

Requerimiento al Tribunal Constitucional sobre rebaja de aranceles en decreto que promulga Protocolo y Anexo a Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia

1. Doctrina

- No infringe la Constitución acuerdo que complementa o ejecuta un tratado marco y que se ha dictado por el Presidente de la República en uso de su potestad reglamentaria de ejecución (voto de mayoría).
- Vulnera el principio de reserva legal dicho acuerdo al referirse a materias propias de ley como es la rebaja de los tributos (votos del Presidente del Tribunal, Osvaldo Faúndez y de la ministra Luz Bulnes)

2. Normas invocadas

- Artículos 6 y 7 de la Constitución Política: Supremacía constitucional.
- Artículo 19 N° 20 de la Constitución Política: Legalidad tributaria.
- Artículo 32 N° 8 de la Constitución Política: Potestad reglamentaria.
- Artículo 32 N° 17 de la Constitución Política: Relaciones internacionales.
- Artículo 50 N° 1 de la Constitución Política: Tratados internacionales.
- Artículo 60 de la Constitución Política: Materias de ley.
- Artículo 62 de la Constitución Política: Iniciativa y origen de ley tributaria.

(res.)

*Fallo del Tribunal Constitucional de
28 de enero de 1999*

Vistos:

Con fecha cuatro de diciembre del año recién pasado, treinta y cuatro señores diputados, cuyas individualidades constan del certificado que acompañan, y que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara, deducen requerimiento ante este Tribunal, invocando lo

expuesto en el artículo 82, N° 5, de la Constitución Política, para que se declare que es inconstitucional, por contravenir los artículos 6°, 7°, 50°, N° 1) y 19°, N° 2°, 20°, 21° y 22°, de la Constitución Política de la República, el Decreto Supremo N° 1.412, de 21 de agosto de mil novecientos noventa y ocho, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 6 de noviembre de ese año, por el cual se promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22. (...)

Considerando:

1º. Que los señores diputados que se individualizaron en la exposición precedente, han interpuesto el presente requerimiento para que se declare que el Decreto Supremo Nº 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 21 de agosto de 1998, publicado en el Diario Oficial del día 6 de noviembre de 1998, que promulga el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia Nº 22, es inconstitucional por violar los artículos 6º, 7º, 50º, Nº 1) y 19º, Nº 2º, 20º, 21º y 22º, de la Constitución Política de la República;

2º. Que es conveniente destacar que, en lo esencial, el reproche de inconstitucionalidad que se formula al Decreto Supremo Nº 1.412 lo hacen consistir los reclamantes en la circunstancia de que mediante él se promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica Nº 22, habiéndose omitido la formalidad habilitante de la autorización previa del Congreso Nacional, como lo exige el artículo 50º, Nº 1) de la Constitución Política, precepto que por consiguiente se vulneró y también, como consecuencia, los artículos 6º y 7º de la Carta Política, por cuanto, a juicio de los requirentes, el Presidente de la República en este caso “no sometió su acción a la Carta Fundamental, actuó fuera de su competencia y se atribuyó derechos que no le fueron expresamente conferidos por la Constitución.”;

3º. Que en esta misma línea de fundamentación, afirman los recurrentes, que si bien el artículo 50º, Nº 1), inciso segundo, de la Constitución, hace una excepción a la regla general de que todo tratado debe ser autorizado por el Congreso Nacional, al disponer que “Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley”, resulta, no obstante, que la voluntad del Constituyente también aparece claramente manifestada en esta norma, en el sentido de que por vía de las medidas o acuerdos a que ella se refiere, no se podrá invadir materias propias del dominio leal, sin la correspondiente autorización parlamentaria, como ocurre en la especie con el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo, que promulga el Decreto Supremo Nº 1.412 impugnado, los que por conferir preferencias y liberación de derechos arancelarios en favor de Bolivia, han invadido la reserva legal tributaria, modificando un tributo que se halla fijado y regulado en la Ley

Nº 18.525, relativa a “Normas Sobre Importación de Mercaderías al País”;

4º. Que las normas de la Constitución Política, que los recurrentes señalan en primer lugar como vulneradas, disponen:

“Artículo 6º. Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

“Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

“La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

“Artículo 7º. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

“Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

“Artículo 50º. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

“Nº 1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley”.

“Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de la ley”.

“En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61.”;

5º. Que resulta conveniente recordar que el señor Presidente de la República, con el mérito de las extensas observaciones que formula al requerimiento, solicita su rechazo. Se funda en síntesis, en que el Decreto

Supremo N° 1.412, que se impugna de inconstitucional, se dictó en el uso exclusivo de su potestad reglamentaria para dar cumplimiento a compromisos internacionales contraídos por el Estado de Chile en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, que es ley para el país desde su ratificación y promulgación efectuada en 1981.

Afirma, además, que el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, promulgado mediante el mencionado decreto, en razón de su finalidad y contenido —eliminación de estacionalidades, de cupos preferenciales y concesiones arancelarias en favor de Bolivia— constituye un tratado de ejecución que se enmarca dentro del inciso segundo del artículo 50° N° 1) de la Constitución Política, y deriva su existencia del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), y en lo más inmediato del Acuerdo de Complementación Económica N° 22, con Bolivia, los que le sirven de soporte jurídico y al cual accede.

Observa también el señor Presidente que siendo en consecuencia el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo un acuerdo que incide en materias destinadas a dar cumplimiento y complementar el ordenamiento jurídico creado por el Tratado de Montevideo, no se ha invadido en la especie, al contrario de lo que se sostiene por los recurrentes, materias propias de la restricción del dominio de la ley establecidas en la Carta de 1980.

Por su parte el señor contralor General de la República de acuerdo a las observaciones que formula al requerimiento, en los términos que se dejaron reseñados en la parte preliminar de este fallo, también solicita su rechazo, fundado de que en el examen del Decreto Supremo impugnado N° 1.412 y del Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, queda en evidencia que el mencionado Protocolo encuentra su fundamento en las disposiciones del Tratado Marco de Montevideo de 1980, en las que se contienen las mismas materias sobre las que versa el Protocolo, además de que confiere las facultades de desarrollarlas, de manera que, expresa el Organismo Contralor, existe en este caso una relación sustancial entre el Tratado de Montevideo de 1980 y sus acuerdos de ejecución.

En razón de lo anterior, concluye el señor contralor, que el Décimo Protocolo Adicional, al no tratar materias de ley diversas a las comprendidas en el Tratado de Montevideo de 1980, se enmarca en el

inciso segundo del artículo 50°, N° 1) de la Constitución, y por consiguiente no requirió aprobación parlamentaria;

6°. Que ahora bien, para un adecuado estudio y decisión acerca del principal reproche de inconstitucionalidad que se formula en el requerimiento, se hace indispensable entrar a examinar el contenido del Decreto Supremo N° 1.412 impugnado, las consideraciones o fundamentos que sustentan su dictación y las disposiciones legales en que se apoya;

7°. Que el Decreto Supremo N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 6 de noviembre del año 1998, en su artículo único dispone:

“Promúlganse el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, por el cual se amplía el programa de liberación de dicho Acuerdo, suscrito entre los Gobiernos de las Repúblicas de Chile y Bolivia el 24 de julio de 1998; cúmplanse y llévense a efecto como Ley y publíquese copia autorizada de sus textos en el Diario Oficial”.

En el Anexo de ese Décimo Protocolo Adicional, aparecen especificadas las facilidades comerciales que otorga Chile a Bolivia mediante aquel Protocolo, aplicándose el programa de liberación y desgravación arancelaria para diversos productos de ese país, de la manera siguiente:

- Para el aceite de soya y sus fracciones (ítem 1507, 1507.10.000); aceite de girasol, algodón y sus fracciones (ítem 1512, 1512.1, 1512.11, 1512.11.10); aceite de algodón y sus fracciones (ítem 1512.2, 1512.21.00), se eliminan las estacionalidades a las preferencias y se otorga una rebaja arancelaria de un 30% al impuesto *ad valorem* (arancel aduanero) y derechos específicos aplicables a la importación de aceite en bruto de soya, hasta por 20.000 toneladas.
- Para otros productos de ese mismo origen como margarinas, grasas o aceite, vegetales o animales, mantequilla de coco o vegetalina (ítem 1517, 1517.90, 1517.90.10), se establece una rebaja de un 50% del arancel aduanero hasta el 31 de julio del año 1999, del 75% del 1° de agosto de 1999 al 31 de julio del año 2001 y del 100% para regir a partir del 1° de agosto del año 2001.

- Por último, se incluyen como nuevos productos de importación los que se indican en los ítems 2304, 2306, 2306.10.00 y 2306.30.00 (harina de soya, tortas y demás residuos sólidos de aceite de soya, tortas y demás residuos sólidos de grasas o aceites vegetales, etc.), con supresión de todo arancel aduanero y sin límite de volumen de importación;

8°. Que, según aparece del Decreto Supremo N° 1.412 impugnado, el Presidente de la República invocó para su dictación los artículos 32, N° 17 y 50, N° 1), inciso segundo, de la Constitución Política de la República, y tuvo además en consideración:

a) El Tratado de Montevideo de 1980, que se promulgó por Decreto N° 568, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y publicó en el Diario Oficial de 24 de agosto de 1981, tratado que creó la Asociación Latinoamericana de Integración.

b) La resolución N° 2, de 12 de agosto de 1980, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI, publicada en el Diario Oficial de 23 de febrero 1981, que estableció normas básicas y de procedimiento que regulan la celebración de Acuerdos de alcance parcial en los que no participa la totalidad de los miembros del Tratado de Montevideo de 1980; y

c) El Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, de 30 de junio de 1993, ya mencionado en el fundamento anterior, por el que se amplía el programa de liberación del aludido Acuerdo de Complementación Económica;

9°. Que en cuanto a la normativa constitucional invocada para la dictación del Decreto Supremo cuestionado, el artículo 32° de la Constitución establece que "Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

"N° 17°. Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 50, N° 1°...".

El contenido de esta última disposición, invocada en el decreto impugnado, en lo que concierne al inciso segundo de su N° 1°, ya se consignó en el motivo 4° resultando innecesario repetirla;

10°. Que siendo el Tratado de Montevideo de 1980 el

principal fundamento del Decreto Supremo N° 1.412, para promulgar el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, se hace necesario examinar ese Tratado, dentro de los límites que posibilita esta sentencia, en orden a determinar su naturaleza, finalidades y contenido de su normativa, función que resulta tanto más oportuna cuanto que los diputados requirentes han sostenido que el Tratado de Montevideo (ALADI), es más bien un tratado político que busca reimpulsar convenios comerciales entre sus miembros, pero que no contiene disposiciones que obligue a la República de Chile a celebrar Acuerdos Internacionales de Complementación Económica.

