2020

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 8865-2020

[12 de noviembre de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 23, INCISO PRIMERO, Y 24, INCISOS SEGUNDO Y TERCERO DEL D.L. N° 3.063, DE 1979, SOBRE LEY DE RENTAS MUNICIPALES

SOCIEDAD LAUTARO RÍOS Y ASOCIADOS LIMITADA

EN LOS AUTOS CARATULADOS "SOCIEDAD LAUTARO RÍOS Y ASOCIADOS LTDA. CON I. MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO", ROL C-3312-2019, SEGUIDOS ANTE EL 1° JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE VALPARAÍSO

VISTOS:

Que, con fecha 25 de junio de 2020, Sociedad Lautaro Ríos y Asociados Limitada, representada legalmente por Lautaro Ríos Álvarez, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 23, inciso primero, y 24, incisos segundo y tercero del D.L. N° 3.063, de 1979, sobre Ley de Rentas Municipales, para que surta efecto en los autos caratulados "Sociedad Lautaro Ríos y Asociados Ltda. con I. Municipalidad de Valparaíso", Rol C-3312-2019, seguidos ante el Primer Juzgado de Letras en lo Civil de Valparaíso.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos impugnado dispone:

D.L N° 3.063

Artículo 23.- *"El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley."*
(…)

Artículo 24.- (…)

"El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente, la que no podrá ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a ocho mil unidades tributarias mensuales. Sin perjuicio del ejercicio de la facultad municipal, se considerará la tasa máxima legal para efectos de calcular el aporte al Fondo Común Municipal, que corresponda realizar a las municipalidades aportantes a dicho Fondo por concepto de las patentes a que se refiere el artículo precedente. Al efecto, el alcalde, con acuerdo del concejo, podrá, dentro del rango señalado, fijar indistintamente una tasa única de la patente para todo el territorio comunal, como asimismo tasas diferenciadas al interior de la comuna, en aquellas zonas definidas en el respectivo instrumento de planificación urbana, mediante la dictación del correspondiente decreto alcaldicio, el cual deberá publicitarse debidamente al interior de la comuna.

Para los efectos de este artículo se entenderá por capital propio el inicial declarado por el contribuyente si se tratare de actividades nuevas, o el registrado en el balance terminado el 31 de Diciembre inmediatamente anterior a la fecha en que deba prestarse la declaración, considerándose los reajustes, aumentos y disminuciones que deben practicarse de acuerdo con las normas del artículo 41 y siguientes de la ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el decreto ley N° 824 de 1974."

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

A fojas 1, Lautaro Ríos Álvarez solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículo 23 inciso primero y 24 incisos segundo y tercero del Decreto Ley 3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales.

Como gestión pendiente, se indica por la actora que la sociedad Lautaro Ríos y Asociados Limitada interpuso demanda declarativa de prescripción extintiva de patentes comerciales en contra de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

Refiere que fue demandada en forma reconvencional de cobro de patentes municipales por $6.380.000, más intereses y reajustes por la Municipalidad de Valparaíso. Agrega que dicho procedimiento se encuentra en fase de discusión, evacuada la réplica y conferido el traslado para la dúplica.

En cuanto al conflicto constitucional, la actora sostiene que los preceptos legales cuestionados vulneran el artículo 19, N° 20 de la Carta Magna, el cual establece tres garantías esenciales, a saber, que el objeto sobre el cual recaen los tributos son las rentas y no los haberes o capital propio, el principio de proporcionalidad y justicia tributaria, y el principio de legalidad tributaria.

En relación a la primera garantía enunciada, señala la actora que el artículo 19, N° 20 garantiza la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas. Agrega que la voz "renta" debe ser entendida en el sentido establecido en el artículo 2° numeral primero de la Ley de Impuesto a la Renta. Enfatiza que el artículo 24, inciso tercero de la Ley sobre Rentas Municipales establece como base imponible para el pago de la patente municipal, el capital propio, definido a su vez en el artículo 2° numeral décimo de la Ley de Impuesto a la Renta, de lo que se deriva que el capital propio no es una renta, sino que corresponde al patrimonio del contribuyente.

En este sentido, indica que todos los impuestos que tienen como base imponible el capital, esto es los bienes que ya ingresaron al patrimonio del contribuyente y que pagaron impuesto en su oportunidad, no corresponden al ejercicio legítimo de la potestad tributaria, sino que por el contrario, constituyen una confiscación.

En el segundo capítulo, la requirente manifiesta que las normas cuestionadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, señalando que si un tributo impide el desarrollo de una actividad, resulta desproporcionado.

Sostiene, que en el caso específico, la sociedad no ha obtenido ganancias en los últimos ejercicios tributarios, y por tanto, la aplicación de un impuesto ascendente a un 0.5% anual, significa una dificultad en el desarrollo de su actividad económica, y se constituye como una confiscación parcial de capital.

Como tercer capítulo, la actora refiere que los preceptos reprochados transgreden el principio de legalidad tributaria.

