tan prístino que halla su correspondencia con la propia tramitación parlamentaria, donde se advierten

---

<sup>48</sup> STC Rol 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerando 66°.



antecedentes graves, precisos y concordantes de reconocimiento del vicio de constitucionalidad de parte de ambas Cámaras. En efecto, no solo se reconoce el carácter presupuestario del Proyecto Impugnado en la solicitud expresa de la resolución 1621 de 29 de julio de 2021 de la H. Cámara de Diputados a S.E. el Presidente de la República, sino que la propia Cámara de Origen despachó el Proyecto Impugnado a informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara, sin indicar artículos específicos designados para ser sometidos a su conocimiento. Siguiendo el razonamiento de este Excmo. Tribunal Constitucional, el envío a la Comisión de Hacienda es un indicio del compromiso de la administración presupuestaria o financiera del Estado<sup>49</sup>.

Hechas las precisiones anteriores, se expondrán a continuación los vicios de constitucionalidad de que adolece el Proyecto Impugnado.

**3.1 Infracción del artículo único del Proyecto Impugnado al artículo 65 inciso tercero y 63 N° 14 de la Constitución mediante la ampliación del universo objetivo de los beneficiarios del Bono de Alivio para Rubros Especiales, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley N° 21.354.**

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°, atribuyendo el Bono de Alivio a MYPEs a personas (naturales o jurídicas) que no cumplan con los requisitos establecidos en las letras a) y b) del artículo 1°, pero que cumplan con las siguientes condiciones copulativas:

- a) Haber *“informado inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo de 2020”*;
- b) Pertenecer a los *“rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19”*; y
- c) Tratarse de *“micro y pequeñas empresas correspondientes a aquellas con ventas inferiores a 25.000 unidades de fomento”*.

---

<sup>49</sup> Así se puede inferir del fallo del Excmo. Tribunal Constitucional, STC Rol N° 786-07, 13 de junio de 2007, considerando 12°.



Puede advertirse con claridad meridiana que los requisitos son tres y que son copulativos de modo que, si falla uno de ellos, la persona natural o jurídica no tiene derecho al Bono de Alivio para Rubros Especiales. En otras palabras, es claro que — salvo la excepción legal expresa de las ferias libres contenida en los incisos cuarto, quinto y final del artículo 11 de la Ley N° 21.354 — los sectores o rubros que no han informado inicio de actividades no se encuentran habilitados para solicitar el referido bono. Por lo tanto, con relación a la exigencia en sí misma del trámite de iniciación de actividades, no hay absolutamente ningún punto dudoso que aclarar<sup>50</sup>.

Con relación al plazo para impetrar el Bono de Alivio para Rubros Especiales, según lo establecido en el artículo 5°, no hay parte alguna de la regulación de la Ley N° 21.354 que sea aclarada por el Proyecto Impugnado. Por el contrario, frente al dato legislativo objetivo de un derecho expirado por el transcurso del tiempo, el Proyecto Impugnado reforma ese plazo extendiéndolo de un modo no comprendido en el diseño legislativo original. En efecto, el texto sustitutivo que fue aprobado en la Comisión de Pesca de la Cámara introduce una modificación en ese sentido. De modo que el Proyecto Impugnado altera lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 21.354 o bien introduce una norma nueva respecto de la oportunidad de pago de un bono de cargo fiscal reconocido en la Ley N° 21.354, que se pretende extender a través de una iniciativa parlamentaria, sin contar con las atribuciones constitucionales para estos efectos<sup>51</sup>.

### 3.1.1. El Proyecto Impugnado es una ley interpretativa impropia

Al intervenir reformando o alterando sustantivamente un aspecto regulado por la ley supuestamente interpretada (ampliando el universo de beneficiarios y creándole a este último un nuevo plazo para ejercer un derecho que se extinguió por

<sup>50</sup> Cosa distinta podría ser si el trámite de iniciación de actividades puede corresponder con el trámite simplificado regulado en el artículo 68 del Código Tributario en el caso de los pescadores artesanales que sean armadores a cuyo nombre se exploten un máximo de dos naves que en conjunto superen las 15 toneladas o si a los feriantes se aplica el régimen de la Ley N° 20.416. El primer asunto fue resuelto por la Contraloría General de la República en el dictamen N° 125.641 de 30 de julio de 2021 y aplicado por la resolución exenta N° 93 de 30 de julio de 2021 del Servicio de Impuestos Internos, mientras que el segundo lo fue por dictamen N° 117.405 de 25 de junio de 2021.

<sup>51</sup> Ver STC Rol N° 9.869-20, 18 de enero de 2021, considerando 20°: “*Que, finalmente, tal y como ha sido siempre entendido y aplicado en nuestro Derecho Constitucional, incluso, por quienes propician cambiar o, al menos, flexibilizar el régimen de iniciativa exclusiva (Franco Devillaine Gómez: “El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980”, Revista de Derecho Público, N° 65, 2003, p. 78), dicha reserva no queda reducida sólo a la presentación del proyecto que dice relación con las materias que la componen, sino que alcanza también a las adiciones o correcciones, como señala el artículo 69 de la Constitución, que se incorporen durante su tramitación parlamentaria;*”.



el transcurso del tiempo), el Proyecto Impugnado excede el campo regular de la interpretación y cae de lleno en lo que la doctrina ha denominado como leyes interpretativas “impropias”. Estas leyes, enseña la doctrina, 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.