En este orden es dable consignar al respecto las siguientes apreciaciones:

a) Es un tratado solemne, debidamente formalizado y ratificado por los países latinoamericanos que lo suscribieron, entre ellos la República de Chile, con el propósito de promover el desarrollo y la integración económica de los pueblos de la región, y con la finalidad o proyección de alcanzar como objetivo un mercado común regional.

b) En atención a su carácter de tratado internacional, el Tratado de Montevideo de 1980, se encuentra sujeto a la regulación jurídica establecida en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, celebrada en el marco de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1969, y que nuestro país promulgó por Decreto N° 381, de 1981, publicado en el Diario Oficial de 22 de junio de 1981.

c) El Tratado de Montevideo de 1980 es un tratado marco, en razón de que fija, además de las funciones y principios que rigen la actividad futura de los Estados partes, los objetivos esenciales para promover el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de los pueblos, con el propósito de alcanzar la integración, lo que concuerda con la definición de la doctrina (ver Hugo Llanos M., *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público*, Ed. Jurídica de Chile, tomo I, pág. 112).

d) En cuanto al contenido de las principales disposiciones del Tratado es útil consignar las siguientes:

Artículo 1°. Que establece en su inciso segundo que el proceso de integración "tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano".

Artículo 3º. Señala que en su evolución a su objetivo final, los países miembros deberán guiarse por los siguientes principios:

- a) Pluralismo, sustentado en la voluntad hacia la integración;
- c) Convergencia, traducida de la multilateralidad progresiva de los acuerdos de alcance parcial;
- c) Flexibilidad, en orden a permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, y
- d) Tratamientos Diferenciados, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de categorías de países, y de manera más favorable a los de menor desarrollo económico (entre los que se consideró posteriormente a los países mediterráneos de Bolivia y Paraguay).

Artículo 4º. Por este precepto se dispone que los países miembros establecen un área de preferencias económicas, compuestas por una preferencia arancelaria regional, por un acuerdo de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial.

Los artículos 7º, 8º y 9º definen y regulan los acuerdos de alcance parcial y en la letra e) del último artículo se dispone que la desgravación arancelaria "podrá efectuarse para los mismos productos o subpartidas arancelarias y sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación originaria de los países no participantes"; y

El artículo 11º, establece que los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción y estimular la complementación económica.

Toda la perspectiva anterior debe entenderse complementada, en lo que concierne a los acuerdos de alcance parcial, por la Resolución N° 2, adoptada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes de la ALADI, de fecha 12 de agosto de 1980, por la que se establecen las normas básicas que regulan la celebración de los acuerdos de alcance parcial, entre ellas las que autorizan la desgravación arancelaria (artículo 4º, letra e). Esta Resolución N° 2, se encuentra incorporada al ordenamiento jurídico del Tratado de Montevideo de 1980;

11º. Que en consecuencia, cabe concluir que el Tratado de Montevideo de 1980, en razón de su naturaleza y de lo aceptado por la doctrina en el ámbito del Derecho

Constitucional e Internacional, como ya se dijo, reviste el carácter de un tratado marco, puesto que fija los principios y determina los objetivos a los que deben sujetarse los Estados partes, para promover la cooperación y el desarrollo económico de sus miembros con el fin de alcanzar su integración, al mismo tiempo que establece un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, contemplando mecanismos adecuados para ese objeto, constituidos por los acuerdos de carácter regional y de carácter parcial que autoriza, facultándose la inclusión de cláusulas que contengan tratamientos diferenciados, preferencias y desgravaciones arancelarias, de lo que resulta que estos acuerdos de complementación económica vienen a constituirse en los instrumentos de mayor envergadura integracionista que ofrece a los miembros de la ALADI el Tratado de Montevideo, como se advierte de la sola lectura y contenido de sus artículos 2º, 4º, 5º, 7º, 9º y 11º;

12º. Que no está de más expresar, en lo que concierne a Acuerdos de Complementación Económica celebrados por Chile, que además del Acuerdo de Complementación suscrito con Bolivia, vigente desde el 30 de junio de 1993, al cual se agrega o adiciona el Décimo Protocolo Adicional que promulga el Decreto N° 1.412, motivo del requerimiento, que de conformidad con los antecedentes que proporciona el señor contralor General de la República en su escrito de observaciones, el Estado de Chile, en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, ha celebrado anteriores Acuerdos de Complementación Económica con Uruguay, Argentina, México, Venezuela, Colombia y Ecuador, los que se encuentran actualmente vigentes, sin haber tenido necesidad de aprobación parlamentaria o legislativa;

13º. Que de lo expuesto, en función de la línea de razonamiento que se ha venido siguiendo, aparece de manifiesto que para una adecuada resolución del conflicto en estudio, se hace necesario examinar el contenido del Acuerdo de Complementación Económica, celebrado por Chile con Bolivia, aprobado por Decreto N° 402, de 22 de abril de 1993, y publicado en el Diario Oficial de 30 de junio de ese mismo año;

14º. Que, en la fundamentación de ese Acuerdo, los Gobiernos de Chile y Bolivia dejan constancia que concurren a él considerando la posibilidad de fortalecer el proceso de integración de América Latina, dentro de los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980,

la activa participación de los celebrantes en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la necesidad de aprovechar al máximo las ventajas previstas en el Tratado, en especial las que reconocen a la República de Bolivia un tratamiento especial más favorable como país de menor desarrollo económico relativo.

En lo que interesa, el Acuerdo de que se trata establece un programa de preferencias arancelarias en favor de Bolivia, sin reciprocidad para productos originarios de esa Nación, en su artículo 2º, letra a); y en la letra b) de este mismo artículo, se acuerda una liberación de gravámenes, es decir de derechos aduaneros, en los siguientes términos "Los países signatarios acuerdan liberar de gravámenes las importaciones de los productos incluidos en los Anexos II y III del presente Acuerdo"; y en la letra d), profundizan esta liberación de gravámenes, para nuevos productos que en el futuro, y previa negociación, acuerden incorporar a los Anexos II y III.

En los respectivos Anexos se contienen las concesiones arancelarias y las preferencias correspondientes. En el Anexo I se establecen las concesiones arancelarias, sin reciprocidad, que se otorga a Bolivia; los Anexos II y III especifican los productos liberados de gravámenes, con preferencias del 100% y otras preferencias profundizadas de un Acuerdo de Alcance Parcial anterior entre Chile y Bolivia.

Convinieron además las partes de este Acuerdo, para los efectos de su aplicación que "se entenderá por 'gravámenes' los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre las importaciones.";

15º Que, de lo expuesto y reflexionado hasta ahora, atendido los términos del requerimiento, hacen necesario efectuar a continuación un examen comparativo del contenido del Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, examinado en el motivo anterior, con las materias contenidas en el Décimo Protocolo Adicional a dicho Acuerdo Complementario, conforme a lo que a su respecto se consignó en el fundamento 7º de esta sentencia;

16º. Que el análisis comparativo en cuestión, deja en evidencia en forma manifiesta que el Décimo Protocolo Adicional, no se refiere ni toca ninguna materia ajena o diversa de aquellas que trata y regula el Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia, en lo concerniente a tratamientos preferenciales y liberación

de gravámenes y derechos aduaneros convenidos (artículo 2º, letras a y b); y a la decisión que en él se establece de profundizar esta liberación de gravámenes para nuevos productos en el futuro, previa negociación (artículo 2º, letra d).

El Décimo Protocolo Adicional, como aparece de su texto, se limita a aplicar y desarrollar el programa de liberación en los términos que autoriza y establece el Acuerdo de Complementación Económica N° 22, sobre algunos aspectos puntuales, consistente en la eliminación de las estacionalidades a las preferencias otorgadas por Chile, que allí se indican, la eliminación de los cupos preferenciales sobre los ítemes que se mencionan y la ampliación de la preferencia que se indica en su artículo 1º;

17º Que lo que desarrolla el Décimo Protocolo Adicional, no significa otra cosa que la ejecución de lo que sobre la materia referida ha previsto el Tratado Marco de Montevideo de 1980 (ALADI) y el Acuerdo de Complementación con Bolivia N° 22, dentro de los objetivos de eliminar progresivamente las trabas para el comercio con ese país, favoreciéndolo como nación clasificada como de menor desarrollo económico relativo, y dentro del espíritu de cooperación e integración que fluye y alientan los referidos acuerdos internacionales. En suma, el Décimo Protocolo Adicional surge a la vida jurídica como una normativa de ejecución del Tratado de Montevideo ALADI, y se dicta con estricta sujeción a su texto y dentro de los parámetros que él autoriza;

18º. Que lo expuesto en los dos fundamentos anteriores (16º y 17º) conducen a este Tribunal a concluir, que el Décimo Protocolo Adicional no establece ni introduce o crea situación nueva alguna, que pudiere corresponder a materias específicas asignadas sólo a la ley, esto es, propias de la reserva legal máxima consagrada por la Carta Fundamental de 1980, principio restrictivo que trae como consecuencia que la ley sólo procederá en los casos que taxativamente se señalan en el artículo 60 de la Constitución Política, debiendo entenderse, además, que la ley sólo debe contener los elementos esenciales de la materia que regula, sin que ella pueda excluir la potestad reglamentaria que la Constitución Política confiere al Presidente de la República en su artículo 32, N° 8, para dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de la leyes;

19º. Que en este sentido, en lo que concierne a la relación ley reglamento, este Tribunal Constitucional

en sentencia Rol N° 242, de 12 de agosto de 1996, declaró que la Constitución en actual vigencia al precisar que sólo son materia de ley las que taxativamente enumera en su artículo 60°, cambió el sistema de dominio legal mínimo, establecido por el artículo 44 de la Constitución de 1925, que contenía una enumeración ni estricta ni rígida, sino abierta, de quince materias que sólo en virtud de una ley podían ser reguladas, haciendo procedente la ley en cualquiera otra materia en que la Constitución no la hubiere reservado expresamente a otra autoridad, por el sistema de dominio legal máximo o de dominio reservado a la ley, en el que ésta debe contener solamente aquellas normas destinadas a resolver los problemas más importantes de la Nación, esto es, limitada sólo a las bases esenciales sobre el ordenamiento jurídico que establece, pero sin penetrar al ámbito exclusivo de la potestad reglamentaria propia del órgano Ejecutivo (considerando 17°);

