311 (trescientos once)

Santiago, veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

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°s. 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.

De acuerdo a lo certificado por el Secretario de la Cámara, los diputados requirentes son: Gustavo Alessandri Valdés, Claudio Alvarado Andrade, Pedro Alvarez-Salamanca Buchi, Rodrigo Alvarez Zenteno, Mario Bertolino Rendic, Carlos Caminondo Sáez, Alberto Cardemil Herrera, María Angélica Cristi Marfil, Roberto Delmastro Naso, Julio Dittborn Cordua, Alberto Espina Otero, Haroldo Fossa Rojas, Pablo Galilea Carrillo, José Antonio Galilea Vidaurre, René García García, José García Ruminot, María Pía Guzmán Mena, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Arturo Longton Guerrero, Juan Masferrer Pellizzari, Rosauro Martínez Labbé, Patricio Melero Abaroa, Jaime Orpis Bouchon, José

Osvaldo Palma Flores, Lily Pérez San Martín, Marina Prochelle Aguilar, Baldo Prokurica Prokurica, Carlos Recondo Lavanderos, Manuel Rojas Molina, Alfonso Vargas Lyng, Jorge Ulloa Aguillón, Osvaldo Vega Vera y Carlos Vilches Guzmán.

Los recurrentes comienzan por señalar que el Decreto Supremo N° 1.412, que impugnan, aparece dictado invocándose los artículos 32, N° 17 y 50, N° 1), inciso segundo, de la Constitución Política, y el Tratado de Montevideo de 1980, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Resolución N° 2, de 12 de agosto de 1980, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI y el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo, al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, suscrito entre los Gobiernos de Chile y Bolivia.

Recuerdan que el Decreto Supremo N° 1.412 promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, por el cual se amplía el programa de liberación de dicho Acuerdo, suscrito entre los Gobiernos de la República de Chile y Bolivia el 24 de julio de 1998.

Hacen mención del contenido de ese Protocolo y de su respectivo Anexo, los que no se consignan ahora porque habrán de examinarse más adelante.

Señalan los reclamantes que las facilidades comerciales que se otorgan mediante estos acuerdos, que eliminan las estacionalidades a las preferencias concedidas a ciertos productos (aceite de soya), importa una rebaja arancelaria de un 30% al impuesto ad valorem y derecho específico aplicables a la importación de aceite en bruto de soya, hasta por 20.000 toneladas; asimismo se permite el

ingreso a Chile de otros productos bolivianos (harina de soya, tortas de aceite de soya, aceites vegetales de algodón y girasol) liberados del arancel aduanero y sin límite de volumen de importación, y se establece una rebaja de un 50% de ese arancel en beneficio de otro producto (la vegetalina), con una disminución progresiva de ese tributo hasta su total eliminación.

En estas condiciones el Decreto N° 1.412 al ordenar cumplir "como ley" los acuerdos internacionales que promulga, desconoce el régimen jurídico interno sobre aranceles regulado por 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, puesto que por un acuerdo adoptado en forma simplificada, y sin contar con la autorización habilitante del Congreso Nacional, se modifican materias que son de dominio legal, lo que es inconstitucional.

En lo medular la inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 1.412 se hace consistir en que se promulgó omitiéndose la formalidad habilitante de la autorización del Congreso Nacional, como lo exige el artículo 50, N° 1), de la Constitución Política de la República, y esa omisión hace que el Presidente de la República halla transgredido además los artículos 6° y 7° de la Constitución "pues 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.".

En este orden y para apoyar el reproche, de que en este caso ha existido desconocimiento de las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, los diputados

recurrentes expresan que la Constitución Política de la República, reglamenta los tratados internacionales y los acuerdos en forma simplificada en los artículos 32, N° 17° y 50, N° 1), cuyos contenidos reproducen.

De acuerdo con esas disposiciones es regla general de que todo tratado deba ser sometido a la aprobación del Congreso Nacional, y que la excepción está constituida por lo que dispone el inciso segundo, del artículo 50, N° 1), de la Constitución Política, al establecer 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".

En este caso el Decreto impugnado y el Décimo Protocolo Adicional que promulga, invaden materias que son propias del dominio legal contenidas en el artículo 60 de la Constitución, de modo que no pudo obviarse la autorización previa parlamentaria ni concurrir la excepción antes referida.