Las leyes interpretativas impropias deben su nombre a los aportes de la doctrina italiana que conoce bien cómo, bajo el pretexto de aclarar un aspecto dudoso de una ley ya aprobada, una ley interpretativa transforma o modifica el contenido de la norma interpretada. Núñez Vaquero, siguiendo de Tarello, conceptualiza estas leyes del siguiente modo: “*las leyes de interpretación impropias son aquellas que vienen a sustituir el texto interpretado por un texto nuevo, mientras que las leyes de interpretación propias no sustituyen el texto objeto de interpretación, sino que únicamente fijan normativamente su significado*”<sup>52</sup>.

Conforme con la máxima *eius est interpretare legem cuius condere* (interpreta la ley el que la dicta)<sup>53</sup>, 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 retroactividad, 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)<sup>54</sup> o vulnera exigencias especiales de quórum<sup>55</sup>.

Como lo ha descrito magistralmente la Corte de Casación italiana, lo propio de las verdaderas leyes interpretativas es el carecer de un significado autónomo y “*adquirir sentido y significado solo en su relacionamiento e integración con las disposiciones precedentes cuyo sentido y alcance clarifica*”<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Núñez Vaquero, Álvaro (2016), “Regulación de la interpretación del Derecho”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 11, p. 170.

<sup>53</sup> Al parecer este brocardo se remonta al canonismo medieval. Véase Watt, J.A. (1964) “The Theory of Papal Monarchy in the Thirteenth Century: The Contribution of the Canonist”, *Traditio* 20, p. 251.

<sup>54</sup> Hallivis, Manuel (2012), *Teoría general de la interpretación* (México D.F.: Porrúa), p. 292.

<sup>55</sup> Zúñiga, Francisco (2009), “Constitución y ley interpretativa. Algunas notas sobre una paradoja y peligros de este tipo de ley”, *Ius et Praxis* 15/2, pp. 255-281.

<sup>56</sup> Corte de Casación, sentencia de 29 de julio de 1974, *Il Foro Italiano* 97, 1ª, p. 3349.



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. En efecto, el texto solo manifiesta su verdadero sentido (i) en aquella parte en que exime a los pescadores de la iniciación de actividades y la sustituye por el registro administrativo (o Registro Pesquero Artesanal) ante SERNAPESCA, y (ii) en aquella en que abre un nuevo plazo para recibir solicitudes que al día de hoy estarían, incluso de cumplir los requisitos, caducadas. Ambas prescripciones legislativas crean entonces una regulación o “beneficio nuevo”<sup>57</sup>, “sustancialmente diferente”<sup>58</sup> que incrementa el gasto fiscal. Esta nueva regulación viola el parámetro de constitucionalidad que se explica a continuación.

### 3.1.2. El parámetro de constitucionalidad de la ley interpretativa impropia: las reglas sobre iniciativa exclusiva presidencial

La existencia de normas legales interpretativas impropias que exceden los límites de la hermenéutica auténtica no ha pasado inadvertida por la doctrina y la jurisprudencia constitucional chilena. Aclarando el sentido del inciso primero del artículo 9° del Código Civil, Guzmán Brito escribía a principios de los años '90:

*“De acuerdo con la doctrina tradicional, el precepto habla de ‘leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes’, lo cual debemos entender como que nada de nuevo (nihil de novo) pueden agregar a la ley declarada o interpretada, y que en cuanto algo diferente añadan dejan de ser leyes interpretativas, porque entonces no declararían ‘el sentido de otras leyes’”<sup>59</sup>.*

Núñez Vaquero, por su parte, explica que el efecto derogatorio normalmente atribuido a las leyes interpretativas impropias puede verse modificado cuando las leyes interpretativas tengan exigencias de mayoría diversa o “*porque la competencia para su creación corresponde a otro órgano*”<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerando 8°.

<sup>58</sup> STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerando 54°.

<sup>59</sup> Guzmán, Alejandro (1991) “La historia dogmática de las normas sobre interpretación recibidas por el Código Civil”, en U. de Chile y U. Adolfo Ibáñez, *Interpretación, integración y razonamiento jurídicos* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile), p. 67.

<sup>60</sup> Núñez Vaquero (2016), cit. nt. 52, p. 170.



Al igual que otras jurisdicciones constitucionales, el Excmo. Tribunal Constitucional chileno ya ha advertido que las leyes interpretativas de la Constitución no pueden reformar la Constitución<sup>61</sup> o que las leyes interpretativas de otras leyes no pueden avocarse a causas judiciales a pretexto de interpretarlas<sup>62</sup>.

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.