20°. Que, en estas circunstancias, cabe concluir que el Decreto Supremo N° 1.412, impugnado, y el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, que ese decreto promulga, se enmarcan dentro de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República, y por cierto, el Décimo Protocolo Adicional en el ámbito de las amplias atribuciones que, como conductor superior de las relaciones internacionales, la Carta Fundamental confiere al Presidente de la República en su artículo 32, N° 17, en relación, en este caso, con lo que la Constitución establece en su artículo 50, N° 1), inciso segundo, que perentoriamente dispone que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor, como acontece en la situación de autos, no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley, cuestión esta última que no concurre en la especie, de conformidad con lo concluido en los fundamentos anteriores;

21°. Que, en consecuencia, corresponde rechazar el reproche de inconstitucionalidad al Decreto Supremo N° 1.412, que los recurrentes han fundado en la vulneración del artículo 50, N° 1), de la Constitución Política, cuyo contenido se reprodujo en el fundamento 4°, en primer lugar, porque lo que establece este precepto en su inciso primero no ha tenido aplicación, en razón de concurrir nítidamente la situación que contempla el inciso segundo de esa norma, y en cuanto a la supuesta violación del inciso tercero del mismo

precepto, tampoco resulta procedente desde que no habiendo abordado el Decreto Supremo N° 1.412, por su propio contenido de ejecución, materias propias de ley, la falta u omisión de facultades que se atribuye al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, en relación con las materias del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI), ha carecido de toda relevancia;

22°. Que a esta conclusión medular ha llegado este Tribunal, en función de una interpretación de contexto, racional y dinámica de la preceptiva que dirime el conflicto y entendiendo que la materia sobre la cual incide, esto es, cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales vigentes, son de la principal responsabilidad y oportuna ejecución del Presidente de la República, en su carácter de superior conductor de las relaciones internacionales del Estado y de titular exclusivo de la potestad reglamentaria de ejecución;

23°. Que, para resolver el conflicto propuesto, este Tribunal ha recurrido una vez más a la regla de interpretación constitucional que ha utilizado en reiterados fallos anteriores, por la que se concibe que la Constitución es un todo orgánico y que el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía debiendo excluirse, definitivamente, cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos. La razón de ser de este principio de hermenéutica es muy simple: Es inadmisibles aceptar que la Constitución contenga normas sin sentido y sin aplicación práctica (Rol N° 33, de 1985; Rol N° 43, de 1987, y Rol N° 279, de 1998). En efecto, de aceptarse la interpretación contraria a la que se sostiene, como bien lo afirma el Contralor "importaría que la aprobación que el Congreso Nacional efectúa de las cláusulas de un tratado marco carecería de toda eficacia, toda vez que el Jefe del Estado tendría que someter nuevamente a la consideración de ese órgano Legislativo los convenios que celebre para dar cumplimiento a los objetivos planteados por las partes, sobre materias y conforme a procedimientos cuyo marco regulatorio el Congreso ya aprobó.";

24°. Que carece de todo asidero la argumentación de los recurrentes, en orden a que el Protocolo por contener materias de ley debió someterse a la aprobación del Congreso.

En efecto, aquí el tratado ya ha sido aprobado con anterioridad por el órgano Legislativo, promulgado y publicado. El decreto cuestionado sólo se limita a

ejecutar o cumplir lo dispuesto en el Tratado Marco. Ello no significa, por ende, que se actúe al margen del Poder Legislativo, pues éste ya otorgó su autorización al aprobar el acuerdo primitivo que ahora se complementa o ejecuta;

25°. Que cabe por otra parte considerar, como lo observa el Presidente de la República en su respuesta, que si bien el requerimiento impugna formalmente el Décimo Protocolo Adicional promulgado por el Decreto Supremo N° 1.412, por inconstitucional, en último término el cuestionamiento de inconstitucionalidad propiamente se dirige en contra del mismo Tratado Marco de Montevideo (ALADI) al cual, como ha quedado establecido, se subordina y relaciona directamente el Décimo Protocolo Adicional en las materias que se limita a desarrollar;

26°. Que un planteamiento de esa naturaleza resulta inadmisibles, pues se aparta de la facultad que confiere el artículo 82, N° 5°, de la Constitución Política, por cuanto por la sola impugnación del Decreto N° 1.412, y de la eventual inconstitucionalidad del Décimo Protocolo Adicional, llevarla a este Tribunal a emitir un pronunciamiento material implícito sobre la constitucionalidad del Tratado de Montevideo de 1980, incorporado al ordenamiento jurídico interno y con plena validez jurídica, pronunciamiento de carácter represivo que le está vedado, en razón de que dentro de las facultades que taxativamente le confiere la Carta Fundamental, en su artículo 82, en ninguna de ellas se le autoriza para emitir juicios o pronunciamientos sobre la constitucionalidad de una norma jurídica de esta naturaleza, en vigencia;

27°. Que en esta misma orientación este Tribunal Constitucional en la causa Rol N° 253, de 15 de abril de 1997, en su fundamento 7°, en la parte que interesa declaró: "Que aceptar que mediante la declaración de inconstitucionalidad de un decreto se enjuicie implícitamente el contenido de una ley, importaría vulnerar gravemente un conjunto de normas constitucionales que consagran, mediante el reparto de competencia, el principio de supremacía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y, así también, en rigor, las atribuciones exclusivas de los distintos Poderes del Estado. En efecto, se infringiría, en primer término, el artículo 82 de la Carta Fundamental que contiene la enumeración taxativa de las facultades de este Tribunal, por cuanto en ninguna de ellas está autorizado para emitir juicios implícitos o explícitos sobre la constitucionalidad de una norma legal en vigencia, salvo en aquella contemplada en su

número 3° respecto de los decretos con fuerza de ley, que no es el caso...";

28°. Que esta conclusión no significa de manera alguna una abdicación de las atribuciones del Tribunal Constitucional, pues éste de conformidad con lo prescrito en el artículo 7° de la Carta Fundamental, actúa válidamente siempre que lo haga dentro de su competencia y es evidente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 82 de la misma Carta, que esta Magistratura carece de facultades para emitir pronunciamientos implícitos o explícitos sobre la constitucionalidad de un tratado o de una ley en vigor. Por consiguiente, al obrarse de esta manera se está dando estricta y cabal aplicación a los artículos 6°, 7°, 80° y 82° de la Ley Fundamental y, además, mediante una interpretación lógica y sistemática de su texto se evita que este Tribunal extienda su jurisdicción más allá de los límites que le señala la preceptiva constitucional;

29°. Que este planteamiento se sujeta estrictamente al principio de supremacía constitucional, y por cierto no se subordina al principio de jerarquía de la normas, en atención a que ambos principios no se contraponen sino que, por el contrario, convergen en la misma dirección, ya que el de "supremacía constitucional" presupone el de "jerarquía normativa", como se encargan de destacarlo, con razón, diversos autores. En efecto, Bidart Campos, en su obra *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional* expresa al respecto: "La doctrina moderna de la supremacía —se refiere a la constitucional— presupone que el orden jurídico no es caótico ni desordenado, sino que su plexo se integra en una gradación jerárquica y escalonada que conoce planos subordinantes y subordinados. Otra vez, agrega, el descenso piramidal desde el vértice ocupado por la constitución formal hasta la base muestra que hay planos escalonados, en cada uno de los cuales la forma de producción jurídica y el contenido de ésta deben adecuarse a las prescripciones del plano antecedente, que marca las pautas al inferior, desembocando y remitiéndose todos a la instancia última de la constitución suprema." (ob. cit., pág. 41, 2);

30°. Que el esquema doctrinario precedente, encuadra perfectamente con nuestro ordenamiento jurídico que contempla grados jerárquicos perfectamente decantados y en que la legitimidad de cada norma se justifica en función de su conformidad con la que la precede en dicha escala, en forma directa e inmediata.

Como bien se sabe, los actos derivados de la llamada

“Potestad Reglamentaria de Ejecución” del Presidente de la República ocupan un tercer lugar jerárquico bajo la Constitución y la ley.

En efecto, dicha actividad reglamentaria es *infra legem* o sub legal.

Por consiguiente, si se trata de evaluar la constitucionalidad de un decreto de ejecución –tema planteado por el requerimiento–, el punto de referencia en lo inmediato debe ser la ley habilitante, y que en el presente caso se encuentra representado por el Tratado Marco;

31°. Que, además, los requirentes han sostenido que el Decreto Supremo N° 1.412, promulgatorio del Décimo Protocolo Adicional, al modificar los tributos correspondientes al arancel aduanero, los cuales se fijan por ley, se excedió en sus atribuciones y ha vulnerado el principio constitucional de la legalidad, que consagran los artículos 6° y 7° de la Constitución Política;

32°. Que esta impugnación debe ser también desestimada porque es indudable que ese Decreto y el Décimo Protocolo Adicional se limitan a desarrollar, en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución, el núcleo esencial contenido en el Tratado Marco;

33°. Que, por lo demás, la Ley N° 18.525, relativa a “Normas Sobre Importación de Mercaderías al País”, publicada en el Diario Oficial de 30 de junio de 1986, que regula el régimen arancelario vigente en el país, incorpora a su normativa los regímenes especiales que se contemplen a través de acuerdos internacionales, tal como lo dispone el inciso segundo de su artículo 1°, debiendo destacarse lo que sobre el particular establece en su artículo 2°, por el que se reconoce que forman también parte de esa ley “los derechos que den aplicación al Tratado de Montevideo de 1980, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”. En consecuencia, los convenios y tratados internacionales señalados e incorporados como están a la Ley N° 18.525, concurren a regular en el ordenamiento jurídico interno el régimen arancelario vigentes.

