

Santiago, catorce de marzo de dos mil trece.

VISTOS:

Con fecha 6 de octubre de 2011, Marco Cariola Barroilhet, en representación de la sociedad Inversiones MC & MC II Limitada, deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 23, inciso tercero, y 24, inciso primero, del D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales, en la causa sobre reclamo de ilegalidad caratulada "*Inversiones MC & MC II Limitada con Alcalde de la Municipalidad de Las Condes*", que se encuentra actualmente pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol de Ingreso N° 1.412-2010, con recurso de casación en el fondo concedido y ordenado elevar para ante la Corte Suprema.

Los preceptos cuya aplicación se requiere declarar inconstitucional disponen:

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.*

Asimismo, quedarán gravadas con esta tributación municipal las actividades primarias o extractivas en los casos de explotaciones en que medie algún proceso de elaboración de productos, aunque se trate de los exclusivamente provenientes del respectivo fundo rústico, tales como aserraderos de maderas, labores de separación de escorias, moliendas o concentración de minerales, y cuando los productos que se obtengan de esta clase de

actividades primarias, se vendan directamente por los productores, en locales, puestos, kioscos o en cualquiera otra forma que permita su expendio también directamente al público o a cualquier comprador en general, no obstante que se realice en el mismo predio, paraje o lugar de donde se extraen, y aunque no constituyan actos de comercio los que se ejecuten para efectuar ese expendio directo.

El Presidente de la República reglamentará la aplicación de este artículo.

Artículo 24.- La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. **Tratándose de sociedades de inversiones o sociedades de profesionales,** cuando éstas no registren domicilio comercial, la patente se deberá pagar en la comuna correspondiente al domicilio registrado por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos. Para estos efectos, dicho Servicio aportará esta información a las municipalidades, por medios electrónicos, durante el mes de mayo de cada año.

Como antecedentes de la gestión en que incide el requerimiento cabe consignar que la sociedad requirente solicitó a la Municipalidad de Las Condes la declaración de que en su calidad de sociedad de inversiones "pasiva"

-que, no desarrolla actividades, salvo la de obtener rentabilidad por sus inversiones, denominadas así por la práctica y no por una norma legal-, no se encontraba gravada con el tributo de patente municipal, solicitud que fue rechazada por el Administrador Municipal. Ante ello, la sociedad dedujo reclamo de ilegalidad ante el Alcalde, que fue rechazado por operar el silencio negativo de la autoridad; en vista de ello la sociedad interpuso, a continuación, recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, tribunal que, por sentencia de 28 de julio de 2011, rechazó el reclamo de ilegalidad, aplicando al efecto expresamente y como normas *decisoria litis* los dos preceptos impugnados de inaplicabilidad, por lo que estas normas legales resultan decisivas en la resolución del asunto. Ante ello, la sociedad dedujo el recurso de casación en el fondo que se encuentra concedido y pendiente de resolución. Así, indica la actora, los preceptos cuestionados son igualmente decisivos en la resolución del asunto por la Corte Suprema o pueden al menos así considerarse.

En cuanto a los preceptos legales impugnados, el artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales, en sus incisos primero y segundo, establece, en síntesis, que el ejercicio de actividades lucrativas secundarias o terciarias, o primarias en los casos que indica, estará sujeto a una contribución de patente municipal. En el inciso tercero, impugnado dispone que *"el Presidente de la República reglamentará la aplicación de este artículo"*.

Esta norma debe relacionarse con el artículo 2° del Decreto Supremo N° 484, del Ministerio del Interior, que contiene el Reglamento para la aplicación del citado artículo 23, definiendo las actividades terciarias *"en general, como toda actividad lucrativa que no quede"*

comprendida en las primarias o secundarias”, agregando ejemplos y concluyendo con la palabra “etcétera”.

Por su parte, el artículo 24 de la misma Ley de Rentas Municipales, en su inciso primero, impugnado, y en la parte que interesa a los efectos del requerimiento de autos, consigna que *“la patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. Tratándose de sociedades de inversiones o sociedades de profesionales, cuando éstas no registren domicilio comercial, la patente se deberá pagar en la comuna correspondiente al domicilio registrado por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos...”*.

En cuanto al conflicto constitucional y a las infracciones constitucionales invocadas, estima la actora que la aplicación de los dos preceptos legales impugnados en el caso concreto, vulnera, en primer lugar, los principios constitucionales de legalidad tributaria y de igualdad en la aplicación de los tributos, conforme a los cuales corresponde sólo al legislador, con carácter de reserva legal absoluta, crear los tributos y establecer la totalidad de sus elementos esenciales, en particular los elementos de la obligación tributaria: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravado, base imponible e hipótesis de exención. Se prescribe al efecto la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República; y, por otro lado, la ley del tributo debe ser igual frente a capacidades contributivas iguales. Estos principios se encuentran consagrados en los artículos 6°; 7°; 19, N°s 2°, 20°, 24° y 26°; 32, N° 6°; 63, N°s 2° y 14°; 64, inciso segundo, y 65 incisos segundo y cuarto, N° 1°, de la Constitución.

Luego, en relación al artículo 23, inciso tercero, impugnado, el artículo 19, N° 20, de la Carta Fundamental, emplea el término "*fijar*". El "*fijar*" un tributo significa determinar de modo claro y preciso sus elementos esenciales, dentro de los cuales se encuentra el "*hecho gravado*". Pues bien, los dos primeros incisos del artículo 23 fijan el hecho gravado, pero no así el cuestionado inciso tercero del mismo artículo, que contraviene el principio de legalidad tributaria, al no fijar ni delimitar el hecho gravado, delegando en el Presidente de la República su aplicación, esto es, entregando al Presidente de la República la facultad de establecer un elemento esencial del tributo, como es fijar el alcance del hecho gravado, determinando en forma discrecional los hechos que originarán la obligación tributaria, en circunstancias que ello está reservado exclusivamente a la ley.