<sup>61</sup> STC Rol N° 158-92, 22 de octubre de 1992, considerandos 5° al 7°. "5°. *Que son elementos nuevos, no interpretativos de la disposición trigesimatercera transitoria de la Carta Fundamental contenidos en el proyecto de ley en estudio, en primer término, establecer que la elección de consejeros regionales se efectuará a través de elecciones separadas por provincias, lo que resulta como consecuencia de lo que dispone al señalar que el plazo para efectuar las elecciones se contará 'desde que se hayan instalado todos los concejos de la correspondiente provincia', lo que, a su vez, significa que la elección de consejeros no se llevará a cabo necesariamente en una sola fecha y dentro de un solo plazo, sino en fechas eventualmente sucesivas y dentro de diferentes plazos. En segundo término, el proyecto agrega que para realizar las elecciones de los consejeros, los plazos se contarán además, desde que se cumpla un segundo requisito, cual es, el de que 'se encuentre firme la resolución que determine el número de consejeros que corresponda elegir en cada provincia de la región respectiva', con lo que se agrega a la norma constitucional el aditamento de que a cada provincia corresponderá un determinado número de consejeros regionales y que la determinación de ese número emanará de la resolución que lo establezca;*

6°. *Que no corresponde, por medio de una ley interpretativa de una norma constitucional agregar nuevos elementos a lo que ésta indica e introducir conceptos que no han sido siquiera insinuados por la Carta Fundamental. Ello implicaría una modificación de la disposición constitucional, la que se regiría por las normas aplicables para ello. Por medio de una ley interpretativa sólo cabe proporcionar claridad o precisión a la redacción de una norma constitucional, cuando su propio texto sea susceptible de originar confusión o desentendimiento, para asegurar con esa interpretación su correcta, uniforme, armónica y general aplicación;*

7°. *Que tanto la doctrina nacional como fallos reiterados de la Corte Suprema han sido contestes en rechazar como normas interpretativas aquellas disposiciones legales que contienen elementos o requisitos nuevos no contemplados en la norma legal interpretada como también cuando el texto de la ley que se pretende interpretar no contiene nada ininteligible u oscuro que amerite su interpretación por una ley posterior".*

<sup>62</sup> STC Rol N° 217-95 y Rol N° 218-95, 10 de julio de 1995, considerando 7°: "*Que el requerimiento alude también a que se infringe en su esencia en el proyecto el derecho de dominio; y que asimismo se contravienen las facultades privativas del Poder Judicial cuando el proyecto, en su disposición transitoria, se avoca al conocimiento de causas pendientes, como las que existen deducidas por los profesores para que se les reconozca el complemento de zona dentro del período que alcanza al 31 de diciembre de 1993. Al respecto, sólo cabe manifestar que en el proyecto se verifica una interpretación auténtica de la ley con respecto a una disposición que en principio podría considerarse no precisa o controvertible, ante lo cual el legislador ha dado estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 3° del Código Civil en cuanto sólo a él le cumple explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio, y de ello se sigue que el cumplimiento de esa facultad es del todo ajena, por ende, a un avocamiento con respecto a causas judiciales pendientes; y que establecido como se encuentra que la garantía referente a la propiedad no ha sido alcanzada por la inconstitucionalidad que se reprocha, no ha podido quebrantarse en su esencia dicha garantía fundamental".*



Para los efectos que aquí importan, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República se erige como parámetro de constitucionalidad en la medida en que la nueva regulación –que se advierte una vez que se descorre el velo de la interpretación auténtica– no puede ser iniciada sino a través de un Mensaje presidencial. En palabras de este Excmo. Tribunal Constitucional, la exigencia plasmada en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución “*se extiende a todo el proceso nomogénético*”<sup>63</sup> y por lo tanto resulta lógico extenderla a este proceso de supuesta interpretación auténtica originada por una moción. Parafraseando al Excmo. Tribunal, esta interpretación sería parte del proceso de nomogénesis.

Las regulaciones confrontadas se resumen del siguiente modo:

Contenido	Regulación vigente [Ley N° 21.354] (síntesis)	Regulación (nueva) del Proyecto Impugnado
Titulares	Las personas que no califiquen para el Bono de Alivio a MYPEs del artículo 1° pueden solicitarlo si tienen iniciación de actividades en 1ª categoría al 31 de marzo de 2020, pertenecen a rubros especiales y son micro y pequeñas empresas con ventas menores a 25.000 UF [Bono de Alivio para Rubros Especiales]	Los pescadores artesanales que no califiquen para el Bono de Alivio a MYPEs del artículo 1° pueden solicitarlo si están registrados en SERNAPESCA y son micro y pequeñas empresas con ventas menores a 25.000 UF
Plazo	Desde el 17 de junio de 2021 y hasta el 2 de agosto de 2021	Desde el décimo día contado desde la publicación del Proyecto Impugnado.

Por lo tanto, y siguiendo *mutatis mutandis* el adagio *eius est interpretare*, puede decirse que solo el que tiene iniciativa exclusiva para iniciar el proyecto de ley tiene iniciativa exclusiva para modificarlo o interpretarlo mediante la modalidad de interpretación impropia que, como se ha dicho no fija el sentido, sino que reforma la regulación. De acuerdo con esa lógica, el H. Congreso Nacional solo puede aceptar, disminuir o rechazar los beneficios o gastos (artículo 65 inciso final de la Constitución) según sean propuestos por una iniciativa legislativa presidencial.

<sup>63</sup> STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerando 43°.



En concreto, la regulación propuesta por el Proyecto Impugnado añade a un rubro beneficiario que no está comprendido en la Ley N° 21.354 porque no cumple con los requisitos descritos en su artículo 11 “interpretado”. Con la nueva disposición se aumenta el universo de personas que pueden optar al Bono de Alivio para Rubros Especiales, modificando el procedimiento para su determinación y, de paso, se acrecienta el gasto estatal autorizado para ser generado hasta el 2 de agosto pasado, todo lo cual conlleva una infracción al artículo 65 inciso tercero de la Constitución.