34°. Que los diputados reclamantes pretenden igualmente, que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 1.412 impugnado, en razón de que vulnera los derechos y garantías constitucionales que consagran los N°s 2°, 20°, 21° y 22° del artículo 19° de la Constitución Política;

35°. Que en virtud de lo reflexionado en los motivos 32° y 33°, corresponde desestimar la pretendida

vulneración de la garantía contemplada en el N° 20° del artículo 19° de la Constitución, que consagra el principio de legalidad tributaria;

36°. Que, asimismo, en relación con la garantía del N° 21° del artículo 19°, que reconoce el derecho a desarrollar cualquier actividad económica respetando las normas legales que la regulen, la que a juicio de los requirentes estaría vulnerada por el Decreto promulgatorio N° 1.412, al alterar el marco regulatorio arancelario fijado por la Ley N° 18.525, igualmente debe ser rechazado con el mérito de lo concluido en el fundamento 33°;

37°. Que, en cuanto a las garantías establecidas en los N°s 2° y 22°, del artículo 19 de la Constitución, que reconocen, respectivamente, el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, considera este Tribunal que la ampliación de la liberación arancelaria que recoge el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo en función del plan de regulación de desgravación en favor de Bolivia convenido en el Acuerdo de Complementación Económica N° 22, se encuentran insertos dentro de los principios de cooperación e integración latinoamericana que consagra y sustenta el Tratado Marco de Montevideo;

38°. Que, con lo expuesto, cabe concluir que las diferenciaciones y la ampliación de las preferencias arancelarias en favor de Bolivia, en su carácter de país de menor desarrollo económico relativo, establecidas para superar las trabas del intercambio económico con ese país, manifiestamente no configuran diferencias arbitrarias, ni discriminación de esa índole en el trato que debe dar el Estado en materia económica, por cuanto aparecen revestidas de razonabilidad y fundamento plausible, a lo que cabe agregar que la propia Constitución, en el inciso segundo, del numeral 22°, de su artículo 19, autoriza para conceder determinados beneficios directos e indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras, que no rengan, desde luego, el carácter de arbitrarios;

39°. Que por todos estos fundamentos corresponde rechazar el requerimiento de autos.

Y, vistos, lo dispuesto en los artículos 6°, 7°, 24°, 32° N°s 8° y 17°, 50° N° 1), 80° y 82° N° 5, de la Constitución Política de la República; artículos 1° y 2° de la Ley N° 18.525; y artículo 48 de la Ley N° 17.997,

Orgánica Constitucional de este Tribunal.

Se declara, que se rechaza el requerimiento interpuesto a fojas 1.

Acordada con los votos en contra del presidente, don Osvaldo Faúndez Vallejos y la ministra señora Luz Bulnes Aldunate.

El presidente, don Osvaldo Faúndez, por las consideraciones que pasa a exponer, fue de opinión de acoger el requerimiento y declara la inconstitucionalidad del decreto impugnado:

1º. Que nuestra Carta Fundamental ha establecido un régimen preciso y claro respecto de los tratados internacionales, tanto en lo relativo a su gestación como en lo concerniente al procedimiento para constituirlos en leyes de la República y hacerlos cumplir. En efecto, en su artículo 32, numeral 17, dispone que es atribución especial del Presidente de la República "Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 50, Nº 1"; en su artículo 50, Nº 1, inciso primero, señala que es atribución exclusiva del Congreso: "Aprobar a desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley"; en el inciso segundo del citado Nº 1, del artículo 50, expresa que "Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley", y en el inciso tercero del mismo Nº 1 del artículo 50 establece que: "En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61".

2º. Que para el debido examen de la constitucionalidad del decreto cuestionado, en la forma como lo ha sido, esto es, en lo medular, porque promulga y ordena publicar un tratado internacional que no obtuvo la aprobación previa del Congreso Nacional, como lo exige el artículo 50, Nº 1 de la Constitución, pues contiene materias comprendidas en la reserva legal

tributaria, necesario e imprescindible se hace confrontarlo con las disposiciones constitucionales consignadas y con otras de la misma naturaleza vinculadas a ellas, e ilustrativo considerarlo previamente en relación con el Tratado de Montevideo y el Acuerdo de Complementación Económica Nº 22, celebrado entre la República de Chile y Bolivia, desde que la objeción de constitucionalidad planteada a su respecto constituye una medida adoptada por el Presidente de la República como consecuencia de haberse aprobado con antelación el mencionado tratado y de haberse celebrado un acuerdo de complementación de los contemplados en el mismo tratado.

3º. Que el Tratado de Montevideo, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, fue suscrito el 12 de agosto de 1980. El Presidente de la República lo sometió a la consideración de la Junta de Gobierno, que a la sazón ejercía el Poder Legislativo, la que lo aprobó por acuerdo de 7 de mayo de 1981, para luego ser promulgado como ley de la República y publicado en el Diario Oficial de 24 de agosto del mismo año. Consta de 10 capítulos y 69 artículos, y el referido acuerdo aprobatorio sólo comprendió su texto, sin hacer referencia alguna a la concesión de facultades extraordinarias del Presidente de la República para adoptar medida o celebrar acuerdos que correspondieran a materias de dominio legal. Su contenido es manifiestamente de carácter general, como corresponde a su naturaleza y a sus motivaciones y finalidades, mediante las cuales tiende a orientar a los países miembros hacia una efectiva y real integración latinoamericana, dejando para las negociaciones de cada caso en particular la determinación y precisión de los beneficios de los programas que, en base a él, se acordarán y pondrán en práctica. Incorpora a su ordenamiento jurídico de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en sesión de 12 de agosto de 1980, de las cuales sólo cabe mencionar la signada con el Nº 2, que establece la normativa básica relativa a la celebración de los acuerdos de alcance parcial, entre ellos, los que facultan la desgravación arancelaria, porque todas las demás se limitan a reproducir las disposiciones del propio tratado.

4º. Que, de conformidad con el Tratado de Montevideo, de 6 de abril de 1993, en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia, los Plenipotenciarios de las Repúblicas de Chile y Bolivia celebraron el Acuerdo de Complementación Económica Nº 22, acuerdo que fue promulgado por Decreto Supremo del 22 del mes

citado, publicado en el Diario Oficial de 30 de junio del mismo año, después de su toma de razón por la Contraloría General de la República, sin que a su respecto existiera aprobación previa del Congreso y cuyos objetivos fueron establecer las bases para una progresiva y amplia integración de las economías de los países signatarios. De acuerdo a él y a sus Anexos, el Presidente de la República otorgó concesiones arancelarias y liberaciones de gravámenes para una amplia cantidad de productos, precisando para cada uno de ellos su codificación, la rebaja porcentual o liberación arancelaria correspondiente, el cupo del monto máximo de la importación beneficiada y la duración de su vigencia o estacionalidad, según los casos.

5°. Que el 24 de julio de 1998, los Gobiernos de Chile y Bolivia suscribieron el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, el que fue promulgado por Decreto Supremo N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicado en el Diario Oficial del 6 de noviembre siguiente. En virtud de este Protocolo, que no fue sometido a la consideración y aprobación del Congreso, los Plenipotenciarios de ambas Repúblicas concordaron en introducirle modificaciones al Acuerdo de Complementación suscrito el 6 de abril de 1993. Según se establece en su artículo 1°, convinieron en "Ampliar el programa de liberación del Acuerdo de Complementación Económica N° 22 celebrado entre ambos países, mediante la eliminación de las estacionalidades a las preferencias otorgadas por Chile sobre los ítemes 1507.10.00, 1512.11.10 y 1512.21.00; la eliminación de los cupos preferenciales sobre los ítemes 2304.00.00, 2306.10.00 y 2306.30.00; y la ampliación a la preferencia otorgada sobre el ítemes 1517.90.90 a toda subpartida correspondiente, cuyos nuevos términos y condiciones se registran en anexo a este Protocolo." De la detenida lectura de este Protocolo y de su Anexo, así como de los antecedentes e informes que el Tribunal ha tenido a la vista aparece que el produce en definitiva, entre otros, los efectos y consecuencias siguientes:

a) Elimina la restricción o límite de las importaciones liberadas por el Acuerdo de Complementación Económica N° 22, al suprimir el cupo restrictivo de las 130.000 toneladas, lo que significa que todas las importaciones provenientes de Bolivia de tortas o afrechos (soya, maravilla, algodón) quedan exentas de pagar el impuesto establecido a su respecto por la Ley N° 18.525, relativa a "Normas sobre Importación

de Mercancías al País";

b) Establece exenciones de tributos arancelarios para la importación de productos como la mantequilla de coco o preparaciones alimenticias de aceites vegetales, que se encuentran afectas al pago de derechos arancelarios de acuerdo con la citada Ley N° 18.525, y

c) Profundiza una discriminación en favor de las importaciones de aceite en bruto de maravilla respecto de sus similares de soya y algodón, porque elimina la restricción de estacionalidad permitiendo que las importaciones de aceite en bruto de maravilla se beneficien de exenciones aunque se produzcan en los primeros siete meses del año y porque restringe el volumen de las importaciones bolivianas de aceite en bruto de soya y de algodón privilegiadas con la exención.

6°. Que reseñados de manera sucinta y con la finalidad señalada el Tratado de Montevideo, el Acuerdo de Complementación Económica N° 22 con Bolivia y el Décimo Protocolo Adicional a este último, cuyo decreto promulgatorio es el cuestionario en estos antecedentes, corresponde, para proseguir con el ordenamiento de ideas asentado en la motivación segunda, analizar la constitucionalidad del citado decreto confrontándolo con la sistemática normativa transcrita en la consideración inicial de esta disidencia, de la que fluyen conclusiones particulares racionalmente consecuenciales que sirven para clarificar su contenido. Ellas son, básicamente:

a) El Presidente de la República tiene la facultad especial de negociar, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses nacionales:

b) Los tratados así generados carecen de valor si no son aprobados por el Congreso Nacional, pues esta aprobación es formalidad habilitante para que el Presidente de la República pueda ratificarlos y otorgarles el carácter de leyes de la República;

c) Para el cumplimiento de un tratado vigente el Presidente de la República puede acordar las medidas pertinentes sin previa aprobación del Congreso solamente cuando ellas no correspondan a materias del dominio legal;

d) En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado o convenio del Congreso Nacional puede facultar al Presidente de la República para adoptar las medidas o acuerdos necesarios para su cumplimiento y sobre materias propias de ley sin nueva aprobación de aquél, y

e) Si en el acto aprobatorio de un tratado o convenio no se otorga al Presidente de la República la facultad para adoptar medidas o acuerdos tendientes a su cumplimiento y que incidan en materias propias de ley, todas las medidas o acuerdos posteriores que tengan esa finalidad y comprendan tales materias deben ser previamente aprobados por el Congreso, porque éste no ha delegado en el Presidente de la República una de sus atribuciones legislativas exclusivas para permitir que dicte, sin su aprobación, normas sobre materias que la Constitución dispone que son de ley.