Se cita como antecedente del establecimiento de la disposición constitucional antes citada, el Decreto Ley N° 247, del año 1973, y lo que expresaron los comisionados en la sesión N° 364, (páginas 2451 y siguientes) de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, entre los que existió acuerdo en orden a que si un convenio internacional se limita a cumplir o ejecutar un tratado anterior, respecto del cual el Congreso ya dio su aprobación, no se requerirá nueva aprobación, pero si el acuerdo de ejecución importa una modificación a la legislación interna o trata sobre materias que han de ser objeto de ley, se requerirá la aprobación

parlamentaria (opinión de los comisionados señores Ortúzar (Presidente) señora Bulnes y señores Guzmán y Bertelsen).

Por último y en relación con este capítulo de impugnación manifiestan los reclamantes que el Decreto Supremo N° 1.412 que impugnan, tampoco pudo dictarse en conformidad con la situación contemplada en el inciso tercero del artículo 50, N° 1), de la Constitución, puesto que al tiempo de aprobarse por el organismo correspondiente de la época el Tratado de Montevideo de 1980, no se autorizó delegación alguna de facultades legislativas.

Agregan que el Tratado de Montevideo, ALADI, no contiene disposiciones que obliguen a la República de Chile a celebrar, necesariamente, acuerdos internacionales de complementación económica y que más bien es un tratado político que busca impulsar convenios comerciales entre los Estados miembros.

En una especie de segundo capítulo de impugnación por inconstitucionalidad, los requirentes afirman que el Decreto Supremo N° 1.412, al ordenar cumplir y llevar a efecto el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, transgrede los siguientes derechos y garantías constitucionales:

a) Artículo 19, N° 20.

Se señala al efecto que el ordenamiento constitucional reconoce el principio de la "legalidad de los tributos" y que el artículo 19 de la Constitución Política consagra este principio en su numeral 20, incisos primero y segundo, al prescribir:

"La Constitución asegura a todas las personas:

"20°. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

"En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos."

En consecuencia, la única manera constitucional de imponer, modificar o suprimir tributos o aranceles, es por medio de la ley, debiendo entenderse que las excepciones tributarias se encuentran subordinadas a la garantía y principio de la legalidad tributaria, situación que en la práctica arancelaria ha correspondido observar rigurosamente a partir de la vigencia de la Ley N° 18.525, relativa a "Normas Sobre Importación de Mercaderías al País", de 1986, resultando de esta manera que el Decreto Supremo impugnado adolece de inconstitucionalidad.

Al transgredirse, como los sostienen los recurrentes, la garantía constitucional de la legalidad de los tributos, el Decreto Supremo impugnado adolece de inconstitucionalidad.

b) Artículo 19, N° 21.

Esta disposición, en su inciso primero, reconoce el derecho a desarrollar cualquier actividad económica lícita, respetando las normas legales que las regulen.

Indican los recurrentes que las diversas actividades económicas tienen en la Ley N° 18.525 sobre "Normas de Importación de Mercaderías al País" un marco regulatorio legal, que otorga certeza jurídica y a la cual deben someterse para desarrollar su actividad.

Con la dictación del Decreto Supremo N°

1.412, sostienen, el Presidente de la República pretende modificar ese marco regulatorio legal, situación que afecta la garantía constitucional en comento, puesto que los derechos constitucionales se pueden regular o limitar por normas de rango de ley propiamente tal, más no por disposiciones de rango menor como son los decretos.

c) Artículo 19, N°s. 2° y N° 22°.

La Constitución Política consagra en el artículo 19, en su N° 2° el principio de igualdad ante la ley y en su N° 22°, en armonía con el anterior, asegura la no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica, y establece que sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica.

Sostienen los reclamantes que el Decreto Supremo N° 1.412 impugnado, infringe esa preceptiva constitucional, pues sin autorización del Congreso Nacional el Presidente de la República mediante simple acto de administración ha concedido preferencias arancelarias unilaterales a Bolivia, estableciendo discriminaciones arbitrarias carentes de fundamentos, lo que importa sacrificar algunas actividades agrícolas e industriales, cual sería el caso de la producción de oleaginosas en el país, situación que como consecuencia forzaría el cierre de la plantas elaboradoras y refinadoras de aceite, lo que afectaría a muchas personas y a extensas zonas geográficas.

Concluyen los señores diputados solicitando que se tenga por interpuesto el presente requerimiento y que

éste sea acogido en definitiva, declarándose que es inconstitucional el Decreto Supremo N° 1.412, de 1998, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por resolución de fecha 7 de diciembre pasado, se acogió a tramitación el requerimiento y se dispuso ponerlo en conocimiento del Presidente de la República, del Senado, de la Cámara de Diputados y del Contralor General de la República.