En efecto, el informe financiero sustitutivo N° 80-B de 7 de junio de 2021 presentado durante la tramitación legislativa de la Ley N° 21.354, señalaba que respecto a los efectos de la iniciativa originada en mensaje de S.E. el Presidente de la República sobre el gasto fiscal:

*“a. El bono de alivio a MYPEs, alcanzaría un universo potencial de beneficiarios de 820.545 personas naturales y jurídicas. Dicho universo incorpora a los rubros especialmente afectados por la pandemia, a quienes no se les aplican los requisitos que dispone el artículo 1 de la iniciativa. De ellas, se estima que un 40% tengan sexo registral femenino, quienes además accederán al incremento del monto del bono en un 20%. La aplicación de este beneficio implicará un mayor gasto fiscal de \$886.189 millones”<sup>64</sup>.*

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 ascienden a un aproximado de 84.320 en base a la información disponible al día de hoy en el Registro Pesquero Artesanal, el incremento aproximado de gasto fiscal que irroga la iniciativa es de \$ 84.320 millones adicionales. Se adjunta en el primer otrosí el certificado emitido por la Directora de Presupuestos de fecha 1 de septiembre del año 2021.

---

<sup>64</sup> Historia de la ley N° 21.354, primer trámite constitucional, p. 83. Dentro de los principales elementos abordados por dicha iniciativa originada en mensaje del Presidente de la República, el informe financiero señala que: “g. Se dispone que ciertos rubros especialmente afectados por la pandemia como gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares y jardines infantiles, entre otros servicios menores, de acuerdo a la identificación que se haga por Decreto del Ministerio de Hacienda, según los códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos, tendrán derecho al bono alivio señalado en el literal a) precedente sin necesidad de cumplir los requisitos que dispone el artículo 1 de la iniciativa”.



Con ello, queda claro que las disposiciones del Proyecto Impugnado tienen un efecto en el gasto fiscal al aumentar el número de beneficiarios a un rubro no contemplado en los términos del artículo 11 de la Ley N° 21.354 y que, en definitiva se trata de una iniciativa legislativa relacionada con la administración financiera o presupuestaria del Estado que no ha tenido su origen en una iniciativa del Presidente de la República.

El artículo 65, en su inciso tercero, de la Constitución establece 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, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63”.*

La historia de este precepto y de los que en materia presupuestaria limitan la iniciativa exclusiva es larga y ha sido descrita con detalle en varias sentencias de este Excmo. Tribunal Constitucional, la última de las cuales resumió del siguiente modo las transformaciones desde la Carta de 1925 y sus reformas de 1943 y 1970 hasta llegar a la Carta de 1980:

*“Que los antecedentes anotados develan que la evolución del control del gasto público, que hoy queda reservado a las decisiones que adopte el Presidente de la República, se sustenta en similares fundamentos, los que, a lo largo del siglo XX, forjaron de manera progresiva la radicación de la iniciativa exclusiva en la más alta autoridad del Ejecutivo, en lo que se refiere a administración financiera, gasto y regulación de materias referidas o que incidan en la seguridad social. Específicamente, la razón de ello se ha encontrado en la necesidad de establecer un sistema coherente de gastos que permita al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno, en armonía con su calidad de jefe de gobierno y máximo jerarca de la administración y de responsable del manejo de las finanzas públicas, de conformidad a los establecido en los artículos 24 y 32, N° 20° de la Constitución Política.*

[...]



*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”<sup>65</sup>.*

Recientemente, respecto de la atribución contenida en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución, esta Excma. Magistratura ha señalado que:

*“DECIMOQUINTO: Que, en consecuencia, la atribución que confiere iniciativa exclusiva al Presidente de la República da cuenta de la voluntad constitucional de que, entre los legítimos poderes colegisladores, tan solo uno de ellos, el del Presidente de la República, pueda propiciar normas legales en un conjunto de asuntos por cuyas consecuencias es el único responsable;*

[...]

*DECIMOSEPTIMO: 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”<sup>66</sup>.*

Con todo, no es accidental que una de las primeras sentencias que dictó este Excmo. Tribunal Constitucional en su periodo fundacional y después de las reformas de la ley N° 17.284 de 1970 —reforma que, junto con reforzar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, crea el primer Tribunal Constitucional— haya versado precisamente sobre la incorporación, vía indicación de dos senadores, de nuevos beneficiarios a un aguinaldo de fiestas patrias que había patrocinado un proyecto del ex Presidente Frei Montalva. Esa indicación, para el Ejecutivo

<sup>65</sup> STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerando 39°.

<sup>66</sup> STC Rol N° 9.869-20, 18 de enero de 2021, considerandos 15° y 17°.



requiriente extendía el beneficio pecuniario concedido más allá de la proposición del Ejecutivo y por ello fue declarada inconstitucional<sup>67</sup>.

En definitiva, el Proyecto Impugnado genera un nuevo gasto fiscal que asciende, según las estimaciones ya citadas de la Dirección de Presupuestos, a la suma de \$ 84.320 millones. Este incremento, parafraseando la descripción contenida en la sentencia Rol N° 2025-11, implica un *“aumento específico”*<sup>68</sup> del gasto estatal, no respaldado por una iniciativa que cumpla con los requisitos establecidos por la Constitución y que, por lo tanto, debe ser declarado inconstitucional en esta instancia jurisdiccional.