7º. Que resulta de interés fundamental para delimitar correctamente y resolver en forma acertada la acción deducida en la especie a considerar, por una parte, que es sólo respecto del Decreto Supremo N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del año pasado, que se ha requerido su inconstitucionalidad y no sobre algún otro acto en absoluto y que el requerimiento respectivo se funda básicamente en que el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22 y su Anexo, que el decreto promulga, no obstante contener materias comprendidas en la reserva legal tributaria, no fue sometido a la aprobación previa del Congreso, es decir, no contó con la formalidad habilitante establecida al efecto expresamente en la Constitución, y por otra parte, que el mismo decreto, en su contenido, crea o genera por sí sólo efectos propios y precisos en lo referente a preferencias arancelarias y liberaciones de gravámenes en beneficio de la República de Bolivia, consecuencias directas que brotan de su sola existencia, como se ha dejado claramente establecido en la fundamentación quinta precedente, de manera que su relación con el Acuerdo de Complementación Económica referido y con el Tratado de Montevideo en nada afecta su singularidad propia como modificatorio de materias tributarias.

8º. Que la Constitución Política ha consagrado el principio de la legalidad tributaria en el N° 20º de su artículo 19, por el que asegura a todas las personas que no podrán ser afectadas por tributos –y es indiscutible y de absoluta y general aceptación que los aranceles constituyen tributos– si no existe una ley que los establezca, respetando las demás exigencias que indica, lo que se encuentra corroborado por su artículo 62, al disponer en el inciso segundo que las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza que sean sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados y al establecer en el N° 1º que la iniciativa exclusiva para imponer,

suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión corresponde al Presidente de la República, disposiciones ambas que armonizan plenamente con lo que establecen los numerales 2 y 14 de su artículo 60, que, respectivamente, disponen que son materias de ley “Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley” y “Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”.

9º. Que la ponderación conjunta, detenida y armónica de los antecedentes de hecho y de derecho consignados permite sentar las siguientes premisas:

- a) En materia de tratados internacionales nuestro sistema constitucional establece como norma o regla general que todo tratado debe ser sometido a la aprobación del Congreso Nacional, con la sola excepción de que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requieren de dicha aprobación, a menos que incidan en materias propias de ley;
- b) El Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 22 con Bolivia que promulga el decreto impugnado es un acuerdo celebrado para el cumplimiento de un tratado en vigor, el Tratado de Montevideo;
- c) El Tratado de Montevideo no delega en el Presidente de la República atribuciones legislativas;
- d) El citado Protocolo se acordó en forma simplificada, o sea, no contó con la aprobación previa del Congreso Nacional, y
- e) El mismo Protocolo modifica tributos y contiene, en consecuencia, materias propias de ley.

10º. Que si se considerara que las medidas que el Presidente de la República adopta o los acuerdos que celebra para el cumplimiento de un tratado en vigor no necesitan de la aprobación del Congreso Nacional cuando se refieren a las mismas materias ya contenidas y reguladas en el tratado marco que los genera –en la especie el Tratado de Montevideo– o en alguno de sus acuerdos de ejecución también vigentes –en el caso del Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22–, sin alterarlas o introducirles alguna modificación, aunque las materias en que todos incidieren correspondieran a las propias del dominio legal y respecto de los primeros no se hubieren delegado

facultades legislativas por el Congreso al Presidente de la República –así aconteció con el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica mencionado y su Anexo–, como es el parecer manifestado de algún modo u otro en los informes emitidos por el Presidente de la República y el Contralor General de la República, dicha consideración se desvanecería y carecería de todo asidero por la aplicación de dos principios fundamentales de la hermenéutica constitucional, que este Tribunal indudablemente ha sostenido reiterada e invariablemente en sus fallos: un, que no es dable al intérprete distinguir donde la Constitución no distingue –el inciso segundo del N° 1 del artículo 50 de la Constitución no hace distinción alguna al ordenar que dichas medidas o acuerdos de cumplimiento requerirán de nueva aprobación del Congreso, o sea, se refiere a todos los que tratan materias propias de ley, sin excepción–, y el otro, que debe excluirse toda interpretación de la Ley Fundamental que conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos –en la hipótesis planteada es evidente que el citado inciso segundo del N° 1 del artículo 50, al ser desoído no obstante su claro y categórico mandato, queda anulado o privado totalmente de eficacia.

11°. Que todos los antecedentes expuestos y los razonamientos vertidos llevan natural y espontáneamente a concluir terminantemente y en definitiva que el Decreto Supremo N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998, es in-constitucional porque vulnera los preceptos de la Constitución que pasan a señalarse: artículo 19, N° 20°, en relación con los artículos 60 y 62, N° 1°, desde que modifica tributos, materia de ley; artículo 50, N° 1, puesto que el acuerdo que promulga no fue aprobado por el Congreso Nacional, y los artículos 6° y 7°, por cuanto invade las atribuciones del Poder Legislativo.

La ministra señora Luz Bulnes disiente de la sentencia de autos considerando que se han desconocido claras atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, en razón de las motivaciones que señala a continuación.

Para una mayor claridad se tratará, separadamente, la constitucionalidad del Decreto N° 1.412, de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que entró en vigencia el 24 de julio de 1998 y que se publicó en el Diario Oficial de 6 de noviembre de 1998 y la constitucionalidad del Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22.

1. Constitucionalidad del Decreto N° 1.412, de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

1°. Que, por el reclamo de autos, los requirentes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del Decreto N° 1.412, de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, por contravenir los artículos 6°, 7°, 50 N° 1° y 19, N°s 2, 20, 21 y 22, de la Constitución.

2°. Que, por el Rol N° 253, considerandos 4° a 9°, este Tribunal Constitucional sostuvo que la atribución que el constituyente otorga a este órgano constitucional por el artículo 82, N° 5, implica que al pronunciarse sobre un decreto no puede evitar referirse a la ley que lo sustenta, pues la ley y el reglamento conforman un solo todo armónico y están indisolublemente unidos, unión que sólo desaparece cuando el reglamento se aparta de la ley y sólo en ese caso podría ser objetado por el Tribunal Constitucional en conformidad al artículo 82, N° 5, de la Constitución.

En esa sentencia, la Ministra que disiente no concurrió a esos considerandos y señaló lo siguiente:

“2. Que, aceptar que el Tribunal Constitucional sólo podría ejercer la atribución del artículo 82, N° 5, cuando el decreto se desvincula de la ley, implica una afirmación que deja sin efecto una clara atribución de este Tribunal, que la puede ejercer sin que ello signifique pronunciarse sobre los actos del órgano legislativo.

“3. Que, el constituyente quiso, según se desprende con toda claridad del artículo 6° antes citado, que todos los órganos del Estado actuaran de acuerdo a la Constitución y para ello estructuró órganos que velan para que se cumpla este principio.

“De aquí, las funciones del Tribunal Constitucional y también, que cuando éste ejerce el control de constitucionalidad de las normas emanadas del órgano ejecutivo debe revisar, antes que nada, si se ha dado cumplimiento o no a las normas constitucionales.

“4. Que, a mayor abundamiento, la ejecución de las leyes que hace el Presidente de la República, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, debe efectuarse con pleno y absoluto respeto de las normas, principios y valores constitucionales. El cumplimiento de la ley jamás podría servir de justificante para la violación de la Constitución, ya que por imperativo constitucional, el Jefe de Estado debe actuar no sólo

en conformidad a las leyes sino que, prevalentemente, con apego irrestricto a la Constitución. No debe olvidarse que el Primer Mandatario está vinculado directa e inmediatamente a la Constitución, es decir, no se encuentra vinculado a ésta a través de las leyes. De este modo, su actuación tiene que observar, en primer término, los mandatos constitucionales y sólo a continuación los mandatos legales. Si la Constitución no le permite actuar, aun cuando la ley lo autorice, necesariamente, deberá abstenerse de hacerlo, *so pena* de incurrir en infracción constitucional.

“Lo anterior se desprende claramente del artículo 6º y también del artículo 24 de la Constitución Política que vincula directamente al Presidente de la República a la Constitución. Así, el inciso segundo del artículo 24, expresa: “Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

3º. Que de lo anterior resulta claro que para estudiar la constitucionalidad del decreto objetado es menester confrontar éste con la norma constitucional y no cabe analizar si el Decreto se ajusta o no a la ley, en este caso al Tratado Marco y al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia Nº 22, pues la atribución que se ha entregado al Tribunal Constitucional, por el artículo 82, Nº 5º, es examinar si el Decreto cumple o no con la Constitución.

4º. Que en el caso de autos los requirentes ejercieron la acción que les confiere el artículo 82, Nº 5º, y pidieron que se declarara inconstitucional el Decreto Nº 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo por contravenir las disposiciones constitucionales señaladas en el considerando 1º.

5º. Que a juicio de esta disidencia, previo al examen de constitucionalidad del Décimo Protocolo Adicional y de su Anexo, es menester revisar la constitucionalidad del decreto antes señalado a la luz de las normas constitucionales.

6º. Que, el decreto cuya constitucionalidad se cuestiona dice lo siguiente:

“Promulga el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia Nº 22, que Amplía el Programa de Liberación de dicho Acuerdo.

“Núm. 1.412. Santiago, 21 de agosto de 1998.- Vistos: Los artículos 32, Nº 17, y 50, Nº 1), inciso segundo de la Constitución Política de la República.

Considerando:

“Que por Decreto Nº 568, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 24 de agosto de 1981, fue promulgado el Tratado de Montevideo 1980, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

“Que la resolución Nº 2, de 12 de agosto de 1980, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI, publicada en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1981, estableció normas básicas y de procedimiento que regulan la celebración de Acuerdos de alcance parcial en los que no participa la totalidad de los miembros del Tratado de Montevideo 1980.

“Que con fecha 24 de julio de 1998 los Gobiernos de las Repúblicas de Chile y Bolivia suscribieron el Décimo Protocolo Adicional, que consta de un Anexo, al Acuerdo de Complementación Económica Nº 22, publicado en el Diario Oficial de 30 de junio de 1993, por el que se amplía el programa de liberación del mencionado Acuerdo de Complementación Económica.

Decreto:

“Artículo único. Promúlganse el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia Nº 22, por el cual se amplía el programa de liberación de dicho Acuerdo, suscrito entre los Gobiernos de las Repúblicas de Chile y Bolivia el 24 de julio de 1998; cúmplanse y llévense a efecto como Ley y publíquese copia autorizada de sus textos en el Diario Oficial”.