Así, sobre la base del artículo 23, inciso tercero, en comento, y bajo la forma del Decreto Supremo N° 484, junto con vulnerarse la prohibición constitucional de delegar facultades legislativas en materia de garantías constitucionales; el Presidente de la República fija el contenido del artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales, estableciendo de una manera más amplia el hecho gravado en la ley, y consignando el contenido del tributo, al definir que se entenderá como actividad terciaria "*en general toda actividad lucrativa que no quede comprendida en las primarias o secundarias*" y agregando en su parte final la palabra "*etcétera*", lo que infringe asimismo los límites impuestos por el principio constitucional de legalidad tributaria y deja la descripción del hecho gravado con patente municipal sujeta a la discrecionalidad de la Administración, todo en contravención a los artículos 6°; 7°; 19, N° 20°; 32,

N° 6°; 63, N°s 2° y 14°; 64, inciso segundo, y 65, incisos segundo y cuarto, N° 1, de la Carta Fundamental.

Agrega la actora que, conforme a lo sentenciado por este Tribunal Constitucional en los autos Rol N° 773, la potestad reglamentaria de ejecución sólo puede 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; añade que no resulta constitucionalmente aceptable la remisión normativa general, conforme a la cual existiría un alto margen de discrecionalidad administrativa. Concluye la requirente que, precisamente, ello ocurre en la especie, al dejarse el hecho gravado a la discrecionalidad de la potestad reglamentaria de ejecución, redundando así la inconstitucionalidad del artículo 23, inciso tercero, de la Ley de Rentas Municipales en la inconstitucionalidad del Reglamento que lo aplica.

Por otra parte, el artículo 24, inciso primero, impugnado, establece que las sociedades de inversiones o de profesionales, sin distinguir la actividad que realizan y por el solo hecho de ser tales, se encontrarían gravadas con patente municipal, lo que contraría el artículo 19, N°s 2°, 20°, 24° y 26°, de la Carta Fundamental.

En efecto, la norma impugnada discrimina a las sociedades de inversión, sin existir un fundamento razonable para ello y sin cumplir con la aplicación igualitaria de la norma a todos los que se encuentren en la misma situación. Así, por ejemplo, si una sociedad de inversiones desarrolla actividades lucrativas primarias, como sería la inversión en bosques, que en principio no estaría gravada, igual se encontraría afecta al pago de patente, no por desarrollar una actividad, sino por la naturaleza misma de la sociedad.

Este absurdo, señala la requirente, lleva a la conclusión de que el impuesto se aplicará sólo por la naturaleza de la sociedad, lo que no se impone al resto de las sociedades, y sin importar la actividad que realice, vulnerando en su esencia las garantías de la igualdad ante la ley y ante las cargas públicas y del derecho de propiedad. No resulta razonable que la norma impugnada, con el aparente fin de determinar el domicilio de una persona, dé por cierto y presuma como gravada a una sociedad sólo por tener una determinada calidad, y no por la actividad que desarrolla o los bienes que posee.

Concluye la actora citando el Dictamen N° 25.825, a través del cual la Contraloría General de la República se abstuvo de tomar razón del Decreto N° 734, que establecía el Nuevo Reglamento para la Aplicación de los Artículos 23 y siguientes de la Ley de Rentas Municipales, consignando que la mención contenida en el reglamento a las sociedades de inversión como sujetos afectos al pago de patente municipal, no resultaba procedente, toda vez que los artículos 23 y 24 del aludido cuerpo legal gravan las actividades que indican, independientemente de la naturaleza jurídica de los sujetos que las realicen.

La Segunda Sala de esta Magistratura, por resolución de 25 de octubre de 2011, admitió a tramitación el requerimiento y, por resolución de 24 de noviembre del mismo año, lo declaró admisible, ordenando la suspensión del procedimiento en la gestión judicial en que incide.

Pasados los autos al Pleno, el requerimiento fue puesto en conocimiento de los órganos constitucionales interesados, sin que éstos hicieren uso de su derecho a formular observaciones.

Asimismo, la acción de inaplicabilidad fue puesta en conocimiento de la Municipalidad de Las Condes, en su calidad de parte en la gestión *sub lite*.

Con fecha 27 de diciembre de 2011, la Municipalidad de Las Condes formuló, dentro de plazo, las siguientes observaciones al requerimiento de auto:

En primer lugar, sostiene que no es efectivo que la aplicación de los artículos 23 y 24 de la Ley de Rentas Municipales a las sociedades de inversiones pasivas transgreda el principio de legalidad tributaria.

Al efecto, el inciso primero del artículo 23 establece la regla general en materia de cobro de patentes municipales, al estatuir que *“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”*.

Dentro de los impuestos locales se encuentran los llamados impuestos sobre actividades económicas, que son de carácter directo y real, es decir, gravan la actividad económica, sin que la definición de la conducta gravada precise de su referencia a una persona que delimite o aglutine el hecho imponible. Se trata, además, de impuestos censales, pues pueden exigirse con independencia de la obtención de beneficios económicos e incluso cuando se reporten pérdidas.

La redacción omnicomprendensiva de inciso primero del artículo 23 permite aseverar que cualquier actividad lucrativa, esto es, que produzca utilidad o ganancia, desarrollada por un contribuyente en los sectores económicos secundario o terciario, se encuentra afecta al pago de la contribución de patente municipal, por la actividad desempeñada, independientemente del territorio comunal en que se ejerza dicha actividad gravada, y sin reducir de modo alguno la aplicación del impuesto únicamente a las actividades de carácter comercial. En el caso de autos, el contribuyente ejerce una actividad

lucrativa y tiene su domicilio fijado en la comuna de Las Condes.

Por otro lado, en el precepto citado el legislador ha empleado palabras cuyo sentido y alcance es posible determinar por medio de la simple hermenéutica, sin que sea necesario recurrir a otro cuerpo legal o reglamentario al efecto. En consecuencia, y aun cuando no esté nombrada en forma expresa, debe entenderse que la voluntad del legislador ha sido siempre incluir a la inversión como actividad gravada con el pago de patente municipal.

Por otra parte, se cita la historia de la Ley N° 20.033, que modificó, entre otras, la Ley de Rentas Municipales, en el sentido de que, respecto a las modificaciones al artículo 24 de la misma, el precisar que tratándose de las sociedades de inversiones o de profesionales que no registren domicilio comercial, la patente se pagará en la comuna registrada por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos, el que aportará dicha información a los Municipios, tenía por objeto perfeccionar el sistema de cobro de patente, sin constituir un nuevo impuesto, atendida la existencia de sociedades de inversión y de profesionales que no tienen domicilio comercial, lo que dificultaba o hacía imposible el cobro.