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<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> STC Rol N° 7-72, 12 de septiembre de 1972: *“3° Que de los hechos establecidos en el fundamento anterior resulta evidente que la indicación formulada al proyecto de ley de que se trata, por los parlamentarios señores Valenzuela y Moreno en el Senado, durante la discusión del primer trámite inciso del art. 1° de aquel proyecto, mientras cumplía el segundo trámite constitucional en dicha Corporación, para agregar a su texto la locución ‘como asimismo a todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de reforma agraria’, extiende el beneficio consultado en el proyecto del Ejecutivo (como lo representa acertadamente el requerimiento de fs. 1) a personas no consideradas en el Mensaje original, que no son empleados ni obreros, a los cuales no se tuvo ni se tiene el propósito de que se les otorgue el aguinaldo de E° 700-, indicación ésta que como demuestran los mismos hechos y antecedentes antes aludidos, no contó con la iniciativa o patrocinio del Presidente de la República;*

<sup>4°</sup> *Que el aguinaldo de Fiestas Patrias a que se refiere el primer inciso del artículo 1° del proyecto de ley en examen, que por su naturaleza según el léxico es un regalo con motivo de aquellas festividades, que acuerda el Jefe del Estado a través del mecanismo legal, y que dentro del campo jurídico y constitucional constituye una asignación o beneficio en dinero que se concede a todos los trabajadores del país, encuadra precisamente en la facultad privativa que reserva al Presidente de la República el inciso segundo del art. 45 de la Carta Fundamental, al establecer que corresponderá a éste, exclusivamente, la iniciativa, entre otras materias, ‘para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficio pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada’, respecto de los trabajadores del sector público, y en las expresiones ‘y demás beneficios económicos’ en lo pertinente al sector privado; y que, si se quiere extenderla por gracia a sectores de no trabajadores, cobra aplicabilidad la frase del precepto en cuestión que señala también como iniciativa exclusiva del Presidente de la República, las leyes que tienen por finalidad ‘conceder o aumentar por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios’.*

<sup>5°</sup> *Que en tales condiciones forzoso es concluir que la modificación introducida al precitado proyecto de ley por el Senado, en cuanto por ella agregó al primer inciso del artículo 1° la frase señalada en el considerando tercero de este fallo, es inconstitucional, por contrariar abiertamente el precepto imperativo del inciso del artículo 45 de la Constitución Política de la República”.*

<sup>68</sup> STC Rol N° 2.025-11, 20 de julio de 2011, considerando 42°.

<sup>69</sup> Véase el caso de la STC N° 786-07, 13 de junio de 2007, considerando 13°.



### 3.1.3. Otras normas constitucionales infringidas como consecuencia de la vulneración a la regla de iniciativa exclusiva presidencial

Como se indicó más arriba, la infracción a las normas que disciplinan la iniciativa exclusiva presidencial consagrada en el artículo 63 N°14 y el artículo 65 inciso tercero de la Constitución importa también una infracción al mandato general de sujeción de las formas de actuación a la Carta Fundamental del artículo 6° inciso primero de la Constitución.

Del mismo modo, la infracción parlamentaria a la iniciativa exclusiva presidencial en materia legislativa conlleva la vulneración a la regla de atribuciones limitadas del H. Congreso Nacional del artículo 65 inciso final y del artículo 67 inciso cuarto de la Constitución. El sentido de estas reglas y su forma de infracción fue explicado más arriba (3).

### 3.2. Infracción del artículo transitorio del Proyecto Impugnado al artículo 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 aquellos establecidos en el Título I entre los que se encuentran el Bono de Alivio para Rubros Especiales ya caducó. En efecto, ella no es indefinida, sino que está limitada temporalmente a un término legal:

*“Artículo 5.- Pago de los bonos establecidos en este Título. El bono de alivio a MYPEs establecido en el artículo 1 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”.*

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.



Sobre este dato normativo objetivo y cierto (es decir, no sujeto a pluralidad de interpretaciones), el Proyecto Impugnado propone un artículo transitorio que dispone que “[p]ara 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.”

Tal como fue expresado por el H. senador Quinteros, Presidente de la Comisión de Intereses Marítimos del Senado en sesión de 1 de septiembre de 2021, “El artículo transitorio permite que se pueda cobrar el bono, de lo contrario el proyecto sería letra muerta.”<sup>70</sup>.

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.

En efecto:

a) 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. Ello es tan claro que esos beneficiarios se describen como las “postulaciones de las personas indicadas en esta ley”. Debemos subrayar que se indica “en esta ley” y no en la Ley N° 21.354.

En otras palabras, como hay nuevos beneficiarios, se requiere de un nuevo plazo para que hagan efectivo el derecho que les otorga la ley.

b) Abre un nuevo plazo para los nuevos beneficiarios, en cuanto complementa el artículo único. Este plazo se crea *ex novo* pues el plazo legal de la Ley N° 21.354, como se ha dicho tantas veces, ya expiró.

Por lo tanto, 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. Esta es razón suficiente para declarar la

---

<sup>70</sup> Comisión de Intereses Marítimos del Senado, sesión del 1 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/intereses-maritimos/comision-de-intereses-maritimos-pesca-y-acuicultura/2021-08-31/202143.html>



inconstitucionalidad del artículo transitorio, unidad normativa inseparable del artículo único que también debe ser declarado inconstitucional.