Con fecha 28 de diciembre último el Contralor General de la República, señor Arturo Aylwin Azócar, formula su respuesta con los alcances y observaciones que le merece el requerimiento.

En primer lugar manifiesta que el Organismo Contralor tomó razón del Decreto Supremo N° 1.412, que promulgó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22, por estimarlo ajustado a derecho.

En cuanto a la supuesta vulneración al artículo 50, N° 1), de la Constitución Política, y a la consiguiente transgresión a los artículos 6° y 7°, de la Constitución, expresa que en la especie no se requirió aprobación del Congreso Nacional por darse la excepción contemplada en el inciso segundo, del N° 1) del artículo 50 de la Carta Fundamental, que autoriza 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".

El Décimo Protocolo Adicional y su Anexo, que promulgó el decreto impugnado, no requirió aprobación

parlamentaria, por cuanto es sólo un acuerdo de ejecución del Acuerdo de Complementación Económica N° 22, suscrito con Bolivia, por el que se amplía el programa de liberación establecido anteriormente en este Acuerdo N° 22, el cual a su vez fue suscrito dentro del marco del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI).

Abundando en esta argumentación señala el Contralor que el Acuerdo de Complementación Económica N° 22 , promulgado por decreto N° 402, de 1993, tampoco fue sometido al trámite de aprobación parlamentaria y que al efectuarse el examen preventivo de legalidad de ese decreto al tomarse razón de él, la Contraloría General entendió que dicho acuerdo internacional se hallaba en la situación de excepción contemplada en el inciso segundo del N° 1) del artículo 50 de la Constitución.

Respecto del sentido de las expresiones "a menos que se trate de materias propias de ley", que emplea el inciso segundo del artículo 50, N° 1), citado, manifiesta que los convenios internacionales de ejecución tienen por función desarrollar el tratado marco respectivo, por lo que hay que entender que esas expresiones tienen el sentido de que dichos acuerdos sólo requieren de aprobación parlamentaria, en el evento de que traten materias de ley, diversas de aquellas previstas en el marco del tratado para cuyo cumplimiento se celebran.

Por otra parte, destaca que el planteamiento de impugnación por inconstitucionalidad del Decreto Supremo N° 1.412, fundado en que el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo que promulga, no se sometió a la aprobación parlamentaria, importa sin duda un cuestionamiento al decreto

promulgatorio del Acuerdo Complementario N° 22, el que nunca fue impugnado, por lo que tal impugnación resulta jurídicamente inadmisible, puesto que conduciría, adicionalmente, al Tribunal Constitucional a emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad de un decreto fuera de los casos previstos en la Carta Fundamental.

Resalta que en anteriores convenios complementarios suscritos por el Estado de Chile en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, cita a modo de ejemplo, los celebrados con Uruguay, Argentina, México, Venezuela, Colombia y Ecuador, los decretos promulgatorios respectivos de esos acuerdos se dictaron sin haberse requerido la aprobación parlamentaria de que se trata.

En relación con la alegación de los reclamantes, de que el Décimo Protocolo Adicional vulnera el principio de legalidad de los tributos, ya que modificaría disposiciones legales que sobre la materia se contiene en la Ley N° 18.525, afirma el Contralor que ello no es efectivo, por cuanto lo que se modifica es el programa de desgravación arancelaria ya contemplado en el Acuerdo de Complementación Económica N° 22.

Añade que la Ley N° 18.525, en sus artículos 1° y 2°, reconoce la existencia de regímenes especiales arancelarios que se contemplen en acuerdos internacionales, incluyendo expresamente aquellos que den aplicación al Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI).

En relación a las garantías constitucionales que los recurrentes sostienen conculcadas por el Decreto Supremo N° 1.412, manifiesta el Organismo Contralor:

a) Respecto del principio de legalidad de los

tributos consagrado en el artículo 19, N° 20°, de la Constitución Política, esta no se contraviene porque los Acuerdos de Complementación Económica, y los Protocolos Adicionales respectivos, de desgravación arancelaria, los ha celebrado y actuado el Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y se enmarcan dentro del orden jurídico creado por el Tratado de Montevideo de 1980, y en la misma Ley N°18.525.