Concluye que ni el artículo 23 ni el artículo 24 de la Ley de Rentas Municipales transgreden el principio de legalidad tributaria, y que el Decreto Supremo N° 484 es un mero Reglamento para la aplicación del artículo 23, que al efecto entrega ejemplos, pero encontrándose el hecho gravado determinado por la ley, de modo que aun sin la existencia del artículo 2° del Decreto Supremo N° 484, igual podría perfectamente establecerse el hecho gravado y aplicarse el tributo.

En segundo lugar, la requirente sostiene que la aplicación de los artículos 23 y 24 de la Ley de Rentas Municipales en el caso concreto supondría un impuesto al patrimonio, que afectaría la esencia de su derecho de propiedad, lo que tampoco es efectivo, pues, como ya lo ha resuelto este Tribunal Constitucional en su sentencia Rol N° 203, la patente municipal no grava el patrimonio sino una actividad.

En tercer lugar, no se afecta el principio de igualdad ante la ley, desde que, por expresa disposición del artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales, todas las sociedades de inversión están obligadas al pago de patente municipal, sin que ello constituya tampoco una discriminación arbitraria.

En cuarto lugar, no se contravienen los artículos 6° y 7° de la Constitución, toda vez que la Municipalidad de las Condes se ha ajustado al principio de juridicidad y ha actuado estrictamente sujeta al marco jurídico vigente, dando correcta aplicación a los artículos 23 y 24 de la Ley de Rentas Municipales, en el sentido de que, atendido el objeto social de la sociedad requirente, ella se encuentra gravada con patente municipal. Es precisamente en función de las competencias que le otorga la Constitución que la Municipalidad ha actuado y, más aún, se encuentra obligada a aplicar los preceptos impugnados, en virtud del principio de legalidad de los actos de la Administración.

Finalmente, se sostiene que la cuestión debatida en autos dice relación con un tema de interpretación legal y no de constitucionalidad, consistente en determinar el verdadero sentido y alcance de las expresiones contenidas en el artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales, y su consiguiente impacto en el artículo 24 de la misma. Al efecto, este Tribunal Constitucional, en sus sentencias roles N°s 1256, 1401, 1453 y 1454, ya ha declarado que

los conflictos de interpretación legal escapan de su competencia, siendo de resorte del tribunal que conoce de la gestión pendiente, por lo cual concluye la Municipalidad solicitando el rechazo del requerimiento, por improcedente.

Por resolución de 13 de enero de 2012 se ordenó traer los autos en relación e incluirlos en el Rol de Asuntos en Estado de Tabla, confiriéndoseles preferencia a las causas roles N°s 2134-11-INA y 2141-11-INA en la sesión de Pleno de 14 de junio de 2012, para su vista junto con la presente causa, agregándose las tres causas para su vista conjunta en la tabla de Pleno del día 21 de junio de 2012, fecha en que tuvo lugar la vista de la causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados Juan Pablo Orellana Pavón, por la sociedad requirente, y Rogelio Erazo Román, por la Municipalidad de Las Condes.

Y CONSIDERANDO:

I. EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO A RESOLUCIÓN DE ESTA MAGISTRATURA.

PRIMERO: Que para que prospere la acción de inaplicabilidad es necesario que concurren los siguientes requisitos: a) que se acredite la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial; b) que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto; c) que la aplicación del precepto legal en cuestión pueda resultar decisiva en la resolución de un asunto y sea contraria a la Constitución Política de la República; d) que la impugnación esté fundada razonablemente; y e) que se cumplan los demás requisitos legales;

SEGUNDO: Que, en relación al primer requisito, en el caso de autos se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 23, inciso tercero, y 24, inciso primero, del D.L. N° 3.063, sobre Rentas

Municipales, en la causa sobre reclamo de ilegalidad caratulada *"Inversiones MC & MC II Limitada con Alcalde de la Municipalidad de Las Condes"*, que se encuentra actualmente pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol de Ingreso N° 1.412-2010, con recurso de casación en el fondo concedido y ordenado elevar para ante la Corte Suprema;

TERCERO: Que, en lo que se refiere al segundo requisito, la inaplicabilidad es formulada por la sociedad Inversiones MC & MC II Limitada, reclamante de ilegalidad y recurrente de casación en el fondo en el asunto de fondo sometido a conocimiento de esta Magistratura;

CUARTO: Que se impugnan los artículos 23, inciso tercero, y 24, inciso primero, del D.L. N° 3.063, preceptos que pueden resultar decisivos para la resolución del asunto y cuyos textos se transcribieron en la parte expositiva de esta sentencia;

QUINTO: Que la requirente sostiene que la aplicación de los preceptos legales aludidos vulnera las garantías de legalidad tributaria y de igualdad en la aplicación de los tributos;

SEXTO: Que de lo dicho se desprende que en la especie han concurrido todas las exigencias y requisitos constitucionales y legales para que este Tribunal se pronuncie sobre el problema de fondo planteado por la requirente;

II. CONSIDERACIÓN PREVIA.

SÉPTIMO: Que sin perjuicio de todas las disposiciones constitucionales invocadas por la requirente, 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 el siguiente análisis se atenderá a la

contravención de la reserva legal tributaria y al principio de igualdad ante la ley;

III. RESERVA LEGAL TRIBUTARIA.

OCTAVO: Que el primer reclamo de inconstitucionalidad alegado por la requirente es que el artículo 23, inciso final, del D.L. N° 3.063, aplicado a la causa de fondo, vulnera la reserva legal en materia tributaria, pues permite al Presidente de la República fijar el contenido de dicha disposición “de manera mucho más amplia al hecho gravado”, en circunstancias que dispone que *“el Presidente de la República reglamentará la aplicación de este artículo.”*;

NOVENO: Que de esta impugnación se derivan 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 la remisión reglamentaria, cuestión impedida por el principio de reserva legal absoluta;

DÉCIMO: Que, en relación a la indeterminación con que habría procedido el legislador al fijar el tributo, la “amplitud” de sujetos obligados por 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;