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. El sentido de estas reglas y su forma de infracción fue explicado más arriba (3).



### CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIÓN

Tomados como unidad normativa inseparable, los dos artículos que conforman el Proyecto Impugnado - originado en Moción - generan una nueva regulación que incrementa de manera explícita, intencionada y directa el gasto fiscal, en contravención a lo dispuesto por el artículo 65 inciso tercero de la Constitución, en virtud del cual ello corresponde a una iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De esta infracción se coligen de manera consecencial las infracciones a los artículos 6° inciso primero, 63 N° 14, 65 inciso final y 67 inciso cuarto de la Constitución. Lo anterior se basa en las dos premisas básicas que se han demostrado en este requerimiento, a saber:

(a) Que todo el iter legislativo del Proyecto Impugnado se ha desenvuelto con infracción a la Constitución y al régimen que ésta establece en materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; y

(b) Que se ha constatado la proposición de un gasto fiscal nuevo, incidiendo en una materia financiera o presupuestaria del Estado.

La norma del artículo 65 inciso tercero de la Constitución, infringida por el Proyecto Impugnado, fue incorporada al texto de la Constitución por el Consejo de Estado<sup>71</sup> con el objeto de reforzar las reglas sobre iniciativa exclusiva que venían perfeccionándose desde el año 1943, en calidad de “ajuste”<sup>72</sup> y “para asegurar un manejo sano del gasto público, cuanto para resguardar cabalmente el precepto constitucional, según el cual es el Presidente de la República quien administra el Estado”<sup>73</sup>.

La disposición del artículo 65 inciso tercero de la Constitución contiene entonces una “determinación amplia y abierta de las materias de iniciativa presidencial exclusiva”<sup>74</sup>. Tan amplia es, que la más autorizada doctrina experta en las dos últimas constituciones afirmó que “lo que en 1925 pudo estimarse como muy excepcional – dos o

---

<sup>71</sup> Véase Blanc, Neville, Nogueira, Humberto, Pfeffer, Emilio y Verdugo, Mario (1990) *La Constitución chilena* (Valparaíso: CEAL), tomo I, p. 337.

<sup>72</sup> Bronfman, Alan; Cordero, Eduardo, y Aldunate, Eduardo (2013), *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago: Thomson Reuters), p. 188.

<sup>73</sup> Véase Blanc, Neville, Nogueira, Humberto, Pfeffer, Emilio y Verdugo, Mario (1990) *La Constitución chilena* (Valparaíso: CEAL UCV), tomo I, p. 338.

<sup>74</sup> Bronfman, Alan, de la Fuente, Felipe y Parada, Fernando (1993), *El Congreso Nacional. Estudio Legal y Reglamentario* (Valparaíso: CEAL UCV), p. 342.



*Tres asuntos reservados a la iniciativa exclusiva del Jefe de Estado – ha cambiado en ciento ochenta grados al venirse a transformar como lo excepcional aquello que puede ser propuesto por mensaje o por moción parlamentaria”<sup>75</sup>.*

Desde el punto de vista sustantivo, la infracción a la norma constitucional se ha producido merced de la ampliación de los términos en que se identifica a los beneficiarios del Bono Alivio para Rubros Especiales y la generación de un nuevo plazo al efecto. Esta regulación, que en el Proyecto Impugnado se viste bajo las formas de una ley de interpretación, conlleva necesariamente un gasto nuevo que incide, mediante el incremento de los egresos, en la administración de las finanzas y del presupuesto público. Como se sabe, estos últimos dos conceptos están íntimamente vinculados, dado que la potestad<sup>76</sup> o administración financiera comprende, entre otros, los procesos presupuestarios y la administración de fondos<sup>77</sup>. Por lo que se refiere a los procesos presupuestarios, es claro que las iniciativas parlamentarias que implican gastos nuevos y no indican la fuente de financiamiento son contrarias a la Constitución por invadir la iniciativa exclusiva del Presidente de la República al margen de cualquier consideración sobre el mérito de la propuesta<sup>78</sup>. Este vicio, que ha sido descrito por el Excmo. Tribunal Constitucional y por la doctrina como un vicio de naturaleza formal, excusa cualquier argumentación ulterior para demostrar vicios de fondo de la regulación.

Para terminar, hay que recordar que la técnica de generación de gastos por la vía interpretativa y de las indicaciones fue un fenómeno que conoció muy bien el país durante la vigencia de la Constitución de 1925. En 1959, la Comisión de Constitución, Justicia y Reglamento del H. Senado respondió una consulta sobre un proyecto de ley iniciado por dos senadores y que “aclaraba” una ley que había tenido su origen en una iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Los contundentes términos de la respuesta de la Comisión de Constitución, invitando a

---

<sup>75</sup> Silva Bascuñán, Alejandro (2000) *Tratado de Derecho constitucional* (Santiago: Editorial Jurídica), Tomo VII, p. 113.

<sup>76</sup> Endress, Sergio (2009), “Derecho presupuestario chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios”, *Revista de Derecho público* 71, p. 103.

<sup>77</sup> Véanse los artículos 4° y 5° del DL N° 1.263 (D. Oficial de 21 de noviembre de 1975).

<sup>78</sup> STC Rol N° 242-96, 12 de agosto de 1996, considerando 3°.