b) En relación al derecho a desarrollar cualquiera actividad económica respetando las normas legales que la regulen, que garantiza el artículo 19, N° 21°, de la Constitución, que se habría vulnerado, según los recurrentes, por el Decreto N° 1.412 que alteraría el marco regulatorio de carácter legal fijado por la Ley N° 18.525, lo que no ha ocurrido, por cuanto los acuerdos en referencia tienen el carácter de regímenes especiales y de conformidad con esa misma ley forman parte del marco regulatorio legal del ejercicio del derecho. Añade que el planteamiento de los requirentes es inadmisible puesto que el decreto impugnado no es sino el acto promulgatorio de un Acuerdo Internacional, instrumento éste último, que tiene una naturaleza y fundamentos distintos, que no pueden equipararse a los del acto promulgatorio.

c) En cuanto a la garantía señalada en el artículo 19, N° 2°, de igualdad ante la ley, y a la no discriminación arbitraria en materia económica que consagra el N° 22° de ese precepto, ellas no se han conculcado por cuanto el establecimiento de desgravación arancelaria diferenciada, se acuerda en función de las distintas realidades que enfrentan los países de la región, en este caso Bolivia, con el

objetivo de procurar la integración latinoamericana que postula el Tratado de Montevideo.

Por último, concluye el señor Contralor que el Decreto Supremo N° 1.412, de 1998, se ajusta íntegramente a la Constitución Política, y por consiguiente el Presidente de la República con su dictación no ha transgredido los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, ni las garantías constitucionales anteriormente examinadas.

Con fecha 30 de diciembre recién pasado, el señor Presidente de la República responde en forma extensa al requerimiento y acompaña un informe en derecho sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo N° 1.412, emanado de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; posteriormente acompañó un informe en derecho elaborado por el constitucionalista José Luis Cea Egaña.

Formula, en síntesis, las siguiente observaciones:

En primer término, efectúa algunas consideraciones de orden general acerca de los tratados en el ámbito del derecho internacional, precisando que su regulación jurídica se encuentra codificada en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados celebrada en el marco de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1969, la que nuestro país promulgó por Decreto N° 381, de 1981, publicada en el Diario Oficial de 22 de junio de 1981.

Señala que la formalidad de un tratado es producir efectos jurídicos entre las partes y al efecto cita el artículo 26 de la Convención que dispone "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

En este entendido, el cumplimiento de un tratado es una regla superior, incluso a la fuerza del derecho interno de un Estado, principio que está consagrado en el artículo 27 de la Convención de Viena, y que reviste particular relevancia en relación con los efectos de los acuerdos internacionales en el derecho interno nacional.

Hace referencia para los fines de sus observaciones, en lo que interesa, que de acuerdo al procedimiento de conclusión, los tratados pueden distinguirse en tratados solemnes, que son aquellos que para su perfeccionamiento requieren ser autorizados por el Parlamento, y los tratados de forma simplificada, que se perfeccionan por un acto distinto a la ratificación y se caracterizan porque no requieren autorización parlamentaria.

De acuerdo al contenido y finalidad, los tratados se distinguen en tratados marco y tratados de ejecución, los primeros delimitan un ordenamiento general, y crean órganos que desarrollarán y vigilarán el cumplimiento de las relaciones que se produzcan entre las partes del convenio; y el tratado de ejecución es un acuerdo accesorio que requiere de un convenio internacional principal, al que se remite y dentro del cual encuentra fundamento, siendo por esto, especies de acuerdos simplificados.

Identifica el Ejecutivo al Tratado de Montevideo de 1980, que constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en virtud del cual se celebró el Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22 y el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo, como un tratado típicamente marco, puesto que fija los principios y establece los grandes objetivos y funciones que habrán de

regir la actividad futura de los Estados partes, encaminada en general a promover el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida de los pueblos, mediante la integración económica y teniendo como meta el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

Resalta el Presidente que el Tratado de Montevideo de 1980, en lo que interesa consignar, delimita claramente caminos intermedios para el logro de sus finalidades, estableciendo de manera perentoria su materialización a través de acuerdos de alcance parcial, dentro de un "Área de Preferencias Económicas", los que estarán encaminados a crear las condiciones necesarias para profundizar la integración regional mediante su progresiva multilateralización, aspecto que es indispensable "Para el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación ..."(artículo 4° del Tratado).

Expresa que el Tratado de Montevideo de 1980, que sirve de marco a los acuerdos de alcance parcial, fue aprobado por el organismo correspondiente de la época (Junta de Gobierno), con fecha 7 de mayo de 1981 y promulgado mediante el Decreto Supremo N° 568, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de fecha 24 de agosto de 1981, fecha desde la cual en consecuencia debe entenderse incorporado como ley al ordenamiento jurídico interno nacional.