Indica que se contradice el principio de reserva legal en esta materia, señala, ya que el artículo 24, inciso segundo, establece un rango para fijar la tasa de la patente municipal, entre un 0.25% y un 0.5% del capital propio, sin que la ley suministre un criterio objetivo para este parámetro. Luego, la norma le concede al Alcalde, con acuerdo del concejo, una potestad tributaria discrecional para fijar la tasa de la patente municipal. Finalmente, indica que la tasa definitiva de la patente municipal debe fijarse por decreto alcaldicio. En este punto, señala que esta magistratura ha precisado

los elementos de la obligación tributaria, los que dicen relación con el hecho imponible, los sujetos obligados, el procedimiento para determinar la base imponible, la tasa, las situaciones de exención y las infracciones, en consonancia con los artículos 19, N° 20, 63 y 65 constitucionales.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 01 de julio de 2020, a fojas 25. Fue declarado admisible por resolución de la misma sala el día 15 de julio de 2020, a fojas 42.

Confiriéndose traslados de estilo, a fojas 30 evacúa traslado la Municipalidad de Valparaíso, solicitando el rechazo del requerimiento, por carecer de fundamento. En este sentido, indica que de las normas denunciadas se desprende la facultad del municipio de cobrar patente municipal respecto de cualquier actividad de carácter lucrativo desarrollado por un contribuyente en los sectores económicos secundario o terciario. Indica que la definición de capital propio para fines municipales está definida por la ley, y que la determinación de la eventual desproporción de un tributo es materia de la justicia ordinaria.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 27 de agosto de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, sin alegatos. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

CONSIDERANDO:

I.- LA IMPUGNACIÓN DE AUTOS.

PRIMERO: Que, en esta causa se solicita la inaplicación por inconstitucionalidad de los artículos 23, inciso primero, y 24, incisos segundo y tercero, del D.L. N° 3.063, de 1979, sobre Ley de Rentas Municipales, en la causa sobre demanda declarativa de prescripción extintiva de patentes comerciales en contra de la Municipalidad de Valparaíso, seguida ante el Primer Juzgado Civil de Valparaíso, bajo el Rol C-3312-2019.

La demanda es iniciada por el actor constitucional en atención a que con fecha 28 de noviembre de 2019, fue notificado del certificado de deuda de patentes comerciales, emitido por la Dirección de Rentas Municipales de la Municipalidad de Valparaíso, correspondiente a deudas del periodo que va desde el primer semestre del año 2010, hasta el segundo semestre del año 2019. Así, funda su acción civil en

una prescripción extintiva en el lapso de 3 años, plazo que, a su juicio, debe contarse desde el día 1 de julio de cada año;

SEGUNDO: Que, la Municipalidad de Valparaíso contestando la demanda el 3 de marzo del año 2020, se allanó a la pretensión de declaración de prescripción extintiva de las acciones de cobro de patente municipal, desde el primer semestre del año 2010, hasta el primer semestre del año 2017, deduciendo conjuntamente demanda reconvencional por las patentes devengadas y no prescritas, por la cantidad de $6.380.015 más intereses y reajustes legales. Contestando la demanda reconvencional, la requirente, interpone "excepción de previo y especial pronunciamiento" de "derogación", en cuanto estima, que "los artículos 23 y 24 del D.L. 3.063, sobre Rentas Municipales, al establecer un tributo sobre el capital propio de cada contribuyente, infringiría el numeral 20, del artículo 19 de la Constitución, sobre la igual repartición de todos los tributos en proporción a las rentas.". Luego, deduce requerimiento de inaplicabilidad, quedando la causa de fondo en estado de citación a audiencia de conciliación;

TERCERO: Que, la requirente sostiene que la aplicación de los preceptos legales invocados vulneran las garantías de igual repartición de los tributos, el derecho de propiedad y el principio de legalidad tributaria, radicando la cuestión de constitucionalidad argüida, en determinar si la forma de cálculo de la patente municipal por parte de la Municipalidad, contradice los artículos 19, N° 20, incisos primero y segundo; 19, N°24, inciso tercero; 63, N° 14 y 65, N° 1, de la Carta Fundamental;

CUARTO: Que la actora alega se infringiría la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas, en virtud a que la Constitución proscribe aquellos tributos que afecten el capital propio del contribuyente (fs. 9). En cuanto a la infracción al derecho de propiedad, sostiene que admitir que la institución edilicia puede imponer tributos que, lejos de ser contribuciones asociadas a las rentas, constituyan confiscaciones patrimoniales sin que dichas exacciones revistan siquiera la forma de expropiación, lo cual importaría un atentado contra este derecho, dado que la única forma constitucional en que se admitiría su afectación es por medio de una expropiación (fs. 9). Finalmente, en cuanto al principio de legalidad tributaria, refiere que es materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, "Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión", no debiendo aceptarse que el Alcalde, con acuerdo del Concejo, puedan decidir, arbitrariamente y sin forma de ley, cobrarle a la Sociedad una tasa de 0,25% del capital propio, una de 0,5%, o una que se halle entre ambos guarismos. Ello, sin más guía que la pura discrecionalidad (fs. 9);

II. CONSIDERACIÓN PREVIA.

QUINTO: Que sin perjuicio de todas las disposiciones constitucionales invocadas por la solicitante, este Tribunal sólo puede hacerse cargo de lo que ella expresamente justifica y no de los meros enunciados que formula, sin precisar el modo en que la inconstitucionalidad se produciría en el caso concreto. Por lo que, esta sentencia se remitirá a la contravención de la reserva legal tributaria y al principio de igualdad ante la ley.