La Cámara Alta a respetar la Constitución, se ajustan bien al reproche que se ha hecho del Proyecto Impugnado:

*“Si el sentido del artículo 30 de la ley 11.666 es perfectamente claro y, todavía más, coincide ampliamente con el espíritu del legislador, cabe preguntarse si el proyecto en consulta puede tener el carácter de interpretativo por el hecho de emplear la expresión ‘aclárase’.*

*Aceptar que las circunstancias de que se empleen en un proyecto de ley los términos ‘aclárase’, ‘interpretase u otro análogo’ da a éste el carácter de interpretativo, si en esencia no lo es, no sólo constituiría un atentado contra el sentido común, la lógica y el orden jurídico sino que permitiría violar la Constitución Política del Estado en todos aquellos casos de leyes en que la iniciativa corresponde al Ejecutivo, ya que bastaría valerse de esa expresión para que pudiera tener su origen en cualquiera de las cámaras. El precedente sería funesto y terminaría con la prerrogativa, tan saludable, que la reforma constitucional de 1943 reservó al jefe de Estado en lo relativo a la iniciación de leyes de gastos públicos y remuneraciones al personal de la Administración Pública.*

*De todo lo anterior se desprende, sin lugar a dudas, que el proyecto de ley en consulta no tiene el carácter interpretativo, sino que constituye una nueva iniciativa de ley destinada a modificar la ley anterior, y, como esta modificación tiene precisamente por objeto aumentar pensiones de jubilación, no puede tener su origen en el Congreso de acuerdo con lo prescrito en el artículo 45 de la Constitución Política del Estado y requiere el patrocinio del Ejecutivo”<sup>79</sup>.*

Ejemplos como el citado llevaron a las reformas de 1970 y al refuerzo de la institución en la Constitución vigente.

\* . \* . \*

---

<sup>79</sup> Acuña, Rolando (1971) *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado* (Informes emitidos entre 1926 y 1968), p. 628.



A partir de lo expuesto en los acápite anteriores, ha quedado demostrado que el presente requerimiento cumple en definitiva con todos los requisitos específicos de admisión a trámite y de admisibilidad establecidos en el artículo 61, 63 y 66 de la Ley N° 17.997, por cuanto:

- a) La acción procesal activadora de la jurisdicción constitucional se ha interpuesto por el órgano legitimado activamente mediante el requerimiento firmado por los ministros correspondientes en conformidad con la ley.
- b) La acción se ha interpuesto de manera oportuna (II.2).
- c) El requerimiento da cuenta de un conflicto actual de constitucionalidad, conflicto de estricto carácter jurídico, que ha sido debida y consistentemente representado por el requirente, mediante una reserva de constitucionalidad (II.3.3) y que ha sido expuesto a lo largo de la tramitación parlamentaria (II.1).
- d) El requerimiento contiene una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo (I y II).
- e) El requerimiento indica de forma precisa cuál es la cuestión de constitucionalidad, de naturaleza jurídico-constitucional y de carácter formal, sometida al conocimiento de este Excmo. Tribunal Constitucional con expresa indicación de las normas infringidas por la totalidad del Proyecto Impugnado (II.2). La cuestión de constitucionalidad reside en la infracción a las normas de iniciativa exclusiva a partir de la presentación de una Moción cuya inconstitucionalidad ha sido reconocida por los parlamentarios y representada durante su tramitación legislativa por la correspondiente reserva de constitucionalidad.

Las normas infringidas no son otras que los artículos 65 inciso tercero y 6° inciso primero, 63 N° 14, 65 inciso final y 67 inciso cuarto de la Constitución que ha sido infringidos por la tramitación del Proyecto Impugnado y que lo hacen en su totalidad contrario a la Constitución, vicio que incluso ha sido reconocido expresamente por los H. diputados y senadores durante su tramitación legislativa.



**POR TANTO**, con el mérito de lo expuesto, así como en virtud de las disposiciones constitucionales citadas, especialmente lo dispuesto en los artículos 6° inciso primero, 63 N° 14, 65 incisos tercero y final, 67 inciso cuarto, 93 inciso primero N° 3 e inciso cuarto de la Constitución, y de acuerdo a lo indicado en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997

SOLICITAMOS AL EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL tener por formulado el presente requerimiento de inconstitucionalidad, admitirlo a tramitación y en definitiva acogerlo 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.

**PRIMER OTROSÍ:** Sírvase V.S. Excma. tener por acompañados, bajo apercibimiento legal que corresponda, los siguientes documentos:

1. Copia del oficio de la Cámara de Diputados N° 16.857 de 19 de agosto de 2021.
2. Moción. "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". (Boletín N° 14.514-21).
3. Copia de la Resolución N° 1621, de 29 de julio de 2021, H. Cámara de Diputados, aprobada en la sesión 64ª/369.
4. Copia del Ordinario N° 1557/2021, de 16 de agosto de 2021, del Subsecretario de Hacienda al Presidente de la H. Cámara de Diputados en respuesta a la Resolución N° 1621, de 29 de julio de 2021, de la H. Cámara de Diputados.