Recuerda que en conformidad con lo que dispone el artículo 32, N° 17, de nuestra Carta Política, en relación con el artículo 50, N° 1), de la misma, la aprobación por el Congreso es una exigencia obligatoria para los tratados solemnes, que el Presidente de la República

estime conveniente para los intereses del país.

Sin embargo, manifiesta que no todo Tratado debe ir al Congreso para su aprobación, puesto que el inciso segundo del artículo 50, N° 1), contempla dos situaciones que hacen excepción a esa obligación :

a.- Las medidas que el Presidente adopte en relación con un tratado en vigor, para los fines de su ejecución interna y que son de exclusiva potestad del Poder Ejecutivo.

b.- Los acuerdos que celebre el Presidente para el cumplimiento de un tratado en vigor o tratados de ejecución, que tienen el carácter de acuerdos internacionales.

Es requisito que las medidas o acuerdos respectivos no aborden materias propias de ley.

Resumiendo sobre este punto, el Presidente destaca que los requisitos para que tenga lugar el inciso segundo del N° 1) del artículo 50 de la Constitución, esto es, para impedir una nueva aprobación del Congreso, son los siguientes:

a) Que actúe el Presidente de la República en cumplimiento de un tratado en vigor a través de acuerdos o medidas;

b) Que tratándose de un tratado de ejecución, haya existido una aprobación previa del tratado marco;

c) Que se trate de medidas o acuerdos de un tratado marco en vigor;

d) Que tengan el carácter de tratado de ejecución, es decir, que ponga en cumplimiento el anterior, y

e) Que ellos no correspondan a materias propias de ley.

La referencia que se hace a las "materias

propias de ley", en la parte final del inciso segundo del artículo 50, N° 1), explica el Ejecutivo, se inserta en la consideración de que se trata de una excepción vinculada a la restricción del dominio de ley establecido en la Constitución de 1980. La excepción, esto es, que los Acuerdos Internacionales deben ser sometidos a la consideración del Congreso Nacional, se produce sólo cuando el acuerdo o tratado trate de materias propias de ley.

Señala que la enumeración del artículo 60 de la Constitución, sobre los asuntos que sólo son materia de ley, esta circunscrita a asuntos determinados, es una enumeración taxativa que se enmarca en el principio máximo de reserva máxima legal, que deja la respectiva norma de clausura al ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Subraya que el Constituyente de 1980 amplió, la potestad reglamentaria del Presidente de la República, consagrando una gran amplitud en el ejercicio de la misma y una limitación al actuar del Poder Legislativo al consagrar el principio del dominio máximo legal en el artículo 60 de la Carta Fundamental, a la inversa de lo que acontecía en la Constitución de 1925, debiendo el legislador, además, regular sólo el núcleo esencial de la ley, correspondiéndole al Presidente de la República reglamentar y ejecutar la ley a través de su potestad reglamentaria.

De esta manera, la reserva legal se desarrolla en dos fases, la primera se configura en la ley, que contiene un desarrollo parcial y una remisión, y la segunda fase se configura mediante el reglamento remitido, que completa el régimen parcial de la ley y desarrolla su

contenido de acuerdo con instrucciones expresas.

Recuerda que esta relación entre ley y reglamento, ha sido reconocida por este Tribunal Constitucional y cita sobre el punto las sentencias Rol N° 242, de agosto de 1996, Rol N° 253, de abril 1997 y la sentencia Rol N° 254, de abril 1997.

Sobre la base del análisis de la relación entre la ley y la potestad reglamentaria es posible visualizar signos claros que conducen a la interpretación restrictiva del artículo 50, N° 1), de la Carta Fundamental.

Cita el contenido de lo que dispone el inciso segundo de dicho precepto, expresando que es aquí donde el Constituyente refleja con meridiana claridad, su aspiración de que los tratados sean sometidos a la aprobación parlamentaria únicamente en la medida en que puedan considerarse materia de ley, lo que constituye una excepción.