7º. Que del decreto transcrito en el considerando anterior, cabe destacar, en primer lugar, los vistos - “artículo 32, Nº 17 y 50, Nº 1º, inciso segundo de la Constitución” y, segundo: que en su artículo único ordena que se lleve a efecto como ley.

8º. Que la sentencia de autos acogiendo la tesis del Presidente de la República, en su escrito de observaciones, sostiene que el Decreto Nº 1.412 fue dictado en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República, que a juicio de los sentenciados siguiendo la doctrina del Presidente de la República en su escrito de observaciones, autorizarla para complementar la ley o el Tratado Marco.

9º. Que de la sola lectura del Decreto en cuestión se desprende con claridad que el Presidente de la República no ha esgrimido como fundamento jurídico

de su actuar la potestad reglamentaria para ejecutar las leyes, sino que, por el contrario, sustenta el decreto referido en el artículo 32, N° 17, de la Carta Fundamental, que en ninguna de sus partes se refiere a la facultad del Presidente para dictar un decreto promulgatorio de ley, ni de ninguna otra norma del ordenamiento jurídico. Lo sustenta además, en el artículo 50, N° 1°, inciso segundo, de la Carta, que faculta al Presidente para dictar las medidas y celebrar los acuerdos de ejecución que juzgue necesarios para el cumplimiento de un tratado en vigor —potestad reglamentaria de ejecución—, pero que jamás lo ha autorizado para que dichas medidas o acuerdos se cumplan como ley de la República, salvo que se trate de materias de ley, en cuyo caso deben ir al Congreso para su aprobación o rechazo.

10°. Que, esta misma tesis la sostiene el profesor Gastón Gómez Bernaldes, en informe en derecho acompañado en estos autos que dice: “El artículo 50 1) inciso 2 de la Carta faculta al Presidente para dictar las medidas y celebrar los acuerdos de ejecución que juzgue para el cumplimiento de un tratado en vigor... pero ello no lo autoriza a promulgar dichas medidas o acuerdos como ley de la República sino simplemente lo facultan para ejercer su potestad reglamentaria de ejecución. El artículo 50 1) inciso 2°, y salvo que se trate de materias de ley, faculta al presidente para dictar medidas o celebrar acuerdos invocando para ello, las facultades especiales conferidas en el artículo 32 número 8 pero lo que no puede hacer, teniendo como fundamento esta o esa norma y es lo que ha hecho, es promulgar como ley de la República medidas y acuerdos de ejecución que no han atravesado el procedimiento constitucional de formación de la ley y que no se encuentran en el caso del artículo 50 1) inciso primero.”

11°. Que de estas argumentaciones aparece con nitidez que el Presidente de la República no ha actuado dentro de su competencia y ha excedido sus atribuciones, por lo que el Decreto N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, antes analizado, adolece de nulidad en virtud de los artículos 7° y 24 de la Constitución Política.

De lo expuesto se desprende indubitablemente:

- a) La nulidad del decreto promulgatorio N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998, y
- b) Que si el decreto promulgatorio es nulo no puede admitirse la validez y vigencia del Décimo Protocolo Adicional y su Anexo.

En consecuencia, debió aceptarse el requerimiento.

A mayor abundamiento, analizaré a continuación la constitucionalidad de las normas del Décimo Protocolo Adicional y su Anexo que el Presidente de la República ha ordenado aplicar como ley de la República.

II. Constitucionalidad del Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia, N° 22.

12°. Que el Tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, fue suscrito en Montevideo el 12 de agosto de 1980, y fue aprobado por la Junta de Gobierno por Acuerdo de 7 de mayo de 1981. No consta en este Tratado ni en su decreto promulgatorio que se hayan otorgado facultades legislativas de acuerdo a la Constitución Política al Presidente de la República.

Como bien se desprende de la Ley Fundamental y del cuerpo del Tratado no cabe la delegación de facultades legislativas tácitas sino que éstas deben ser expresas y cumpliendo los requisitos del artículo 50, N° 1°, inciso tercero.

13°. Que, por el artículo 4° del Tratado se reconoce la posibilidad de acuerdos parciales, que regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriben o que a ellos adhieran y el artículo 11 del mismo cuerpo legal se refiere a los Acuerdos de Complementación Económica, una de las posibles categorías de los acuerdos de alcance parcial.

14°. Que, los países de Chile y Bolivia celebraron el Acuerdo de Complementación Económica N° 22, de conformidad con el Tratado de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALADI. De la lectura de este Acuerdo resulta claro que éste introdujo una alteración en beneficio de Bolivia de los aranceles a que quedaban sujetos las importaciones de determinados productos.

15°. Que ha sido unánimemente aceptado por la doctrina y por la jurisprudencia y se desprende también de la Sesión N° 398 de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, que los aranceles constituyen tributos que están sujetas al principio de legalidad y de igualdad (artículos 19, N° 20°; 62, N° 1° y 60, N° 14 de la Ley Fundamental).

Si bien el referido Acuerdo contenía materias propias de ley, en conformidad a las normas citadas, no fue sometido a la aprobación o rechazo del Congreso.

Con posterioridad a la suscripción de dicho Acuerdo

se celebraron nueve Protocolos Adicionales que, igualmente no se enviaron a la aprobación o rechazo del Congreso Nacional.

16°. Que, por el Decreto N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998, se promulgó el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22. La constitucionalidad de este Decreto y del Décimo Protocolo y de su Anexo es otra de las materias que corresponde resolver por el reclamo planteado a este Tribunal.

A juicio de esta disidencia es evidente que el Decreto N° 1.412 no se ajusta a la Constitución, pero debemos ver también la constitucionalidad del Protocolo y de su Anexo que este decreto promulgó.

17°. Que la sentencia de autos recoge la tesis de las observaciones del Presidente de la República en el sentido que "La reserva de ley se caracteriza por crear una obligación al legislador de regular él mismo el núcleo básico de la materia respectiva, de manera tal, que sólo sea posible remitir al reglamento la emanación de disposiciones tendientes a la ejecución de los preceptos de la ley. Ello es concordante con que la ley se deba limitar a establecer las normas básicas de la disciplina de un ordenamiento determinado."

Señala también el Presidente de la República que "La reserva constitucional de una materia a la ley no supone, contra lo que pudiera parecer, la prohibición total de acceso a la misma de la potestad reglamentaria, pues cabe un cierto grado, diversos según los casos, de colaboración del reglamento con la ley previa que las regule. El problema no es si la norma legal puede apelar a la norma reglamentaria, sino el *quantum* admisible de este remisión."

18°. Que no concordamos con esta visión de la potestad reglamentaria en nuestra Carta Política. Si bien es cierto que el artículo 60 reconoce la Ley de Bases, por ejemplo, en el N° 4, que se refiere, específicamente a "Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social"; el N° 18, a "Las que fijan las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública"; el N° 20, a "Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico".

En los otros numerales del artículo 60, disposición que señala la reserva máxima legal, no se hace mención a las leyes de bases, las que evidentemente dan más amplitud a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. En los dichos números se indica

específicamente la materia que corresponde que el legislador regule, lo que no da la amplitud a la potestad reglamentaria que da las leyes que sólo deben contener las bases.

Entre las que el legislador debe regular integralmente están todas aquellas que la Constitución exige que sean reguladas por una ley y las que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 60, N° 2 y 14), como es el caso de imponer, suprimir, reducir o condonar tributos. En otras palabras, toda la materia tributaria está sujeta a la reserva estricta de legalidad.

19°. Que, dicho lo anterior —y reiterando nuestra posición—, queda en evidencia que para examinar la amplitud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República es menester analizar, cuidadosamente, el artículo 60 de nuestra Constitución, y así resulta que sólo en ciertas materias, tales como las señaladas anteriormente el Presidente puede complementar las materias de ley con mayor latitud. Pero, es muy distinta la situación, tratándose de las demás materias de ley, en las que el constituyente no hace referencia alguna a la posibilidad de dictar leyes de bases. Prácticamente, en estos últimos casos se exige una regulación total del legislador y el reglamento debe limitarse estrictamente a poner en ejecución esas normas y no le está permitido incorporar nuevas disposiciones o complementar las materias estrictamente legales, como sería precisamente todo lo relativo a tributos.

Tal es el alcance de la potestad reglamentaria en nuestra Constitución, y toda otra interpretación significa violentar la competencia de la ley y de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

20°. Que, una interpretación armónica de la Constitución obliga a examinar el artículo 50 en concordancia con las normas que establecen la reserva de ley, tanto en el artículo 60 como en el artículo 62, los que señalan qué materias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y además todos los artículos de la Constitución que entregan la regulación de una materia a la ley, todo ello a la luz de los supuestos básicos de nuestra Constitución establecidos en los artículos 6° y 7° del Capítulo de las Bases de la Institucionalidad que contiene en forma expresa el principio de competencia de los órganos.

21°. Que del texto del Décimo Protocolo Adicional y de su Anexo se desprende que éste establece un esquema de exenciones de tributos arancelarios para la importación de productos y que del análisis de ellos

resulta incuestionablemente claro que corresponde a una materia de ley al afectar el régimen tributario aplicable a las operaciones favorecidas mediante la específica implantación de liberaciones o reducciones de gravámenes y la suspensión de estacionalidades en su vigencia.

De lo anterior aparece que el Décimo Protocolo y su Anexo que se analizan, abordan una materia de ley de acuerdo a los artículos 60; 19, N° 20, y 62, N° 1°, de la Constitución, y que el régimen arancelario establecido en la Ley N° 18.525 ha sido modificado por este Protocolo y el Acuerdo de Complementación Económica N° 22.

22°. Que, la mención de los sentenciadores a la Ley N° 18.525, no invalida nuestra tesis.

Dice esta ley, en su artículo 2°:

“Artículo 2°. Forman parte de esta ley los derechos de aduana establecidos para las distintas clases de mercancías en el texto oficial del Arancel aprobado por decreto de Hacienda N° 679, de 1981, publicado en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 1981, y sus modificaciones posteriores, así como los derechos que den aplicación al Tratado de Montevideo de 1980, que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Asimismo, forman parte de esta ley las reglas generales para la interpretación de la nomenclatura arancelaria, las reglas generales complementarias, las reglas sobre las unidades y los envases, las reglas sobre procedimiento de aforo y las Notas de cada partida contenidas en el Arancel a que se refiere el inciso anterior.”

De lo transcrito es evidente que esta ley puede ser modificada en un caso de esta naturaleza por acuerdos internacionales, pero siempre que estos últimos den estricto cumplimiento a la Constitución, lo que no sucede en la especie.