ÚNDECIMO: Que lo anterior implica reconocer que hay algunos elementos esenciales que deben formar 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 del tributo;

DUODÉCIMO: Que, a partir de los criterios enunciados por este propio Tribunal Constitucional, los

destinatarios de la obligación tributaria de pago de patente municipal los establece el decreto ley N° 3.063, sin dejar márgenes inconstitucionales de indeterminación normativa. La generalidad de sujetos vinculados por la disposición legal no implica ausencia o falta de limitación del significado que el legislador quiso dar al pago de dicha patente municipal y a los sujetos obligados a ella. La regla general es que deben pagar patente municipal toda actividad lucrativa secundaria o terciaria;

DECIMOTERCERO: Que el inciso final del artículo 23, impugnado de inconstitucionalidad en su aplicación al caso de autos, no debe ser leído parcialmente. De la lectura de las disposiciones del decreto ley que contiene el inciso tercero del artículo 23, es claro y no deja lugar a dudas, ni apertura normativa a la potestad reglamentaria, en cuanto a quiénes son 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.” [Énfasis agregado];

DECIMOCUARTO: 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 está 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, considerando cuarto). [Énfasis agregado];

DECIMOQUINTO: Que, asimismo, la propia Contraloría General de la República ha dictaminado en este mismo 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, 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);

DECIMOSEXTO: Que, a mayor abundamiento, esta Magistratura ha fallado causas similares a la presente 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, considerandos decimosexto y decimoséptimo);

DECIMOSÉPTIMO: Que en lo relativo a la impugnación por presunta violación del principio de reserva legal absoluta en materia tributaria, cabe replicar las siguientes consideraciones basadas en la jurisprudencia de este Tribunal;

DECIMOCTAVO: Que el test esencial a verificar es si el desarrollo normativo del legislador ha sido sobrepasado en la colaboración reglamentaria. Por tanto, hay que verificar si concurre en este caso la regla de determinación y especificidad de la obligación tributaria (STC Rol N° 465, considerando 25°). El argumento que concluye con la determinación de un tributo es que este sea específico en la afectación de los derechos

fundamentales involucrados y que aquello se realice por ley adecuadamente ejecutada por normas reglamentarias;

DECIMONOVENO: Que, en primer lugar, el artículo 23, inciso tercero, del D.L N° 3.063 sostiene que *“el Presidente de la República reglamentará la aplicación de este artículo”*. Ello no es más que la aplicación de la potestad reglamentaria de ejecución de la ley que todo cuerpo legal envuelve;

VIGÉSIMO: Que, en efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 N° 6 de la Carta Fundamental, son *“atribuciones especiales del Presidente de la República: Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”* [énfasis agregado];

VIGESIMOPRIMERO: 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 plena eficacia a los mandatos del legislador;

VIGESIMOSEGUNDO: Que la propia jurisprudencia de 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°);

VIGESIMOTERCERO: Que *“el ejercicio de la facultad reglamentaria debe limitarse a la aplicación de la ley, limitándose las facultades discrecionales, de manera que*

siempre exista sólo una situación jurídicamente procedente. En consecuencia, el ámbito del ejercicio de esta facultad se limita a desarrollar aspectos técnicos que la ley no puede determinar, siempre dentro de 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);

VIGESIMOCUARTO: 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 con el mandato del legislador, desarrollando los aspectos técnicos necesarios para su ejecución;

VIGESIMOQUINTO: Que, en síntesis, aquí hay una sola solución jurídicamente procedente que ha tendido a aplicarse uniformemente por la jurisprudencia ordinaria, constitucional y, recientemente, administrativa, en un mismo sentido y sin que la colaboración reglamentaria tenga una función específica que genere un efecto inconstitucional;

VIGESIMOSEXTO: Que, en consecuencia, por las razones expuestas, el requerimiento por este capítulo debe ser rechazado;

IV. IGUALDAD ANTE LA LEY.

VIGESIMOSÉPTIMO: Que la segunda alegación de la requirente es que el artículo 24, inciso primero, del D.L. N° 3.063 al ser aplicado a la causa de fondo, contraviene el principio de igualdad ante la ley en relación al derecho de propiedad y al artículo 19 N° 26 de la Carta Fundamental, puesto que la sociedad estaría gravada "por el solo hecho de ser tal";

VIGESIMOCTAVO: Que es doctrina asentada de este Tribunal que el principio de igualdad consiste en "que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las

personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición" (STC Rol N° 1254, considerando 46°);

VIGESIMONOVENO: Que no es argumento convincente que la violación del principio de igualdad se produzca porque el legislador grave a una sociedad con el pago de patente municipal sólo "por su naturaleza". El legislador grava por igual a todas las sociedades que se encuentren en la misma condición que la requirente, sin discriminar o hacer diferencias de trato respecto de ellas;

TRIGÉSIMO: Que esta Magistratura ha fallado que para efectos "de dilucidar si, en el conflicto que se ha planteado, se produce una infracción al derecho a la igualdad ante la ley, es necesario determinar, en primer lugar, si realmente estamos frente a una discriminación o diferencia de trato entre personas que se encuentran en una situación similar para, luego, examinar si tal diferencia tiene el carácter de arbitraria importando una transgresión a la Carta Fundamental" (STC Rol N° 1340 y en el mismo sentido, entre otras, STC roles N°s 790, 825, 829);

TRIGESIMOPRIMERO: Que en la presente causa siquiera existe diferencia de trato respecto de la sociedad requirente con otras que se encuentren en condición similar. Como ya se afirmó, toda sociedad que se encuentre en la misma posición jurídica que la requirente estará obligada, en principio, al pago de patente municipal, y corresponderá a los tribunales ordinarios determinarlo;

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, por lo demás, el artículo 24, inciso primero, del D.L. N° 3.063 no grava especialmente a las sociedades de inversión, sino que establece una norma procedimental sobre el domicilio del pago de patente municipal;

TRIGESIMOTERCERO: Que la historia de la Ley 20.033, que modificó la disposición requerida, es clara en ese respecto, cuando afirma que la iniciativa “incorpora dos oraciones finales al inciso primero (que señala que la patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente en su local, oficina o establecimiento), en el sentido de precisar que tratándose de las sociedades de inversiones o de profesionales que no registren domicilio comercial, la patente se pagará en la comuna registrada por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos, el que aportará esta información a los municipios en la forma que se señala, norma que fue aprobada por idéntico quórum.