III. FUNDAMENTO DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS

SEXTO: Que antes de examinar los cuestionamientos específicos que efectúa el requirente a los preceptos impugnados y que se hallan insertos en el Título IV "De los impuestos municipales" de la Ley de Rentas Municipales, cabe tener presente que ellos regulan la patente municipal que grava "el ejercicio de toda profesión, industria, comercio arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación", como dispone el inciso primero del artículo 23 impugnado en estos autos constitucionales.

SÉPTIMO: Que el establecimiento de tales patentes encuentra su fundamento en diversas normas constitucionales, algunas de ellas referidas a las características y atribuciones de las municipalidades. En efecto, en ese último sentido, cabe tener presente que, según la Constitución, "las Municipalidades son corporaciones autónomas con patrimonio propio y cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"(art. 118, inciso 4°); el concejo municipal es "el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local" y ejerce "las funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva" (art. 119 inc. 2°); y, en fin, que dicha ley establecerá "las materias en que la consulta al alcalde será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste" (art. 119 inc. 3°).

Por otra parte, el constituyente al asegurar a todas las personas la igual repartición de los tributos en la forma que indica el artículo 19 de la Carta Fundamental, si bien señala que éstos no podrán estar afectos a un destino determinado (inc. 3°), excepcionalmente autoriza a la ley para que los tributos "que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo".

OCTAVO: Que las patentes municipales establecidas por el Decreto Ley Nº 3.063 son justamente de aquellos tributos de afectación municipal que gravan actividades que tienen una clara identificación local.

Dentro de las atribuciones esenciales de que gozan los municipios para cumplir con sus funciones propias, el artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades contenida en el DFL 1/18.69 consagra la que se confía a las autoridades comunales de aplicar dichos tributos dentro del marco que la ley establezca (letra h); agregando su artículo 13 que el patrimonio de los municipios está constituido, entre otros, por "los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales", comprendiéndose entre ellos "**las patentes a que se refieren los artículos 23** y 32 de dicha ley (de Rentas Municipales)" (letra f).

NOVENO: Que, al examinarse el motivo que tuvo el legislador del Decreto Ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales para establecer las reglas cuestionadas por el requerimiento, conviene tener presente que el Informe de la Unidad Municipal del Ministerio del Interior sostuvo que los cambios propuestos debían enfocarse tanto en permitir que el sistema tributario municipal "se adapte a los nuevos cambios económicos, acordes además, con el régimen financiero del Estado Chileno", como en "obtener un justo equilibrio, esto es, que pague el que más tiene y el que obtiene un mayor beneficio de parte del Municipio". Con tal objeto se autorizó a las Municipalidades "para fijar, rebajar o suprimir numerosos derechos municipales, con ciertos topes máximo y mínimos, a fin de adecuar la administración municipal a las necesidades de cada comuna".

Mientras tanto, las dificultades que podían surgir de aplicar una misma tasa al interior de cada comuna -sin distinguir entre las diferentes zonas en que ésta se divide, como son, por ejemplo, las de uso exclusivamente industrial, comercial o de servicios- los tuvo en vista el legislador de la ley N° 20.033, publicada el 1° de julio de 2005, al incorporar una nueva oración al inciso 1° del art. 24 del DL. 3.063 que posibilita al alcalde, con acuerdo del concejo, para fijar tanto una tasa única de la patente para todo el territorio comunal como tasas diferenciadas al interior de la comuna en zonas definidas en el respectivo instrumento de planificación urbana. Durante la tramitación de la dicha ley, los diputados informantes de la Comisión de Gobierno de la Cámara explican que tal norma, al permitir a los municipios fijar tasas diferenciadas de la patente, aunque dentro del rango permitido por la ley, busca "promover polos de desarrollo en áreas específicas del territorio comunal" (p. 15); por su parte, al discutirse el proyecto en el pleno de la misma Corporación, el diputado Valenzuela explicó que la regla buscaba solucionar el problema que existía en ese entonces, por cuanto: "En la actualidad, si un alcalde decide incentivar la creación de un barrio cultural dentro de su comuna, no tiene atribuciones para rebajar las patentes para restaurantes u otras actividades en forma parcializada, sino que está obligado a hacerlo en todo el territorio comunal, con lo cual se resienten las arcas municipales.

Al permitirse ahora incentivar de manera inteligente la formación de barrios de servicios médicos, culturales, gastronómicos o de turismo, los municipios podrán mejorar las ventajas comparativas en su gestión" (p. 95). Por último, conviene anotar que, recogiendo la propuesta de los miembros de la Comisión de Hacienda del Senado, el Presidente de la República planteó una indicación que llevó a incorporar, al final de la nueva regla, la obligación de que el decreto alcaldicio que fijara las referidas tasa o tasas se publicitare debidamente al interior de la comuna (p. 343).

IV. INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

DÉCIMO: Que, según el requirente, de los artículos 23 inciso primero y 24 incisos segundo y tercero del Decreto Ley 3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales se derivarían dos cuestionamientos diferentes al principio de reserva legal tributaria. Primero, que el propio legislador realizó una insuficiente determinación del tributo; segundo, que esta indeterminación es cerrada normativamente recurriendo al expediente de una remisión reglamentaria, cuestión que no es conciliable con el principio de reserva legal absoluta.

DÉCIMO PRIMERO: Que, en relación a la indeterminación con que habría procedido el legislador al fijar el tributo, la "amplitud" de una disposición legal no es sinónimo de existencia de una zona gris o no determinada de interpretación de una disposición que deba reglamentar otra potestad normativa. Esto significa que no es impeditivo que la autoridad lo determine dentro de un rango.