23°. Que, para los efectos de analizar este Décimo Protocolo cabe destacar, el artículo 50, N° 1°, contenido en el Título de “Atribuciones exclusivas del Congreso”.

“1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una Ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61”.

24°. Que, del análisis de esta disposición y del artículo 32, N° 17, de la Constitución, es indudable que el constituyente de 1980 fortaleció al Ejecutivo frente a las normas de la Constitución de 1925, pero hay ciertas normas básicas que se han mantenido. Así lo explica, en acertados términos la profesora Jeanete Irigoin B., en su trabajo “El Derecho Internacional en la Constitución Chilena de 1980” (*Revista de Derecho. Universidad Católica de Valparaíso*, volumen VI, 1982).

“La regla básica es que en materia de Tratados el Presidente de la República debe actuar de conformidad a lo que decida el Congreso. Esto significa que no obstante conferirse al Presidente la facultad de llevar a cabo las negociaciones y concluir o firmar los Tratados que estime convenientes, éste no puede ratificarlos en definitiva, sino con la aprobación previa del Congreso.” (pág. 439).

“Lo novedoso de la norma introducida radica, en primer lugar, en que acepta un sistema simplificado de aprobación de Tratados, en caso de si éstos se limitan a cumplir o ejecutar lo dispuesto en un Tratado anterior, sin perjuicio de que se vuelva a la regla general —y deban someterse a aprobación del Congreso— cuando incidan en materias propias de ley.

“Resulta notable, por otra parte, cómo a través de esta norma, que simplifica y liberaliza la aprobación de cierto tipo de Tratados, se refuerza también la idea de que tratándose de materias de ley no puede en ningún caso obviarse la intervención del Parlamento, y decimos Parlamento, para destacar que se requiere la aprobación de ambas ramas (Bicameralismo) del Congreso y que no bastaría con una de ellas, como se propuso en uno de los debates de la Comisión que estudió el Proyecto.

“Lo cierto es que en esta materia parece haberse reproducido, en parte, los acuerdos a que en definitiva llegó la Comisión. Ésta, en un comienzo, se mostró muy audaz en el tratamiento de los llamados Tratados de Ejecución, partidaria de liberarlos de toda formalidad que no fuera su sola firma; no obstante, en las últimas sesiones se aprecia un vuelco de opinión, al concluir que conviene establecer ciertos límites cuando se trata de materias de ley.” (pág. 441).

25°. Que en el mismo sentido se pronuncia Francisco Orrego Bauzá en su memoria de prueba de la Universidad Católica, calificada con nota siete ("Los Tratados Internacionales en la Constitución Política de la República de Chile de 1980", Francisco Orrego Bauzá, Memoria para optar al grado de Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, 1991). Este autor define los acuerdos simplificados en la forma siguiente:

"Un procedimiento simple o simplificado, que se caracteriza por la intervención exclusiva del Presidente de la República para la totalidad de las diferentes fases de un tratado, que celebre un cumplimiento de uno anterior ya en vigor, salvo que se recaiga en materias propias de ley (art. 50° inc. 2°)" (pág. 357).

"Por último, los procedimientos simplificados tienen el inconveniente de que, no siempre pueden seguirse, especialmente si el tratado contraría disposiciones de Derecho interno, recae sobre materias que son objeto de ley o requiere la aprobación parlamentaria." (pág. 358).

26°. Que, como lo establece la Constitución los acuerdos de ejecución sólo pueden celebrarse en cumplimiento de un tratado anterior y deben recaer en materias propias de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

"En efecto, nuestro ordenamiento jurídico vigente impone la obligación de remitir a la aprobación del Congreso Nacional todo Acuerdo de Ejecución que verse sobre materias de ley, aun cuando el Acuerdo de Ejecución contemple materias de ley que estaban contempladas originalmente en el Tratado Marco o se trate de materias de ley que no lo estaban y que, por tanto, exceden del ámbito del Tratado Marco.

"La única contraexcepción a esta norma es la establecida en el artículo 50 N° 1), inciso tercero, de la Constitución Política, relativa a la delegación de facultades legislativas." (Francisco Orrego Bauzá, escrito acompañado a autos, pág. 10).

27°. Que, establecido ya que el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo regulan materias reservadas a la ley (artículos 19, N° 20, 60, N° 2° y 14 y 62, N° 1°), queda en evidencia que los textos mencionados de acuerdo a la Constitución deben ser aprobados por el Congreso, que en esta materia tiene atribuciones exclusivas, lo que implica que no pueden ser ejercidas por otro órgano constitucional.

28°. Que, a mayor abundamiento, podemos agregar que si bien hemos reconocidos y así lo han dicho los

autores, que las atribuciones al Presidente de la República se ampliaron en materia de acuerdos internacionales en la Constitución de 1980, no es menos cierto que si el constituyente hubiera querido extender la potestad reglamentaria a materias de ley, como en la especie sucede, ya que se modifican por un simple decreto promulgatorio materias relativas a tributos, carecería de todo sentido que el propio constituyente haya autorizado la delegación de facultades legislativas para la ejecución de un tratado marco, pues de acuerdo a la tesis del Presidente de la República, recogida en la sentencia, de por sí tendría esta facultad ampliando y complementando el contenido del tratado marco o de la ley.

29°. Que, no podemos entender como una modificación clara al Acuerdo de Complementación Económica N° 22 como a la Ley N° 18.525, cuerpos legales que se refieren a materia tributaria puedan entenderse como una simple complementación de un cuerpo legal.

Ello, a juicio de esta disidencia, no sólo violenta el texto expresado de la Constitución, sino que también no puede entenderse en una interpretación armónica y sistemática de la Ley Fundamental.

30°. Que, por estas motivaciones esta disidente no concurre a la sentencia de auto, ya que de acuerdo a todo lo anteriormente expresado es evidente que se han desconocido, como ya lo dijéramos, atribuciones exclusivas del Congreso Nacional por no haber sometido el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo a la aprobación o rechazo de este órgano constitucional. Por otra parte, se han ampliado las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República, por lo que, a su juicio, debió aceptarse el requerimiento formulado a fojas 1.

Redactó la sentencia el ministro señor Hernán Álvarez García.

Redactaron las disidencias, sus autores.
Regístrese, comuníquese y archívese.
Rol N° 282.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su presidente don Osvaldo Faúndez Vallejos y los ministros señor Eugenio Valenzuela Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate, señores Servando Jordán López, Juan Colombo Campbell, Mario Verdugo Marinkovic y Hernán Álvarez García. Autoriza, el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larratín Cruz.

Comentario N° 1

Requerimiento al Tribunal Constitucional sobre rebaja de aranceles

Enrique Navarro Beltrán

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Chile

No se impondrán derecho de escudo (scoutage) ni subsidio en nuestro reino, a menos que sea por el Consejo Común de nuestro reino.

(Carta Magna, 1215, Art. N° 12)

En este caso un grupo de parlamentarios solicita la declaración de inconstitucionalidad de un Decreto que promulga un Protocolo y Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia, estimándolo atentatorio al principio de reserva legal y a la exigencia previa de aprobación por parte del Congreso Nacional.

El voto de mayoría rechaza el requerimiento al estimar que se está en presencia de un acuerdo que complementa o ejecuta un tratado marco y que se ha dictado por el Presidente de la República en uso de su potestad reglamentaria de ejecución. Sin embargo, el Presidente del Tribunal Constitucional (señor. Osvaldo Faúndez) y la ministra señora Luz Bulnes fueron partidarios de acogerlo al estimar infringido el principio de reserva legal, establecido principalmente en los artículos 6, 7, 19 N° 20, 60 y 62 de la C.P.R.

El tema en cuestión supone un análisis del principio de la supremacía constitucional o legalidad, que la Constitución Política de la República reconoce expresamente en sus artículos 6 y 7, constituyendo ello uno de los fundamentos esenciales del estado de derecho.

El artículo 6° de la Constitución Política señala que:

“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y las normas dictadas conforme a ella.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

Por su parte, el artículo 7° de la Carta Fundamental indica que:

“Los órganos del Estado actúan válidamente y previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Adicionalmente, dicho principio se encuentra reiterado a nivel legal en el artículo 2° de la Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, conforme al cual: “Los órganos de la administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que el artículo 6° de la Constitución “en sus incisos 1° y 2° consagra principios vitales en los cuales descansa la nueva institucionalidad, como son el de la “supremacía constitucional” sobre todas las otras normas jurídicas que integran nuestro ordenamiento positivo y el de la “vinculación directa” de los preceptos constitucionales a las autoridades públicas y a todos los ciudadanos, siendo, por ende, tales preceptos obligatorios, tanto para los gobernantes como para los gobernados” (T. Constitucional, 27 de octubre 1983, Rol N°19, *Rev. de Derecho y Jurisprudencia* N° 80, 1983, sec. 6TM pág. 79). La jurisprudencia de nuestros tribunales ordinarios ha ratificado también la consagración de dicho principio de legalidad al sentenciar que “en nuestro sistema jurídico, en virtud del principio jerárquico, el Decreto o el Reglamento debe subordinarse a la ley y ésta a la Carta Fundamental” (C. de Apelaciones de Santiago, 5 de agosto de 1988, *Gaceta Jurídica* N° 98, 1988, pág. 26) y que “es un principio básico de derecho, reconocido por el artículo 7° de la Constitución el que los entes estatales no tienen más atribuciones que las que le fueron conferidas de manera expresa por la Constitución y las leyes dictadas en su conformidad” (C. de Apelaciones de Santiago, 4 de mayo de 1988, *Rev. de Derecho y Jurisprudencia* N° 85, 1988, sec. 5TM, pág. 168).

Como consecuencia de dicho principio de supremacía constitucional o de legalidad, la doctrina nacional ha afirmado que “el constituyente exige que los preceptos de toda índole emanados o que emanen de cualquier autoridad, se atengan a las bases de organización, procedimiento y solemnidades que dispone la misma Ley Fundamental (...) La Ley Fundamental otorga facultades precisas destinadas a hacer efectiva la supremacía constitucional a determinados órganos” (Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo IV, 1997, págs. 135 y 136).

Ahora bien, respecto del principio de legalidad tributaria, se ha indicado por la jurisprudencia emanada de la Excm. Corte Suprema que en cuanto a la imposición de los tributos, éstos “deben hallarse condicionados y regulados en todos sus aspectos sustanciales por una ley, a

partir de la iniciativa del ejecutivo” (Corte Suprema, 28 de enero de 1992, Recurso de Inaplicabilidad Rol N° 16.293, considerando 11°).