Al margen de precisar que la disposición en comento se limita a perfeccionar el sistema de cobranza de la patente, sin constituir un nuevo impuesto, el representante del Ejecutivo expresó que hoy día existen aproximadamente 150 mil sociedades de inversiones y de profesionales, gran parte de las cuales no tiene domicilio comercial, lo que dificulta o hace imposible el cobro en cuestión. Dada la considerable evasión tributaria en la materia, por este concepto se espera recaudar unos \$4.500 millones” (Primer Informe de la Comisión de Gobierno Interior en primer trámite constitucional, Boletín 2892-06) [Énfasis agregado];

TRIGESIMOCUARTO: Que, en consecuencia, de acuerdo a lo expuesto, el inciso primero del artículo 24 del D.L. N° 3.063 no establece una diferencia de trato ni un impuesto especial que grave sólo a la requirente, por lo

debe ser también rechazado el requerimiento por este capítulo;

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

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en las normas constitucionales y legales aludidas,

SE RESUELVE:

Que se rechaza el requerimiento de fojas uno.

Dejase sin efecto la suspensión del procedimiento decretada a fojas 106. Ofíciase al efecto a la Corte de Apelaciones de Santiago y a la Corte Suprema.

No se condena en costas a la requirente, por estimarse que tuvo motivo plausible para deducir su acción.

El Presidente del Tribunal, Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto, concurre al rechazo del requerimiento teniendo únicamente en consideración las siguientes razones:

1. Respecto al artículo 23, inciso tercero, del Decreto Ley N° 3.063, Ley de Rentas Municipales, porque considerado en sí mismo constituye una reiteración de la facultad que, conforme al artículo 32 N° 6 de la Constitución Política, tiene el Presidente de la República para dictar reglamentos de ejecución de las leyes, facultad que, por lo mismo, es inobjetable en su constitucionalidad y que, en su ejercicio, no corresponde ser examinada mediante la declaración de inaplicabilidad de las leyes;

2. Que, en el fondo, el requerimiento parece impugnar el inciso primero del artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales, precepto que por no haber sido objetado no corresponde que el Tribunal examine en esta oportunidad en su conformidad con la Carta Fundamental, y

3. Respecto del artículo 24, inciso primero, de la Ley de Rentas Municipales, porque contiene sólo una regla para determinar la comuna en que debiera pagarse la patente debida por ciertas personas, cuales son las sociedades de inversiones y sociedades de profesionales que no registran domicilio comercial, disposición de la que no se desprende la existencia de la obligación tributaria que impugna la requirente.

Los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto (Presidente), Marcelo Venegas Palacios e Iván Aróstica Maldonado dejan constancia de su extrañeza de haber llegado a imponerse este Tribunal Constitucional del presente asunto en virtud de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad interpuesto por particulares, en circunstancias de que esta Magistratura debió zanjar la cuestión mucho antes, por la vía prevista en el artículo 93, N° 9, de la Carta Fundamental, al haber representado la Contraloría General de la República un decreto sobre la materia expedido por el Presidente de la República, por vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, por Decreto Supremo N° 734, del Ministerio del Interior, de 28 de septiembre de 2009, se dictó el nuevo reglamento para la aplicación de los artículos 23 y siguientes del DL N° 3.063, de 1979, sustitutivo del actual reglamento aprobado por DS N° 484, de 1980, el cual fue devuelto, sin tramitar, por la Contraloría General de la República, mediante oficio devolutorio N° 25.825, de 2010, por *“considerar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 19, N° 20; 63, N° 14, y 65, inciso cuarto, N° 1, de la Constitución Política, la imposición, supresión, reducción o condonación de tributos de cualquier clase o naturaleza es materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que los elementos de la obligación tributaria -tales como el sujeto pasivo, el*

hecho gravado, la tasa y la base imponible-, deben quedar determinados en la ley”.

Entre otras objeciones consideró el Organismo Contralor, respecto de una de las disposiciones del reglamento cuestionado, que *“no resulta procedente la mención efectuada en dicho literal, a las ´sociedades de inversión´ como sujetos de la referida patente, por cuanto los artículos 23 y 24 del decreto ley N° 3.063, de 1979, gravan las actividades que indican independientemente de la naturaleza jurídica de los sujetos que las realicen”.*

De esta forma, se configuró la hipótesis contemplada en el inciso tercero del artículo 99 de la Carta Fundamental, merced al cual si la representación en grado de toma de razón tuviere lugar con respecto a un decreto por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con esa objeción de la Contraloría General *“deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia”.*

Tal requerimiento no se produjo por el Jefe de Estado, único órgano legitimado para ocurrir en ese evento ante este Tribunal Constitucional, con arreglo a lo prescrito en el artículo 109 de la ley orgánica constitucional N° 17.997. Tampoco se sabe que las Municipalidades interesadas hayan impetrado al Presidente de la República ejercer dicha impugnación, en contra de aquel reparo efectuado por la Contraloría General en el citado oficio N° 25.825.

Al no haber tenido lugar la reclamación presidencial ante este Tribunal Constitucional, solo cabe entender que la aludida representación efectuada en su momento por la Contraloría General de la República quedó a firme,

frustrando definitivamente el ingreso de la citada norma reglamentaria al ordenamiento jurídico en vigor.

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios e Iván Aróstica Maldonado, quienes estuvieron por acoger el requerimiento de fojas 1, por los motivos siguientes:

CUESTIÓN PRELIMINAR.

1°) Que, reiterando nuestra anterior prevención, fuerza representar la forma como el Tribunal Constitucional ha llegado a imponerse del presente asunto, a través de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto Ley N° 3.063, de 1979 (artículos 23, inciso tercero, y 24, inciso primero), cuyo alcance es materia de un reclamo de ilegalidad municipal a dirimir por los tribunales del Poder Judicial.