DÉCIMO SEGUNDO: Que lo anterior implica reconocer que hay algunos elementos esenciales que forman parte de la determinación del contenido fundamental del tributo. Ellos son la obligación tributaria, los sujetos de la obligación –tanto activo como pasivo-, el hecho gravado, el objeto de la obligación, la base imponible, la tasa y, en general, otros elementos específicos, dependiendo de la naturaleza del tributo;

DÉCIMO TERCERO: Que, a partir de los criterios enunciados por esta propia Magistratura, los destinatarios de la obligación tributaria de "pago de patente municipal" los establece el Decreto Ley N° 3.063, sin dejar márgenes inconstitucionales para considerar una indeterminación normativa. La generalidad de los sujetos vinculados por la disposición legal no implica ausencia o falta de limitación del significado que el legislador quiso dar al pago de esa patente municipal y a los sujetos obligados a ella. La regla general es que debe pagar patente municipal toda actividad lucrativa secundaria o terciaria que se realice dentro del territorio comunal.

DÉCIMO CUARTO: Que los artículos 23, inciso primero, y 24, inciso segundo y tercero del D.L. N° 3.036, impugnados de inconstitucionalidad en su aplicación al caso de autos, no deben ser considerados parcialmente. De la propia lectura de las

disposiciones del artículo 23 resulta claro y no deja lugar a dudas quiénes son los obligados al pago de patente municipal. Efectivamente, éste grava el ejercicio de "toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación" (artículo 23, inciso primero, y sin perjuicio de las actividades primarias gravadas en las circunstancias descritas en el inciso segundo), dentro de las cuales el propio legislador incluye a las "sociedades de inversión" (artículo 24, inciso primero), dejando exentas a "las personas jurídicas que realicen acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua de sus asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios."

DÉCIMO QUINTO: Que, lo anterior ha sido reconocido por la Excma. Corte Suprema en diversos fallos, cuando afirma que "esta Corte Suprema ha venido sosteniendo en forma uniforme y reiterada en decenas de fallos sobre la misma materia, que para determinar si una sociedad es sujeto pasivo del pago de patente municipal es indispensable precisar si la actividad que ésta realiza esté comprendida dentro del hecho gravado definido en la ley en atención al objeto social de la sociedad de que se trate. En el presente caso, el objeto social especificado en los estatutos de Compañía (…) [p]or lo tanto, es claro que por tratarse de actividades lucrativas, configuran hechos gravados de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales. En efecto, este último precepto, en lo pertinente, sujeta a una contribución de patente municipal "el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria". (…) Todo lo anterior ha sido dicho en numerosos fallos de manera uniforme, constituyendo de esta manera la jurisprudencia del máximo tribunal de la República sobre el tema." (SCS Rol N° 2791-2012, c. 4).

DÉCIMO SEXTO: Que, asimismo, la Contraloría General de la República ha dictaminado en idéntico sentido, reconsiderando anteriores dictámenes sobre la materia y sosteniendo que "para determinar si una sociedad de inversión de aquellas a que se refieren los peticionarios, está sujeta al pago de la referida patente, y el municipio -mediante sus procesos de fiscalización, los documentos que le sean acompañados por el contribuyente y la información que le proporcione el Servicio de Impuestos Internos- debe precisar si las actividades previstas en su objeto social están comprendidas dentro del hecho gravado definido en la ley, teniendo en consideración que si el objeto social incorpora, contiene, describe o permite la realización de actividades lucrativas, estas configuran hechos gravados de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales." (Dictamen N° 71.250, de 2012, de la Contraloría General de la República);

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, a mayor abundamiento, esta Judicatura Constitucional ha fallado causas similares manifestando que "desde un ángulo complementario, determinar si la sociedad requirente debe o no estar afecta al pago de patente municipal, es una cuestión que tiene, en nuestro ordenamiento jurídico, el

procedimiento y la jurisdicción adecuados para dilucidarla, como lo hizo la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual sentenció en sentido afirmativo, resolución que es susceptible de revisión mediante el recurso de casación en el fondo deducido ante la Corte Suprema y que, en la especie, es la gestión pendiente invocada para impetrar la presente acción constitucional;(…)sin perjuicio de lo demostrado, del examen concreto de lo sostenido en autos, esta Magistratura tampoco desprende sustento alguno para apoyar el demérito constitucional, formal ni sustantivo, de ninguno de los cuatro preceptos legales mencionados, aisladamente evaluados" (dentro de los que se incluye el artículo 23 analizado en esta sentencia) (STC Rol N° 1390, c. 16 y 17, en el mismo sentido STC 2135 y 2141).

DÉCIMO OCTAVO: Que en lo relativo a la impugnación por presunta violación del principio de reserva legal absoluta en materia tributaria, cabe replicar consideraciones basadas igualmente en la doctrina jurisprudencial de este Tribunal.

DÉCIMO NOVENO: Que esta Magistratura ha reconocido el principio de colaboración reglamentaria en materia impositiva, afirmando que "es la ley la encargada de precisar los elementos esenciales de la obligación tributaria, pudiendo la potestad reglamentaria de ejecución sólo desarrollar aspectos de detalle técnico que, por su propia naturaleza, el legislador no puede regular, pero que éste debe delimitar con suficiente claridad y determinación" (STC Rol N° 759, considerando 25°).