5. Copia del Informe técnico de inadmisibilidad N° 69/369/2021 de la H. Cámara de Diputados, de fecha 9 de agosto de 2021.
6. Copia del Informe de la Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marinos de la H. Cámara de Diputados, Boletín N° 14.514-21, de 12 de agosto de 2021, primer trámite constitucional.
7. Copia del Informe de la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, Boletín N° 14.514-21, de 17 de agosto de 2021, primer trámite constitucional.
8. Copia del certificado de la Dirección de Presupuestos Reg. 78/UJ, de 1 de septiembre de 2021.
9. Extracto Boletín de Sesiones del H. Senado, Sesión 69ª, Legislatura 369, de fecha 25 de agosto de 2021.
10. Copia comparado Boletín N° 14.514-21, Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del H. Senado.
11. Copia del Informe de la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del H. Senado, Boletín N° 14.514-21, de 3 de septiembre de 2021, segundo trámite constitucional.
12. Copia de la Ley N° 21.354.
13. Copia de la historia de la ley N° 21.354, Biblioteca del H. Congreso Nacional.
14. Copia del informe financiero sustitutivo N° 80-B, de 7 de junio de 2021. Indicaciones al proyecto de ley que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19, Boletín N° 14.280-05.
15. Copia del decreto exento N° 240, de 2021, Ministerio de Hacienda, 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, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19.



POR TANTO, Rogamos a V.S. Excma. tenerlos por acompañados.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Solicitamos se oficie a la H. Cámara de Diputados, a fin de que despache al Excmo. Tribunal Constitucional copia de los siguientes documentos que no han sido todavía publicados, respetivamente:

a) Acta de la Sesión 65ª, Legislatura 369, de fecha 10 de agosto de 2021 de la H. Cámara de Diputados, con detalle de la votación.

b) Acta de la Sesión 70ª, Legislatura 369, de fecha 19 de agosto de 2021 la H. Cámara de Diputados, con detalle de la votación.

POR TANTO, Rogamos a V.S. Excma. acceder a solicitado.

**TERCER OTROSÍ:** Sírvase V.S. Excma. recibir los alegatos de admisibilidad de esta parte en conformidad con lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

POR TANTO, Rogamos a V.S. Excma. acceder a solicitado.

**CUARTO OTROSÍ:** Sírvase V.S. Excma. disponer, en la oportunidad procesal que corresponda, que se escuchen los alegatos del fondo en conformidad al artículo 43 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

POR TANTO, Rogamos a V.S. Excma. acceder a solicitado.

**QUINTO OTROSÍ:** Sírvase V.S. Excma. tener presente que designo como abogado patrocinante y confiero poder al abogado habilitado don Manuel Antonio Núñez Poblete, cédula nacional de identidad número 10.982.910-2, domiciliado para estos efectos en el Palacio de la Moneda, comuna de Santiago, quien firma en señal de aceptación.

POR TANTO, Rogamos a V.S. Excma. tener presente patrocinio y poder.



**RODRIGO DELGADO MOCARQUER**  
Vicepresidente de la República

**RODRIGO CERDA NORAMBUENA**  
Ministro de Hacienda

**JUAN JOSÉ OSSA SANTA CRUZ**  
Ministro  
Secretario General de la Presidencia

**LUCAS PALACIOS COVARRUBIAS**  
Ministro de Economía, Fomento y Turismo

**AUTORIZO PODER**





INDICE

<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO IMPUGNADO Y DE SU TRAMITACIÓN</b> .....	3
1. El objeto de la Ley N° 21.354 a la que se refiere el Proyecto Impugnado .....	4
2. La Moción y sus fundamentos .....	10
3. La tramitación legislativa del Proyecto Impugnado .....	12
3.1 Primer trámite constitucional: H. Cámara de Diputados .....	12
3.1.1 Discusión en la Comisión de Pesca de la Cámara .....	14
3.1.2. Discusión en la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados .....	15
3.1.3. Discusión en general y en particular en la Sala de la H. Cámara de Diputados .....	17
3.1.4. Oficio a la Cámara Revisora .....	19
3.2 Segundo trámite constitucional: H. Senado .....	19
3.2.1 Discusión en la Comisión de Intereses Marítimos del Senado .....	19
3.3. La reserva de constitucionalidad .....	21
<b>CAPÍTULO II. NATURALEZA DEL CONFLICTO, OPORTUNIDAD DEL REQUERIMIENTO Y VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD CON REFERENCIA EXPRESA A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDAS</b> .....	25
1. La naturaleza jurídico constitucional del conflicto presentado al Excmo. Tribunal Constitucional .....	25
2. La oportunidad de la impugnación .....	26
3. El contenido del Proyecto Impugnado, los vicios de constitucionalidad y las normas transgredidas .....	30
3.1 Infracción del artículo único del Proyecto Impugnado al artículo 65 inciso tercero y 63 N° 14 de la Constitución mediante la ampliación del universo objetivo de los beneficiarios del Bono de Alivio para Rubros Especiales, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley N° 21.354. ....	33
3.1.1. El Proyecto Impugnado es una ley interpretativa impropia .....	34
3.1.2. El parámetro de constitucionalidad de la ley interpretativa impropia: las reglas sobre iniciativa exclusiva presidencial .....	36
3.1.3. Otras normas constitucionales infringidas como consecuencia de la vulneración a la regla de iniciativa exclusiva presidencial .....	43
3.2. Infracción del artículo transitorio del Proyecto Impugnado al artículo 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 .....	43
<b>CAPÍTULO III. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIÓN</b> .....	46