En circunstancias que esta Magistratura debió zanjar la cuestión mucho antes, por la vía prevista en el artículo 93, N° 9, de la Carta Fundamental, al haber representado la Contraloría General de la República un decreto sobre la materia expedido por el Presidente de la República, por vicio de inconstitucionalidad;

2°) Que, a este respecto, cabe recordar que por Decreto Supremo N° 734, del Ministerio del Interior, de 28 de septiembre de 2009, se pretendió aprobar el nuevo reglamento para la aplicación de los artículos 23 y siguientes del DL N° 3.063, de 1979, sustitutivo del actual reglamento aprobado por DS N° 484, de 1980.

A lo que interesa, su artículo 2° indicaba que "(1)a definición de los conceptos que se incluyen en el presente Reglamento será la que a continuación se indica:

f) **Actividades lucrativas terciarias:** Son aquellas que consisten en el comercio y distribución de bienes y en la prestación de servicios de todo tipo y, en general, toda actividad lucrativa que no quede comprendida en las

primarias y secundarias, tales como comercio por mayor y menor, nacional o internacional, representaciones, bodegajes, financieras, servicios públicos o privados, estén o no regulados por leyes especiales, consultorías, servicios auxiliares de la administración de justicia, docencia, *sociedades de inversión*, etc.” (Cursivas agregadas);

3°) Que la norma recién reproducida era inédita, pues no reconocía símil en la preceptiva de aquel entonces, de modo que su introducción pretendía alterar hacia el futuro una situación preexistente, cual era que -a la sazón- las reglas imperantes no toleraban una interpretación expansiva ni daban para entender que las “sociedades de inversión” estaban afectas al tributo de marras.

Si los textos vigentes hubiesen contemplado positivamente tal afectación, como ahora se pretende, esta innovación reglamentaria intentada el año 2009 habría resultado a todas luces ociosa e innecesaria, lo que no vale entender de un acto jurídico decisorio o expresivo de voluntad;

4°) Que, ahora bien, el caso es que aquel DS N° 734, de 2009, fue devuelto sin tramitar por la Contraloría General de la República, mediante oficio devolutorio N° 25.825, de 2010, por “considerar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 19, N° 20; 63, N° 14, y 65, inciso cuarto, N° 1, de la Constitución Política, la imposición, supresión, reducción o condonación de tributos de cualquier clase o naturaleza es materia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que los elementos de la obligación tributaria -tales como el sujeto pasivo, el hecho gravado, la tasa y la base imponible- deben quedar determinados en la ley”.

En virtud de lo anterior, respecto a la copiada letra f) del nuevo artículo 2° reglamentario, concluyó que “no resulta procedente la mención efectuada en dicho literal, a las ‘sociedades de inversión’ como sujetos de la referida patente, por cuanto los artículos 23 y 24 del decreto ley N° 3.063, de 1979, gravan las actividades que indican independientemente de la naturaleza jurídica de los sujetos que las realicen”;

5°) Que, de esta forma, se configuró la hipótesis contemplada en el inciso tercero del artículo 99 de la Carta Fundamental, merced al cual si la representación en grado de toma de razón tuviere lugar con respecto a un decreto por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con esa objeción de la Contraloría General “deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia”.

Tal requerimiento no se produjo por el Jefe de Estado, único órgano legitimado para ocurrir en ese evento ante el Tribunal Constitucional, con arreglo a lo prescrito en el artículo 109 de la ley orgánica constitucional N° 17.997. Tampoco se sabe que las Municipalidades interesadas hayan impetrado al Presidente de la República ejercer dicha impugnación, en contra de aquel reparo efectuado por la Contraloría General en el citado oficio N° 25.825;

6°) Que, en las relaciones del Presidente de la República con las Municipalidades, los decretos supremos reglamentarios procuran hacer efectiva la coordinación y el principio de unidad de acción con que todos deben converger para la atención de los asuntos públicos locales, según requiere la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado (artículos 1° y 3°, inciso segundo).

De suerte que dirimir previamente acerca de la validez constitucional de este acto administrativo reglamentario, por el conducto regular indicado, se imponía a fin de evitar una situación anómala que, como la actual, transcurre discordante entre alcaldías que se oponen a cobrar el mencionado tributo y otras que lo recaudan por ser una importante fuente de financiamiento municipal;

7°) Que, en todo caso, al no haber tenido lugar la aludida reclamación presidencial ante este Tribunal Constitucional, sólo cabe entender que la aludida representación efectuada en su momento por la Contraloría General de la República quedó a firme, frustrando definitivamente el ingreso de la citada norma reglamentaria al ordenamiento jurídico en vigor;

CONFLICTOS INVOLUCRADOS E INJERENCIA DE ESTE TRIBUNAL.

8°) Que, con lógica reversa y en orden creciente de significación, cabe separar los tres problemas jurídicos entrelazados en este proceso. El primero, concierne a la validez de los actos edilicios en que se ha procedido nominativamente a cobrar esta contribución de patente municipal, aplicando para ello el reglamento y la ley de que se trata. La juridicidad de tales actos administrativos individuales es discutida en el respectivo reclamo de ilegalidad regulado por la Ley N° 18.695 (artículo 151), por lo que en el mismo no pude intervenir el Tribunal Constitucional.

El análisis en forma ascendente permite identificar una segunda cuestión, relativa ahora a la licitud de la definición general formulada por el artículo 2°, letra c), del DS N° 484, de 1980, en la cual establece qué es lo que "se entenderá" por "actividades terciarias" de manera amplia y residual. Es obvio que por la vía del artículo 93, N° 6, de la Carta Fundamental, no puede esta Magistratura examinar la regularidad de dicho acto

reglamentario dictado por el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

Pero, restado lo anterior, aparece que sí compete a este órgano jurisdiccional pronunciarse sobre la constitucionalidad del DL N° 3.063, de 1979, y en primer lugar respecto a su artículo 23, inciso tercero, donde prevé que "(e)l Presidente de la República reglamentará la aplicación de este artículo";

9°) Que el inciso tercero del artículo 23 pre citado podría -en teoría- encontrar una interpretación perfectamente ajustada a la Carta Fundamental, en orden a que al convocar a un reglamento con miras a facilitar su "aplicación", no persiguió otra cosa que sincronizar las ulteriores actividades administrativas de mera ejecución y, así, propender a la unidad de acción, considerando el elevado número de municipios que habrían de implementar las acciones de cobro correspondientes.