VIGÉSIMO: Que "el ejercicio de la facultad reglamentaria debe limitarse a la aplicación de la ley, restringiendo las facultades discrecionales, de manera que siempre exista sólo una solución jurídicamente procedente. En consecuencia, el ámbito del ejercicio de esta facultad se limita a desarrollar aspectos técnicos que la ley no puede determinar, siempre al fijar los contornos claramente definidos por el legislador. La ley debe, al menos, hacer determinable el tributo" (STC roles N°s 718, 759 y 773, entre otras).

VIGÉSIMO PRIMERO: Que entonces el análisis a verificar es si el desarrollo normativo del legislador ha sido sobrepasado en la colaboración reglamentaria. Por lo tanto, para verificar si concurre en este caso la regla de determinación y especificidad de la obligación tributaria (STC Rol N° 465, considerando 25°), se requiere que el tributo sea específico en la afectación de los derechos fundamentales involucrados y que aquello se realice por una ley adecuadamente ejecutada por las normas reglamentarias.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que este Tribunal ha considerado que es posible y lícito que la Administración pueda regular algunos aspectos determinados en una ley (STC 325-01). La Constitución diseña un régimen que armoniza potestad legislativa con potestad reglamentaria (STC 370/2003); una actividad regulada por ley no excluye la colaboración reglamentaria (STC 480/2006). Tales argumentos se fundan en una interpretación armónica de los artículos 63 y 32 N° 6 de la Constitución, teniendo

presente la naturaleza general y abstracta de la ley y la división de funciones que reconoce nuestro sistema. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades (STC 480/2006).

El rol de la normativa administrativa es, sin embargo, concebido para regular cuestiones de detalle, de relevancia secundaria o adjetiva, cercana a situaciones casuísticas o cambiantes, respecto de todas las cuales la generalidad, abstracción, carácter innovador y básico de la ley impiden o vuelven difícil regular. Las características de la ley (generalidad, abstracción, igualdad, carácter innovador) deben ser conciliadas con la mayor elasticidad, flexibilidad, adaptabilidad o posibilidades de modificación que singularizan a la potestad reglamentaria (STC 370/2003);

VIGÉSIMO TERCERO: Que dicha colaboración reglamentaria exige que la ley regule los aspectos esenciales de la materia respectiva, de modo que el reglamento sólo se involucre en aspectos de detalle (STC 370/2003). El legislador no puede renunciar a su deber de normar los aspectos medulares de una determinada regulación. Así como debe limitarse a regular las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, no puede incurrir con motivo de esa tarea en una deslegalización, en el establecimiento de cláusulas abiertas o fórmulas en blanco que generen inseguridad jurídica (STC 370/2003);

En consonancia con lo anterior, llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, no puede prescindir de la realidad local. Es por ello que la propia Carta Fundamental, en la disposición del inciso 4° del artículo 19 N° 20, autoriza a las autoridades municipales aplicar tributos a quienes realicen actividades que se realicen dentro de su territorio, por cierto dentro del marco fijado por el legislador, lo cual es consecuencia de la autonomía de que gozan para financiar y administrar su patrimonio propio. Sin que en nuestro país tal autonomía tenga el alcance vasto que existe en España, de todas maneras, en este punto la inspiración que guió al constituyente chileno se condice con lo que el Tribunal Constitucional Español expresa en su sentencia 19/1987, de 17 febrero de 1987, en cuanto sostiene que la reserva legal "[n]o puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente -en el presente proceso- de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (…) Procura así la Constitución integrar las exigencias diversas, en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario."

VIGÉSIMO CUARTO: Que la potestad reglamentaria de ejecución existe, incluso, sin necesidad de reconocimiento legal (en sentido estricto) expreso, porque la propia disposición constitucional la estatuye a objeto de darle eficacia plena a los mandatos del legislador.