Concluye reiterando que los tratados van al Parlamento por vía de excepción, en el caso de que aborden materias propia de ley, de lo contrario, quedan cubiertos por la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Refiriéndose al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia, expresa que él se enmarca en el fortalecimiento del proceso de integración de América Latina, que constituye el objetivo del Tratado ALADI, señalado en su preámbulo y en las disposiciones que menciona, y se inserta en el reconocimiento de Bolivia como país de menor desarrollo relativo, siendo su objetivo fomentar, diversificar y ampliar el intercambio comercial de bienes y servicios y las actividades productivas (artículo 1°, letra g); se confiere a Bolivia preferencias arancelarias sin reciprocidad y se

establece que las preferencias son profundisables de común acuerdo, y además una liberación de derechos aduaneros y otros recargos equivalentes (artículo 2°, letra g, y artículo 3°).

Refiriéndose al Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 22 con Bolivia, destaca que entre sus características se pueden señalar, que es un tratado bilateral, regido por el Derecho Internacional, en consecuencia está regulado por la Convención de Viena de 1969 y por la Resolución N° 2 del Consejo de Ministros de la ALADI de 1980.

En cuanto a la impugnación que efectúan lo requirentes al Decreto Supremo N° 1.412, por el que se aprobó el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica N° 22, manifiesta el Presidente de la República, que se olvida que ese Protocolo se basa en el Acuerdo de Complementación Económica vigente, el N° 22, que reconoce la existencia de nueve protocolos anteriores y que el programa de liberación que contiene el Décimo Protocolo, sólo se refiere a la eliminación de estacionalidades y cupos preferenciales, lo que significa que los productos a los cuales se les aplicaba esos elementos, ya fueron regulados por el Acuerdo de Complementación señalado e incorporados como parte de la progresiva eliminación de las trabas para el comercio con la República de Bolivia.

De esta manera, agrega, lo que hacen lo requirentes es impugnar el contenido del Acuerdo de Complementación Económica N° 22 y los protocolos anteriores al Décimo, y en consecuencia, buscan que el Tribunal Constitucional se pronuncie implícita o explícitamente sobre

actos jurídicos vigentes, no impugnados antes y, por lo tanto, con plena validez jurídica, lo cual le está vedado a este Tribunal.

A continuación, el Ejecutivo destaca la preponderancia que le asigna la Constitución Política al Presidente de la República en la conducción de las relaciones internacionales, siendo manifestación de ello lo que estatuye en el artículo 32, N°17, que le entrega el poder exclusivo de llevar a cabo las relaciones internacionales y de negociar, concluir, firmar y ratificar los Tratados Internacionales, con participación en algunos casos, de ambas Cámaras del Congreso, pero actuando éste en calidad de "órgano colaborador", ya sea prestando su aprobación o no a los tratados antes de su ratificación.

Destaca que la Constitución Política en su artículo 50, N° 1), inciso segundo, faculta expresamente al Presidente de la República para adoptar medidas o celebrar acuerdos para el cumplimiento de un tratado en vigor, sin requerir para ello de una nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias de ley.

La excepción contenida en la última parte de la norma recién citada, no ha tenido lugar en este caso en razón de que el Décimo Protocolo Adicional no trata materias propias de ley, lo que deja en evidencia su contenido y el sentido que debe atribuirse a la expresión "materias propias de ley"; de acuerdo con el análisis que efectúa de aquel precepto, y de lo que al efecto expresó antes en cuanto a la relación ley y potestad reglamentaria.

Subraya el Presidente que la Constitución reafirma las circunstancia de que cuanto más específicos y

derivados sean los Acuerdos Internacionales, mientras más determinados y de ejecución aparezcan, es decir, siempre que en mayor medida asuman el carácter de "emanaciones" de la potestad reglamentaria, menor es la necesidad de someterlo a la aprobación por parte del Congreso.

Concluye señálando que en nuestro ordenamiento los tratados van al Parlamento por la vía de excepción , en el caso de que aborden materias propias de ley, y de lo contrario, como acontece con el Décimo Protocolo Adicional, no requieren autorización parlamentaria, quedando cubiertos por la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En cuanto a la impugnación que formulan los requirentes en orden a que el Decreto Supremo N° 1.412 viola las garantías consagradas en el artículo 19, N°s. 2°, 20°, 21° y 22°, de la Constitución Política, el Presidente de la República, en síntesis, efectúa las correspondientes consideraciones en relación de cada una de esas garantías, y concluye que ninguna de ellas ha sido conculcadas por el Decreto Supremo N° 1.412, ni por el Décimo Protocolo Adicional, en atención a la naturaleza de éstos y al ámbito dentro del cual se enmarcan, y por constituir este Décimo Protocolo una emanación del tratado actualmente vigente, el Acuerdo Complementario N° 22 y el Tratado de Montevideo (ALADI).