Por su lado, la doctrina nacional ha sostenido la misma opinión

Así, don Enrique Evans de la Cuadra ha señalado que “corresponde al legislador no sólo crear el tributo, sino que establecer la totalidad de los elementos de la relación tributaria entre el Estado y el contribuyente, de modo que la obligación quede determinada en todos sus aspectos y pueda cumplirse sin necesidad de otros antecedentes. Un criterio reductor lleva el riesgo de la discrecionalidad administrativa y podría afectar garantías constitucionales como la igualdad ante la ley y la libertad de trabajo y empresarial” (*Los tributos ante la Constitución*, pág. 51). Concluye el mismo autor que: “La Constitución Política, como veremos, es a nuestro parecer en extremo rigurosa en cuanto a extender el principio de legalidad tributaria a todos los elementos esenciales de la obligación, es decir, el hecho imponible definido, de manera cierta; los presupuestos de hecho a los que se atribuiría la producción del hecho imponible; los sujetos obligados al pago; el método o procedimiento para determinar la base imponible, en sus lineamientos esenciales; las alícuotas que se aplicaron para fijar el monto del tributo; las sanciones correspondientes, etc.” (ob. cit., págs. 70-71).

En el mismo sentido, se ha consignado que “el legislador es la única autoridad que está facultada para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión, en forma exclusiva (...) El ejercicio exclusivo por parte del legislador, de la potestad tributaria, trae consigo las siguientes consecuencias: los impuestos son de derecho estricto y requieren de una ley expresa; el Presidente de la República, en uso de la potestad reglamentaria, no puede establecer tributos; y los convenios tributarios entre particulares no son oponibles al Fisco” (Juan E., Figueroa V., *Las garantías constitucionales del contribuyente en la Constitución Política de 1980*, pág. 100).

Ahora bien, en el caso en cuestión entran en juego diversas normas constitucionales. Por cierto el artículo 19 N° 20, en relación al artículo 60 N° 2, conforme a los cuales los tributos sólo pueden ser establecidos por ley. Ahora bien, se trata de una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 62 N° 1) y que tiene su origen en la Cámara de Diputados (artículo 62 inc. 2°).

Del mismo modo, debe tenerse presente que el artículo 61 de la Constitución Política prohíbe delegar facultades en el Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley que digan relación con “materias comprendidas en las garantías constitucionales” (inc. 2°), sin perjuicio de lo prescrito en el artículo 50 N° 1 en su inc. 3° de la Carta Fundamental de la República.

El punto en discusión acá se plantea en relación a la correcta interpretación del artículo 50 N° 1 de la Carta Fundamental, según el cual es atribución exclusiva del Congreso:

“Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61”.

Así pues, para resolver este requerimiento debe centrarse la atención en la última parte del inciso segundo citado, en el cual claramente se indica como limitación la circunstancia que nos encontremos frente a materias propias de ley, como ocurre en la especie al tratarse de tributos, concepto genérico que incluye por cierto a los aranceles.

En este sentido, estimamos que en este caso no nos encontramos frente a la existencia del ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República (Art. 32 N° 8). Así, no compartimos el considerando 32° de fallo de mayoría, de acuerdo al cual, el Decreto en cuestión se limita a “desarrollar en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución, el núcleo esencial contenido en el tratado marco”.

En cambio, nos parece acertado lo expresado por los disidentes en cuanto a que “para el cumplimiento de un tratado vigente el Presidente de la República puede acordar las medidas pertinentes sin previa aprobación del Congreso solamente cuando ellas no correspondan a materias del dominio legal” (consid. 6.c., disidencia del Presidente del Tribunal Constitucional, don Osvaldo Faúndez) y que “los acuerdos de ejecución sólo pueden celebrarse en cumplimiento de un tratado anterior y deben recaer en materias propias de la potestad reglamentaria del Presidente de la República” (consid. 26, prevención señora Luz Bulnes)

Por otra parte, desde el punto de vista de la hermenéutica constitucional, tampoco hacemos nuestra la aplicación en este caso de una “interpretación de contexto, racional y dinámica” (consid. 22°), que justifique el acto en la circunstancia que el Presidente de la República sea el conductor de las relaciones internacionales del Estado (artículo 32 N° 17 de la Constitución Política). Por el contrario, creemos acertado “excluir toda interpretación de la Ley Fundamental que conduzca a anular o privar de eficacia a alguno de sus preceptos”, como en este caso el art. 50 N° 1 de la Carta Fundamental (consid. 10°, disidencia del Presidente señor Osvaldo Faúndez) y recurrir derechamente al tenor literal de la norma (consid. 29°, voto de minoría señora Luz Bulnes). Sobre las reglas de interpretación vid. nuestra investigación: “Mecanismos de interpretación establecidos en la Constitución de 1980”, En libro *Interpretación, integración y razonamiento jurídico*, Ed. Jurídica, 1992, págs. 305-326.

En síntesis, concordamos con los disidentes Ministros señor Osvaldo Faúndez y señora Luz Bulnes, desde el momento que el artículo 50 N° 1 de la Constitución Política de la República es claro en cuanto a que si bien, en general, los acuerdos celebrados por el Presidente en cumplimiento de un tratado en vigor no requieren la aprobación del Congreso; dicha norma no se aplica tratándose de “materias propias de ley” y en este caso la rebaja de aranceles prevista en los acuerdos es precisamente una materia de ley, al tenor de lo preceptuado en el artículo 60 N° 2 en relación al 19 N° 20 de la Carta Fundamental –pues el arancel es un tipo de tributo–, siendo adicionalmente ello materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 62 N° 1) y cuya discusión debe efectuarse primeramente en la Cámara de Diputados (artículo 62 inc. 2°).

Comentario N° 2

Fallo sobre la legalidad tributaria

Víctor Manuel Avilés Hernández

Abogado. Ayudante de Derecho Constitucional,
Universidad de Chile

Sumario

El fallo del Excmo. Tribunal Constitucional rechaza el requerimiento interpuesto por un grupo de diputados, de acuerdo a lo señalado en el número 5 del artículo 82 de la CPR, en contra de un decreto supremo que promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia NTM 22. Dicho decreto supremo contendría una serie de beneficios comerciales y tributarios, tales como rebajas arancelarias y exenciones.

Comentario

Al respecto, no se comparte el criterio del fallo de mayoría que rechaza el recurso interpuesto y se concuerda con los votos disidentes de los ministros Luz Bulnes A. y Osvaldo Faúndez V., por los argumentos que pasan a expresarse a continuación y, particularmente, atendida la interpretación restrictiva que debe dársele a las normas de derecho público.

De acuerdo a lo dispuesto en el número 1 del artículo 50, todo tratado internacional debe ser aprobado por el Congreso Nacional, previa presentación o propuesta del mismo por parte del Presidente de la República. Adicionalmente, el Presidente de la República posee la facultad de dictar “medidas” o “acuerdos” –fuentes normativas diferentes a un tratado– en ejecución de un tratado previamente aprobado por el Congreso Nacional y sólo en el caso que no se refieran a materias propias de ley.

En razón de lo anterior, asimilable a la relación existente entre la ley y la potestad reglamentaria de ejecución, aparece claramente que no basta sólo, a efectos de la regularidad de la fuente normativa impugnada, con que la materia regulada directamente por el Presidente de la República en el ejercicio de la facultad que le permite la dictación de acuerdos o medidas no se aparte o exceda el marco sustantivo de un tratado previamente aprobado por el Congreso Nacional. Es menester, en adición a lo anterior, que se proceda a revisar las materias que la CPR entrega al dominio exclusivo de ley a fin de determinar una posible inconstitucionalidad de forma, es decir, el que la materia respectiva deba ser regulada por ley y no por un decreto. Finalmente, también procede realizar un análisis de fondo a fin de establecer posibles inconstitucionalidades en el contenido del acto administrativo.

En tal sentido, si la materia es de las contempladas en el artículo 60 de la CPR, por lo que es una materia propia de ley, no procede que se dicten acuerdos o medidas a su respecto, sino que sólo procede la aprobación de tratados internacionales, fuente normativa que requiere la

intervención del Congreso Nacional. Lo anterior, salvo que el tratado marco —o tratado a ejecutar mediante acuerdos o medidas— contenga una expresa y formal delegación de facultades legislativas al Ejecutivo. En todo caso, esto último no es posible en la materia en comento según el texto expreso del artículo 61 de la CPR que señala que no procede la dictación de decretos con fuerza de ley en materias tributarias.

En razón de lo anterior, la sola lectura del número 1 del artículo 60 de la CPR, en relación al número 1 del artículo 62, deja en claro la inconstitucionalidad del decreto supremo impugnado.

Por su parte, en materias específicamente tributarias, la CPR es reiterativa en señalar que todo aspecto de dichas áreas, de entre los cuales las tratadas en la norma emanada del Ejecutivo como la tasa del impuesto o arancel son esenciales, queda totalmente entregado a la regulación dictada por el legislador. Lo anterior emana expresamente de la mención a la “proporcionalidad o progresión” del número 1 del artículo 62 y del número 22 del artículo 20, todos de la CPR.

A mayor abundamiento, en cuanto a las exenciones, franquicias y beneficios, el principio de la legalidad emana expresamente del artículo 62 recién citado y es reforzado, como garantía de la igualdad tributaria, por los números 2, 20 y 22 del artículo 19 de la CPR.

Finalmente, se debe tener presente que no es la posible arbitrariedad del decreto recurrido la que nos lleva a estimarlo inconstitucional, tema sobre el que no nos hemos pronunciado, sino la particular insistencia de la CPR en señalar que todo elemento de un tributo, como es el arancel y sus excepciones, debe estar regulado en una ley y no en un decreto supremo. Es menester tener presente que el decreto supremo impugnado, en cuanto contempla beneficios tributarios, es inconstitucional en la medida en que no es una fuente de rango legal.

Asimismo, estimamos inconstitucional el decreto recurrido en atención a que viene en modificar una ley vigente por una vía no autorizada al efecto, por lo que la sanción que debiese recaer sobre el mismo, en forma independiente del recurso presentado ante el E. Tribunal Constitucional y rechazado por éste, es la nulidad contemplada en los artículos 6 y 7 de la CPR, vía que no ha precluido en la medida que sanciona la inexistencia del acto administrativo.