VIGÉSIMO QUINTO: Que los decretos alcaldicios que establecen las patentes municipales a que se refieren las normas cuestionadas son dictados en ejercicio de potestad normativa o reglamentaria de las municipalidades, facultad que tiene su sustento constitucional en las funciones "normativas" del concejo municipal a que alude el art. 119 inciso 2° de la Carta Fundamental. A dicha potestad aluden asimismo los artículos 5, letra d), 12, 63, letra i), 65 letra l) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Recogiendo las características propias de la potestad normativa de Este Tribunal Constitucional, en la sentencia Rol N° 1669, recordando jurisprudencia anterior y ahondando en la materia, ha expresado que "**la potestad normativa del municipio está subordinada, por una parte, a la Constitución y a la ley**. Ello significa que está sujeta a dichas normas y no puede contradecirlas o invadir su ámbito propio de regulación. Por la otra, está subordinada a las normas que dicte el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria" (c. 47°); considerando que "**es posible y lícito que la Administración pueda regular algunos aspectos determinados en una ley** (STC 325/2001). La Constitución diseña un régimen que armoniza potestad legislativa con potestad reglamentaria (STC 370/2003); que una actividad se regule por ley no excluye la colaboración reglamentaria (STC 480/2006). **Ello, ha dicho, se funda en una interpretación armónica de los artículos 63 y 32 Nº 6 de la Constitución**, por la naturaleza general y abstracta de la ley y por la división de funciones que reconoce nuestro sistema. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley- en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades (STC 480/2006). El rol de la normativa administrativa es, sin embargo, concebido para regular cuestiones de detalle, de relevancia secundaria o adjetiva, cercana a situaciones casuísticas o cambiantes, respecto de todas las cuales la generalidad, abstracción, carácter innovador y básico de la ley impiden o vuelven difícil regular. Las características de la ley (generalidad, abstracción, igualdad, carácter innovador) deben ser conciliadas con la mayor elasticidad, flexibilidad, adaptabilidad o posibilidades de modificación que singularizan a la potestad reglamentaria (STC 370/2003)" (c. 54°); que "**dicha colaboración reglamentaria exige que la ley regule los aspectos esenciales de la materia respectiva, de modo que el reglamento solo se involucre en aspectos de detalle** (STC 370/2003). El legislador no puede renunciar a su deber de normar los aspectos medulares de una determinada regulación. Así como debe limitarse a regular las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, no puede incurrir con motivo de esa tarea en una deslegalización, en el establecimiento de cláusulas abiertas o fórmulas en blanco que generen inseguridad jurídica (STC370/2003)" (c. 55°) y que "tratándose de la potestad reglamentaria municipal, sin embargo, **es necesario considerar que tiene que existir un espacio para los intereses municipales en la complementación o ejecución de la legislación. En ese sentido, la ley debe regular nacionalmente, pero con una uniformidad básica o esencial.** El elemento normativo uniforme o común del legislador nacional debe ser, por lo mismo, no especialmente detallado. Por una parte, porque no puede no considerar

las realidades diferentes de cada municipio. Las casi 350 municipalidades que existen en nuestro país, no son iguales. Tienen diferencias geográficas, de clima, de realidad económica, de densidad poblacional. Por la otra, porque el municipio cuenta con órganos representativos de los intereses comunes en su estructura organizativa (el Concejo Municipal, el alcalde). Ellos deben diseñar y aprobar las normas cuyos destinatarios son los habitantes de la comuna. **Llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, no puede prescindir de la realidad local**" (c. 56°).

VIGESIMO SEXTO: Que, siendo el mandato del legislador, claro y determinado, como lo han reconocido la Excma. Corte Suprema y este Tribunal, el asunto de fondo es uno de aquellos en que la potestad reglamentaria de ejecución debe colaborar entonces con el mandato del legislador, desarrollando los aspectos técnicos necesarios para su ejecución, para lo cual debe tenerse presente la realidad de la comuna de que se trate.

VIGESIMO SÉPTIMO: Que, en síntesis, aquí hay una sola solución jurídicamente procedente que ha tendido a aplicarse uniformemente por la jurisprudencia ordinaria, constitucional y administrativa, en un mismo sentido y sin que la colaboración reglamentaria tenga una función específica que genere un efecto inconstitucional. No existe en este caso vulneración de los parámetros para fijar el tributo, pues la norma contiene sus elementos esenciales, incluida la tasa del impuesto, la que se establece en un rango entre un mínimo y un máximo y entrega una limitada competencia expresa a la Municipalidad, sin traspasar los límites que le fija el ordenamiento constitucional, con miras a cumplir con los intereses constitucionales referidos a la Administración comunal que se afecten las garantías del requirente.

VIGESIMO OCTAVO: Que, en consecuencia, por las razones expuestas, el requerimiento por este acápite debe ser rechazado;

V. IGUAL REPARTICIÓN DE LOS TRIBUTOS.

VIGESIMO NOVENO: Que el numeral 20, del artículo 19 constitucional, fue aprobado en sesión N° 398, de julio de 1978, por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de cuya lectura se desprende que la intención de los comisionados fue establecer una norma que impidiera que se pudieran imponer tributos de carácter expropiatorio o confiscatorios o que impidieran el ejercicio de una actividad.

Dicha regla constitucional se refiere a la garantía de la igual repartición de los tributos, esto es, de la igualdad ante las cargas públicas, y no a las características o requisitos que deban cumplir las leyes que establecen los tributos. Por ello se afirma que es aplicable la sustitución de la voz "haberes" por la palabra "rentas", en atención a que el constituyente está hablando de proporción y de progresión, conceptos que tienen relación con las rentas más que con los haberes.

TRIGÉSIMO: Que es doctrina asentada de este Tribunal que: "(l)o consustancial al derecho de igualdad impositiva es que los tributos deben ser iguales, proporcionados y justos. (STC 203 c. 14) (En el mismo sentido, STC 6399 c. 13) y que "(e)l derecho esencial que la Constitución asegura a todas las personas es su igual repartición en proporción a las rentas o en la progresión que fije la ley, así como la prohibición de que ellos sean manifiestamente desproporcionados o injustos. La Carta no asegura per se el derecho a no ser objeto de tributos ni menos a la exención de los mismos. (STC 2614 c. 7) (En el mismo sentido, STC 6399 c. 13).

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que el cobro de patentes municipales, se basa en gravar el ejercicio de una actividad con fines de lucro, es decir, destinada a producir rentas, de manera que aunque para su cálculo se considere el capital propio del contribuyente, no tiene el sentido que pretende atribuirle el requirente. Ello significa que si no se desarrolla la actividad de que se trata, los bienes que conforman el capital propio no están sujetos al pago de dicha patente, como ha dicho esta Magistratura en sentencia 203-94" (c. 17°).