Concluye el Presidente de la República solicitando que se rechace el requerimiento y se declare la plena concordancia del Decreto impugnado con la Constitución Política de la República.

Con fecha 8 de enero de 1999, el diputado

José Antonio Galilea Vidaurre, en representación de los requirentes, efectuó una presentación reiterando los fundamentos del requerimiento y formula diversas observaciones a los escritos de contestación a él; y acompaña los siguientes antecedentes:

a) Informe jurídico sobre la materia de don Ricardo García Rodríguez.

b) Opinión jurídica sobre el Decreto Promulgatorio N° 1.412, del profesor Gastón Gómez Bernales y,

c) Informe presentado por el Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República, don Jorge Reyes, a la Comisión de Relaciones Exteriores, de la Cámara de Diputados, en sesión celebrada el 11 de junio de 1996.

Con fecha 11 de enero de 1999, el diputado José Antonio Galilea Vidaurre, por la parte que representa, formula diversas observaciones.

Haciendo uso del artículo 19, N° 14°, de la Constitución Política, el señor Francisco Orrego Bauzá, solicita se tenga presente diversas consideraciones sobre el tema.

Ni el Senado ni la Cámara de Diputados respondieron el requerimiento puesto en su conocimiento.

Con fecha 11 de enero último se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

1°.- Que los señores diputados que se individualizaron en la exposición precedente, han interpuesto el presente requerimiento para que se declare, que el Decreto Supremo N° 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 N° 22, es inconstitucional por violar los artículos 6°, 7°, 50°, N° 1) y 19°, N°s. 2°, 20°, 21° y 22°, de la Constitución Política de la República;

2°.- Que, es conveniente destacar que, en lo esencial, el reproche de inconstitucionalidad que se formula al Decreto Supremo N° 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 N° 22, habiéndose omitido la formalidad habilitante de la autorización previa del Congreso Nacional, como lo exige el artículo 50°, N° 1), de la Constitución Política, precepto que por consiguiente se vulneró y también, como consecuencia, los artículos 6° y 7° 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.";

3°.- Que en esta misma línea de fundamentación, afirman los recurrentes, que si bien el artículo 50°, N° 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

322 (trescientos veintidos)

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 legal, sin la correspondiente autorización parlamentaria, como ocurre en la especie con el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo, que promulga el Decreto Supremo N° 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 N° 18.525, relativa a "Normas Sobre Importación de Mercaderías al País";

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

"Artículo 6°.- 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 7°.- 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 50°. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

"N° 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.";

5°.- 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 un 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, 1507.10.00); 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 aplicable 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 aceites, 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, 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 3°. 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;

b) Convergencia, traducida en 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 4°. 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 7°, 8° y 9° 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 11°, 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 preceptiva 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 4°, letra e). Esta Resolución N° 2, se encuentra incorporada al ordenamiento jurídico del Tratado de Montevideo de 1980;

11°.- 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 2°, 4°, 5°, 7°, 9° y 11°;

12°.- Que no está demás 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;

13°.- 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;

14°.- 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 2°, 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 incluídos 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.";

15°.- 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 7° de esta sentencia;

16°.- 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 2°, 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 2°, 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 ítems que se mencionan y la ampliación de la preferencia que se indica en su artículo 1°;

17°.- 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;

18°.- Que lo expuesto en los dos fundamentos anteriores (16° y 17°) 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 las leyes;

19°.- 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 ésta 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 ésta 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 inadmisible 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 Organo 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 inadmisible, 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, llevaría 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 validamente 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 las 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 del 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, 42);

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 vigente;

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 tengan, 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 declarar la inconstitucionalidad del decreto impugnado:

1°. 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, N° 1"; en su artículo 50, N° 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 N° 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 N° 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".

2°. 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, N° 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 N° 22, celebrado entre las Repúblicas 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.

3°. 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 medidas 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 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 N° 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.

4°. 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 N° 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 ítem 1507.10.00, 1512.11.10 y 1512.21.00; la eliminación de los cupos preferenciales sobre los ítem 2304.00.00, 2306.10.00 y 2306.30.00; y la ampliación a la preferencia otorgada sobre el ítem 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 él produce en definitiva, entre otros, los efectos y consecuencias siguientes:

a) Elimina la restricción o limite 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 volúmen 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 cuestionado 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 el 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.

7°. Que resulta de interés fundamental para delimitar correctamente y resolver en forma acertada la acción deducida en la especie 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 solo 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.