Anticipándose con ello al criterio que, más tarde, inspiraría la Ley de Reforma Constitucional N° 19.097, de 1991, que modificó el artículo 19, N° 20, inciso cuarto, de la Carta Fundamental, reemplazando la voz "establecidos" por la palabra "aplicados", a fin de dejar claro que las autoridades administrativas locales no pueden crear nuevos tributos, por ser ésta una materia de exclusiva reserva legal;

10°) Que, no obstante, el desarrollo práctico del precepto examinado permite revelar su propia inconstitucionalidad, al remitirse a un reglamento de manera ambigua y abierta a la más amplia discrecionalidad fiscal, atendidos los diferentes alcances que puede atribuirse a la voz "aplicar".

Es esta norma legal, entonces, en su consustancial deficiencia, la causa que posibilita el siguiente efecto anticonstitucional: ahorrándose acotar aquellos aspectos secundarios o de detalle que demanda una "aplicación"

estrictamente tal, su parca redacción facilita que un reglamento -libre de moderaciones legales- venga a "establecer" un nuevo hecho gravado, cual es que la sola circunstancia de obtener una ganancia, aunque no sea fruto del ejercicio efectivo de alguna actividad terciaria, de todas maneras está afecta al pago de contribución municipal;

11°) Que, en todo caso, corrobora la insuficiencia legal señalada el hecho de que recientemente varios parlamentarios presentaran una moción a objeto de interpretar la expresión "actividad lucrativa terciaria" y enmarcar en ella a las "sociedades de inversión pasiva", teniendo presente -desde el punto de vista de las arcas locales- que el Fondo Común Municipal tiene un presupuesto anual de \$ 700 mil millones, de los cuales aproximadamente unos \$ 30 mil millones provienen de la tributación de estas compañías cuya actividad es la adquisición de bienes con fines rentísticos (Boletín 8482-06).

Si bien los autores de la iniciativa previenen que ésta no implica reconocer falta de certeza en los textos actuales, es lo cierto que en definitiva proponen una ley interpretativa con artículo único, donde se expresa: "Declárase interpretando el artículo 23 del D.L. 3.063 de 1979, que se entiende por actividad lucrativa terciaria toda aquella que produzca utilidad o ganancia y no sea considerada como primaria ni secundaria; lo que incluye, entre otras, las sociedades de inversión y las sociedades de profesionales, cualquiera sea su naturaleza, denominación y la actividad del contribuyente respectivo, encontrándose, por tanto, gravadas con las patentes a que hace referencia dicha disposición.";

CONTROL CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDAD.

12°) Que, si por los efectos se llega a las causas, es revelador en este caso que el ordinario alcaldicio N°

10/214 sea resultado de aplicar las normas refutadas, a cuyo amparo se concluye que las sociedades de inversión pasiva se encuentran gravadas con contribución municipal, según revela el razonamiento de fs. 35 a 46 de estos autos (informe municipal a la Corte de Apelaciones de Santiago).

Allí puede verse que, para arribar a dicha conclusión, la Municipalidad de Las Condes ha tenido que basarse en el citado artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales y -necesariamente- en la aludida "definición" amplia formulada en el artículo 2°, letra c), del reglamento aprobado por DS N° 484, de 1980, por entender que en estas dos normas mancomunadas se encuentra la causa que explica y respalda su proceder;

13°) Que, siendo la hermenéutica de la ley una operación que pertenece en exclusiva a los jueces del fondo, un dato de esta causa lo compone el juicio interpretativo de la Corte de Apelaciones de Santiago, la que, por sentencia de 28 de julio de 2011 (fs. 47-51), asimismo ha entendido, junto con la municipalidad reclamada, que el supuesto normativo abstracto donde se "define" cuáles actividades terciarias quedan afectas a contribución municipal, no se encuentra en la ley sino que en el individualizado reglamento, y específicamente en la letra c) de su artículo 2°.

La cuestión en esta sede constitucional no estriba, pues, en elucidar si las actividades singulares desarrolladas por la sociedad requirente se subsumen o no dentro de la competente premisa mayor contenida en una ley, que defina algún tipo genérico de actividades gravadas. El problema radica en que tal supuesto delimitador no se halla en la ley, sino que en un simple reglamento. Esto es, el tema presente no es esclarecer quién paga unos tributos, sino en determinar quién define el alcance de esa obligación;

JUSTIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.

14°) Que, sin lugar a dudas, en esta materia el objetivo del DL N° 3.063 fue gravar aquellas actividades comerciales o profesionales que se desarrollan dentro de la comuna, y que aprovechan para ello los servicios que presta el respectivo municipio, de modo que, por eso, sus titulares deben contribuir a financiarlos.

En esta inteligencia, el artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales señala que "(e)l ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquiera 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" (inciso primero, con énfasis agregado);

15°) Que esto es así, comoquiera que el Diccionario de la Lengua entiende por "contribución" precisamente aquel "tributo que se exige a quien se beneficia de la realización de obras públicas o del establecimiento de servicios públicos".

La Corte Suprema, con apoyo en la doctrina especializada, mismamente ha sostenido que "contribución" se define como "el gravamen que tiene por objeto distribuir entre ciertos contribuyentes los gastos de realización de obras o de mantención de servicios, que les benefician colectivamente de alguna manera más especial que al resto de las personas que integran la sociedad" (sentencia Rol N° 3.260-2003, de 21 de enero de 2004, considerando 4°);

16°) Que, coincidentemente, el tratadista don Arturo Fermandois argumenta que las contribuciones conforman tributos por corresponder a prestaciones obligatorias que se deben en razón -y éste es el hecho imponible- de beneficios individuales o colectivos obtenidos como consecuencia del desarrollo de obras públicas o de

actividades especiales por parte del Estado (Derecho Constitucional Económico, 2010, tomo II, páginas 116 y 123).

Lo que pone de manifiesto la ficción, al aducir que la contribución del artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales debe también abarcar cualquier "actividad lucrativa", a despecho de que -en realidad- sin desempeñar ninguna ocupación que aproveche de obras o servicios comunales, en los casos que interesa, el interesado se reduce a percibir utilidades u obtener intereses por la inversión de capitales, a título de frutos civiles en los términos del artículo 647 del Código Civil;

17°) Que, por otra parte, este Tribunal Constitucional en sentencia Rol N° 203, de 6 de diciembre de 1994, razonó que "la patente municipal no grava en ningún caso el patrimonio sino que una actividad, como bien lo dice el inciso primero del artículo 24 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979" (considerando 17°).