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que los autores Pfeffer, Verdugo y Nogueira (en "Derecho Constitucional ", Tomo I, página 226) exponen que: "En el debate de la Comisión de Estudio hubo consenso en el sentido de que no se puede determinar en forma precisa cuándo un tributo deja de ser proporcional y justo, pero en cierta manera prevaleció el criterio de que ello sucedería en el caso de que por su elevado monto se impida el libre ejercicio de una actividad o tuviere un carácter expropiatorio (sesión N° 398)".

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, de lo expuesto, resulta pertinente que la condición de desproporcionado o injusto que pueda tener un tributo, depende de las circunstancias particulares que caracterizan cada caso, en el que se emplean expresiones potenciales para referirse a la materia. Debe tenerse presente que el contribuyente es una sociedad denominada "Sociedad Lautaro Ríos y Asociados Ltda." y no una persona natural, por lo tanto se presume su condición de contribuyente como "sociedad", con la sola excepción del artículo 20, N° 5, de la Ley de la Renta, que la exime del pago de IVA. En todo lo demás se entiende un estatuto societario afecto a tributos.

TRIGÉSIMO CUARTO: Que, en consecuencia, no es argumento convincente que la violación del principio de igual repartición de los tributos alegada por el requirente se funde únicamente en que la Constitución proscribe aquellos tributos que afecten el capital propio del contribuyente, sin que el requirente efectúe un análisis concreto de la infracción constitucional alegada, por lo debe ser también rechazado el requerimiento por este capítulo.

VI. CONCLUSIONES.

TRIGÉSIMO QUINTO: Que, por las consideraciones expuestas, procede rechazar la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentada.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

1. **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES. OFÍCIESE.**
2. **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, quienes estuvieron por acoger el requerimiento por las siguientes consideraciones:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

1°) Que la cuestión presente reside en esclarecer si el legislador ha podido conceder la "facultad municipal" para cobrar patentes por el ejercicio de una actividad, considerando como único factor el "capital propio" del contribuyente. Es el caso del artículo 24, inciso segundo, del DL N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, que grava a las personas o sociedades de profesionales con una contribución de patente municipal por el ejercicio de toda actividad profesional.

No está en discusión, entonces, el hecho de que la ley pueda reglar la imposición de tributos que graven actividades que tengan una clara identificación local, y que puedan ser aplicados por los municipios dentro de los marcos que la misma ley señale, dado que, a estos efectos, existe una expresa permisión en el artículo 19, N° 20, inciso cuarto, constitucional;

2°) Que, lo precisamente controvertido en la especie, es si la aplicación concreta de la citada norma del DL N° 3.063, de 1979, resulta o no conforme con la Carta Fundamental. Esto es, si cabe aplicar un tributo que grava los "haberes", como

permitía hacerlo la Constitución de 1925 (artículo 10, N° 9), en circunstancias que las "rentas" serían la única base que permitiría considerar hoy la Constitución de 1980, en el actual artículo 19, N° 20, inciso primero.

Concretamente, se reclama el hecho de que una sociedad profesional tenga que sufragar la mencionada patente municipal, cuya cuantía se fija exclusivamente considerando su "capital propio", a pesar de que ella haya experimentado pérdidas;

3°) Que la interrogante planteada solo puede responderse merced a una interpretación integral del mencionado artículo 19, N° 20, de la Carta Fundamental. Teniendo, así, también presente que en ningún caso la ley puede establecer ni puede dar lugar a la aplicación de tributos "manifiestamente desproporcionados o injustos", al amparo del inciso segundo del referido precepto constitucional.

Y considerando, además, el inciso cuarto del propio artículo 19, N° 20, que ordena a la ley conferirle una potestad discrecional a cada municipalidad para cuantificar los tributos locales dentro de ciertos márgenes legales;

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES

4°) Que las leyes tributarias no están exentas de control de constitucionalidad, por lo que pueden ser objeto de un requerimiento de inaplicabilidad, en esta sede, de conformidad con lo prescrito en el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental. Como cualquier texto legal, pueden ser anuladas si su aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulta contraria a la Constitución.

Es decir, las leyes tributarias no únicamente pueden ser inconstitucionales cuando en su propio texto se manifiestan injustas o desproporcionadas, sino también cuando -tras un examen atento a las particularidades del caso concreto- su aplicación práctica revela dicha inconstitucionalidad.

En buena doctrina, no solo el legislador no puede ser inconstitucional, sino que también debe evitar aquel comportamiento inconstitucional en que -a sus expensas- puedan incurrir los órganos de ejecución;

5°) Que, aclarado lo anterior, es útil señalar a continuación que de una interpretación armónica del artículo 19, N° 20, de la Carta Fundamental, fluye -en lo que ahora interesa- que la esencia del derecho allí garantizado impide gravar con un impuesto municipal el patrimonio de las personas; situación en la que se recala al considerarse única, exclusiva y excluyentemente el "capital propio" del contribuyente.

Aun aceptando el extremo de que la Constitución no prohíbe imponer algún tributo a nivel nacional que grave los haberes de los contribuyentes, es lo cierto que ello no encuentra justificación alguna en el orden comunal. Si el constituyente permitió imponer tributos sobre ciertas "actividades" locales, es en el lógico entendido

que habrían de considerarse -aparte del capital propio del contribuyente- todos los pormenores relevantes que a esas actividades las hacen pasibles de tributos. Como serían la capacidad económica real del contribuyente, el hecho de no rendir esa actividad utilidades o frutos en su desempeño o la circunstancia de que la misma patente ya la paga cada uno de sus socios, individualmente.