8°. Que la Constitución Política ha consagrado el principio de la legalidad tributaria en el N° 20° 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 orígen en la Cámara de Diputados y al establecer en el N° 1° 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".

9°. 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.

10°. 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 el Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22-, sin alterarlas o introducirles alguna modificación, aunque las materias en que todos inciden 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: uno, 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 inconstitucional 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 Ministro 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.

I. 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 solo 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 éste 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, aún cuando la ley lo autorice, necesariamente, deberá abstenerse de hacerlo, so pena de incurrir en infracción constitucional.

"Lo anterior se desprende claramente del artículo 6° 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."

3°. 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 N° 22, pues la atribución que se ha entregado al Tribunal Constitucional, por el artículo 82, N° 5°, es examinar si el Decreto cumple o no con la

Constitución.

4°. Que en el caso de autos los requirentes ejercieron la acción que les confiere el artículo 82, N° 5°, y pidieron que se declarara inconstitucional el Decreto N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo por contravenir las disposiciones constitucionales señaladas en el considerando 1°.

5°. 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.

6°. 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 N° 22, QUE AMPLIA EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN DE DICHO ACUERDO

"Núm. 1.412.- Santiago, 21 de agosto de 1998.- Vistos: Los artículos 32, N° 17, y 50, N° 1), inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

"Considerando:

"Que por Decreto N° 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 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 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 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 N° 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 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."

7°. Que del decreto transcrito en el considerando anterior, cabe destacar, en primer lugar, los vistos -"artículo 32, N° 17 y 50, N° 1°, inciso segundo de la Constitución" y, segundo: que en su artículo único ordena que se lleve a efecto como ley.

8°. Que la sentencia de autos acogiendo la tesis del Presidente de la República, en su escrito de observaciones, sostiene que el Decreto N° 1.412 fue dictado en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la República, que a juicio de los

sentenciadores siguiendo la doctrina del Presidente de la República en su escrito de observaciones, autorizaría para complementar la ley o el Tratado Marco.

9°. 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 Bernales, 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 ésa 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 sujetos 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, diverso 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 quántum admisible de esta 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 fijen 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 dan 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 articulo 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 articulo 50 en concordancia con las normas que establecen la reserva de ley, tanto en el articulo 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 especifica implantación de liberaciones o reducciones de gravámenes y la suspención 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".

"Artículo 50.- Son 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 articulo 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 conferírsele 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) dél 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. Esta, 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 en 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 contraria 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, aún 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°s. 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 reconocido 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 legislativa 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 expreso 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 autos 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 Alvarez García.

Redactaron las disidencias, sus autores.

Regístrese, Comuníquese y archívese.

ROL N° 282.-

Pro-

//nunciada 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 Alvarez García. Autoriza, el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.

Santiago, enero 28 de 1999.

OFICIO N° 1423

EXCMO. SEÑOR
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

Tengo el honor de remitir a V. E. copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal, en los autos Rol N° 282, relativos al requerimiento formulado en contra del Decreto N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998, que promulga el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22.

Dios guarde a V. E.

OSVALDO FAUNDEZ VALLEJOS
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Secretario

A S. E.
EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DON EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE
PRESENTE

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
PALACIO LA MONEDA
ASESORES 2° PISO
CONTROL DE ACUSO

1855
WALTER WNA V.
28-01-99

Santiago, enero 28 de 1999.

OFICIO N° 1425

SEÑOR DIPUTADO:

Tengo a bien remitir a US. copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal, en los autos Rol N° 282, relativos al requerimiento formulado en contra del Decreto N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998, que promulga el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22.

Saluda atentamente a US.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Secretario

AL SEÑOR DIPUTADO
DON JOSE ANTONIO GALILEA VIDAURRE
PRESENTE

29 ENE 1999

Fernando Molgas

Santiago, enero 28 de 1999.

OFICIO N° 1424

SEÑOR CONTRALOR
GENERAL DE LA REPUBLICA:

Tengo el honor de remitir a US. copia autorizada de la sentencia dictada por este Tribunal, en los autos Rol N° 282, relativos al requerimiento formulado en contra del Decreto N° 1.412, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 1998, que promulga el Décimo Protocolo Adicional y su Anexo al Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia N° 22.

Dios guarde a US.

OSVALDO FAUNDEZ VALLEJOS
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Secretario

AL SEÑOR CONTRALOR
GENERAL DE LA REPUBLICA
DON ARTURO AYLWIN AZOCAR
PRESENTE

29-1-99