A su vez, en sentencias de 9 de julio (Rol 601-2007) y de 26 de noviembre (Rol 4741-2007), ambas de 2008, la Corte Suprema precisó que no se encuentran gravadas con la contribución del artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales aquellas sociedades meramente civiles de inversión, según se establezca en el respectivo pacto social, y que por eso no requieren de un local o establecimiento en la comuna para funcionar, a menos que se acredite el hecho de haber ejercido efectivamente actos mercantiles o de prestación de servicios, conforme anticipara una eminente opinión (José Fernández Richard, en Gaceta Jurídica N° 293 del año 2004, páginas 31-34);

LEGALIDAD DE LOS TRIBUTOS.

18°) Que valga reafirmar que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 19 N° 20, constitucional, la totalidad de los elementos integrantes de una obligación

tributaria deben estar determinados en la misma ley (en este caso, en el DL N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales), por lo que no cabe que su desarrollo o pormenorización mediante una norma inferior (en este caso, el Reglamento aprobado por DS N° 484, de 1980), agregue hipótesis tributarias o genere cargas u obligaciones adicionales no contempladas en esa ley.

La Corte Suprema, por sentencia de 28 enero de 1992, a propósito de un precepto próximo en el DL N° 3.063, análogo al que aquí se controla, apuntó que éste “no se sujeta a la Constitución, al permitirle a una autoridad pública la fijación libre y a su arbitrio de tributos, sin establecer el marco legal que aquella señala, ni los límites que impidan los abusos y arbitrariedades. Además, se incurrió así en una impropia delegación de facultades por parte del órgano legislativo permitiendo que dicha autoridad pública invada un campo que le está vedado por la Constitución” (considerando 6°);

19°) Que la doctrina y jurisprudencia más autorizadas, reiteran que los componentes esenciales de la obligación tributaria, entendiendo por tales aquellos que son básicos e indispensables, son materia de exclusiva e indelegable reserva legal. Sin perjuicio de que ciertos aspectos accidentales, esto es, que no son necesarios para originar el gravamen, tocantes a su aplicación, puedan encomendarse a un reglamento.

Honrando el principio de legalidad tributaria, la Contraloría General de la República asimismo ha entendido que la exigibilidad del cobro de un tributo se supedita a la existencia de una ley que lo establezca y singularice en todos sus aspectos sustanciales, siendo improcedente que los actos de la Administración se erijan como fuente de impuestos, tasas, contribuciones y demás derechos y cargas, es decir de cualquier obligación pecuniaria impuesta por ley a las personas para los fines propios

del Estado, ni aun a pretexto de desarrollar alguna expresión genérica e indeterminada empleada en esa ley (Dictámenes 6.312, de 1998; 49.487, de 1999, y 5230, de 2000, entre varios);

20°) Que este Tribunal Constitucional ha escrito repetidamente que la garantía de reserva legal en materia de establecimiento de tributos, consiste en que los elementos de la obligación tributaria deben quedar suficientemente fijados y determinados en la ley, lo que en definitiva dice relación con el hecho gravado, los sujetos obligados al pago, el procedimiento para determinar la base imponible, la tasa, las situaciones de exención y las consiguientes infracciones (roles N°s. 247, 822, 1234).

Precisando, sobre la posibilidad de remisión a la potestad reglamentaria de ejecución de algunos aspectos normativos no esenciales o de detalle, que el principio de legalidad supone que las condiciones esenciales de la obligación tributaria deben ser al menos determinables según la ley, al punto de excluir toda discrecionalidad de la autoridad administrativa para su configuración. Así, sólo cabe a la potestad reglamentaria de ejecución desarrollar aspectos de detalle técnico que, por su propia naturaleza, el legislador no puede regular, pero que sí debe delimitar con suficiente claridad y determinación (Rol 1234, considerando 22°);

21°) Que las razones antedichas son suficientes para concluir que el artículo 23, inciso tercero, de la Ley de Rentas Municipales se presta para inconstitucionalidades, al dar espacio para extender la contribución de que se trata a un hecho que no es apto para producirla y por vía simplemente reglamentaria.

Como asimismo vulnera el artículo 19, N° 20, de la Carta Fundamental, el inciso primero del artículo 24 del cuerpo normativo examinado, porque al hacer mención a las

sociedades de inversiones, aunque para otros efectos, da pábulo en forma tácita para ampliar indebidamente esa misma obligación tributaria;

LA DISPOSICIÓN SEXTA TRANSITORIA DE LA CONSTITUCIÓN.

22°) Que, finalmente y aunque no sea un asunto invocado por los requirentes, conviene recordar que es un principio no controvertido del derecho público que las normas de excepción, como lo son las disposiciones transitorias de la Constitución, deben aplicarse rigurosamente a los casos en ellas previstos y no a otros, sea por analogía o extensión, conforme al principio de la interpretación restrictiva de los preceptos de excepción, unánimemente aceptado por la doctrina y aplicado invariablemente por este Tribunal;

23°) Que la Disposición Sexta Transitoria de la Carta Fundamental señala que, no obstante lo dispuesto en el inciso tercero del N° 20 del artículo 19, *“mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas”*;

24°) Que, por la claridad del texto constitucional, es obvio que la señalada excepción cubre únicamente a las **normas legales** y no a las reglamentarias o de inferior jerarquía, que a la entrada en vigor de la Constitución **establecían** tributos afectados a un destino determinado;

25°) Que, en consecuencia, toda otra norma concerniente a tributos afectados a un destino determinado existente a la fecha de entrada en vigor de la Carta Fundamental, que por su jerarquía o por su contenido entró en contradicción con lo establecido en la nueva Constitución, no pudo subsistir con posterioridad al 11 de marzo de 1981.

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino; la primera prevención, el Ministro que la

suscribe, y la segunda prevención y la disidencia, el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado.

Regístrese, notifíquese y archívese.

Rol N° 2104-11-INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto, y por sus Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres y señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.