No proceder de esta forma implica gravar con impuestos un ser o un tener y no una actividad o un hacer;

6°) Que las patentes puedan ser aplicadas "dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales", importa además que el legislador debe dotar a esos entes comunales con un grado de discrecionalidad o flexibilidad tal, que condiga con su función constitucional de "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural" (artículo 118, inciso cuarto).

Mas, un puro propósito recaudatorio, encaminado al acopio de fondos en el solo interés municipal, no justificaría el desplazamiento de esta potestad tributaria hacia las autoridades locales. Éstas han de poder discernir conforme a un conjunto de factores o elementos de juicio que digan relación con la especialidad de estas personas jurídicas de derecho público que son las municipalidades, sin perpetrar, naturalmente, discriminaciones arbitrarias.

Por lo mismo, homologar a todas las sociedades de profesionales contribuyentes bajo el solo rasero del "capital propio", sin diferenciar acorde con criterios objetivos relevantes, significa tratar igual a los desiguales e imponer un tributo desproporcionado;

7°) Que, en este caso, el artículo 23, inciso primero y el artículo 24, inciso segundo y tercero del DL 3.063 de 1979, conforman un todo indivisible, dado que en su razón la Municipalidad ha demandado reconvencionalmente el pago retroactivo de las patentes municipales adeudadas (30.3.2020).

Por lo anterior, y debido a lo razonado en otras disidencias suscitadas a partir del examen de casos análogos (STC roles N°s 2.141 y 5.392), es que estos Ministros están por acoger el requerimiento deducido en autos.

PREVENCIÓN

Se deja constancia que el Ministro señor Rodrigo Pica Flores estuvo por acoger el requerimiento solamente en cuanto a la expresión "*y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente*" y a aquella parte que dispone "*Al efecto, el alcalde, con acuerdo del concejo, podrá, dentro del rango señalado, fijar indistintamente una tasa única de la patente para todo el territorio comunal, como asimismo tasas diferenciadas al interior de la comuna, en aquellas zonas definidas*

***en el respectivo instrumento de planificación urbana, mediante la dictación del correspondiente decreto alcaldicio, el cual deberá publicitarse debidamente al interior de la comuna*"**, **ambas normas contenidas en el inciso 2° del artículo 24 del D.L. 3.063 de 1979, Ley de Rentas Municipales**, fundado en la siguientes consideraciones:

1°. Que, siendo constitucionalmente legítimo el poder de tributación municipal establecido por medio de normas de rango y forma legislativa, no puede preterirse que está afecta a la reserva de ley de tributos del numeral 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que exige fijar expresamente en la ley la forma, progresión o proporción de todo tributo, asociado a la base de cálculo y al hecho gravado, de tal forma que sea solamente la ley y no un órgano administrativo quien fije los diversos elementos del tributo, para que los mismos no sean creados, modificados, eximidos ni determinados por la decisión gubernativa o administrativa supliendo al acto legislativo, en el entendido que la generalidad y abstracción de la ley es además garantía de no discriminación y de igual repartición del deber de contribuir.

2°. Que, en tal sentido, los elementos mínimos a fijar por el legislador en esa reserva serán: hecho gravado, determinación de base de cálculo, tasa, determinación del cálculo de la misma y excepciones. Así, los órganos administrativos no pueden "disponer" de dichos elementos, pues su regulación está reservada al legislador, que además debe cumplir con estándar de determinación y especificidad, ya que de otra forma se haría "ilegítimamente necesaria" la intervención administrativa para completar la determinación específica de los elementos que forman parte de la reserva de ley.

3°. En este sentido, cabe tener presente que las normas que este disidente está por declarar contrarias a la Constitución Política se contienen en un decreto ley y son pre constitucionales, marco en el cuál, en lugar de fijar ese decreto ley la tasa, le entrega a la autoridad administrativa comunal una potestad de determinar por sí y ante sí, mediante acto administrativo municipal, cuál será la tasa determinada y específica a pagar para el tributo denominado patente municipal, dentro de una "banda" de libre disposición del órgano administrativo, que además incluso puede diferenciarla para zonas del municipio.

4°. De tal forma, no se cumple el elemento de especificidad, determinación y legalidad estricta de la fijación de la tasa de tributos, elemento que este disidente considera parte de la reserva de ley tributaria del numeral 20° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

5°. Que en todo lo demás, este sentenciador estuvo por rechazar el requerimiento, recalcando que el ejercicio de determinación de los hechos litigiosos y el examen acerca de si los mismos se pueden o no subsumir en las actividades gravadas por los tributos en cuestión es una atribución propia del tribunal del fondo de la gestión pendiente.

Redactaron la sentencia el Ministro señor NELSON POZO SILVA y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, la disidencia el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, y la prevención el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8865-20-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

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

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

María Luisa Brahm Barril
Firmado digitalmente por María Luisa Brahm Barril
Fecha: 2020.11.12 13:58:07 -03'00'

María Angélica Barriga Meza
Firmado digitalmente por María Angélica Barriga Meza
Fecha: 2020.11.12 17:01:49 -03'00'