



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.020-2021

[27 de septiembre de 2022]

ARTÍCULO 48 DEL DECRETO N° 2385, DE 1996, DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO LEY N° 3063, DE 1979, SOBRE RENTAS MUNICIPALES, Y ARTÍCULO 53, INCISO TERCERO, DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

JCDECAUX COMUNICACIÓN EXTERIOR CHILE S.A.

EL PROCESO ROL C-10.034-2020, SEGUIDO ANTE EL VIGESIMONOVENO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 5 de octubre de 2021, JCDECAUX Comunicación Exterior Chile S.A., ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 48 del Decreto N° 2385, de 1996, del Ministerio del Interior, que Fija el Texto Refundido y Sistemático del Decreto Ley N° 3063, de 1979, sobre Rentas Municipales, y del artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario, para que ello incida el proceso Rol C-10.034-2020, seguido ante el Vigésimonoveno Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

“Decreto N° 2385, de 1996, del Ministerio del Interior, que Fija el Texto Refundido y Sistemático del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales

(...)

Art. 48. *El contribuyente que se constituyere en mora de pagar las prestaciones señaladas en el artículo anterior, quedará obligado, además, al pago de los reajustes e intereses en la forma y condiciones establecidas en los artículos 53, 54 y 55 del Código Tributario.”.*



“Código Tributario

(...)

Art. 53 (...)

El contribuyente estará afecto, además, a un interés penal del uno y medio por ciento mensual por cada mes o fracción de mes, en caso de mora en el pago del todo o de la parte que adeudare de cualquier clase de impuestos y contribuciones. Este interés se calculará sobre los valores reajustados en la forma señalada en el inciso primero.

(...)”.

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

Indica la requirente que acciona de inaplicabilidad en el marco del procedimiento ordinario promovido por la I. Municipalidad de Ñuñoa por cobro de pesos por derechos municipales supuestamente adeudados, dado que la cuantía de la deuda que se pretende aplicar contiene una tasa punitiva del 1,5% mensual.

Refiere que ello ha generado un aumento artificial y desproporcionado respecto de los créditos que pretende cobrar la Municipalidad, toda vez que aplica una tasa de sanción sobre una deuda en cuya generación no ha existido una causa imputable a JCDECAUX, sino que, más bien, a un cambio de criterio de la propia Municipalidad respecto a una disposición contractual, quebrantando la confianza legítima que el actuar de la autoridad comunal genera en el deudor.

Dicha situación lesiona las garantías constitucionales establecidas en los N° 2, 3 y 24 del artículo 19, dado que se pretende obligar indebidamente a la requirente a pagar una cifra desproporcionada, injusta y abusiva sobre una deuda por derechos municipales, lo que se transforma en una sanción de plano que produce un despojo de importantes recursos.

Contextualizando los hechos de la gestión pendiente invocada, explica que, conforme fuera expuesto en causa Rol N° 8770-20, la I. Municipalidad de Ñuñoa dedujo en su contra demanda ejecutiva de cobro de derechos municipales, exigiendo una suma aproximada de 1839 millones de pesos, adjuntando como único documento probatorio un certificado sin número emitido por el secretario municipal de octubre de 2018.

En dicha causa, tramitada ante el 7° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, la demandante exigió el pago forzoso de una supuesta deuda generada por la falta de pago de los derechos municipales por exhibición de publicidad en la vía pública por los períodos semestrales que van desde febrero-junio de 2014 a enero-febrero de 2017, aplicándole a los valores esgrimidos el interés penal del 1,5% mensual que establece el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, lo que representaba cerca del 40% del total demandado.

Explica que, si bien la demanda fue finalmente desechada de forma íntegra y con costas mediante una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de enero de 2021, circunstancia que fue reafirmada por la Corte Suprema rechazando la casación promovida por la demandante, durante la tramitación de tal causa la requirente dedujo un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales y del inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, que fue acogido por este Tribunal por sentencia de septiembre de 2020.



Este Tribunal, explica, señaló en su sentencia que la imposición del interés penal previsto en el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, en el caso concreto, contravenía las garantías constitucionales previstas en los numerales 2 y 3, inciso sexto, del artículo 19 de la Constitución.

Pese a la sentencia dictada por este Tribunal, la I. Municipalidad de Ñuñoa, mediante demanda ordinaria presentada en junio de 2020, notificada dos días antes de la expedición de la STC Rol N° 8770-20, solicitó el pago de los derechos municipales supuestamente adeudados, cuya acción ejecutiva había sido declarada prescrita por el 7° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, correspondientes al primer y segundo semestre de 2015, los que alcanzan una suma aproximada de 684 millones de pesos.

La acción sustanciada ante el 29° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago corresponde a la gestión pendiente de esta acción constitucional, cuyo único fundamento, expone la requirente, corresponde al mismo certificado del secretario municipal, sin número, de octubre de 2018.

Así, la Municipalidad pretende el cobro de una suma de dinero de la cual aproximadamente un 38,6% corresponde solo a intereses penales, los que han sido calculados incorporando la tasa del 1,5% mensual que dispone el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, por la remisión del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales.

Su parte, indica la actora, objetó lo anterior en la contestación, señalando que al interés multa del inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario ya había sido analizado por la STC Rol N° 8770-20, agregando que su aplicación (que alcanza a un 18% anual, muy por encima de los intereses corrientes e incluso del interés máximo convencional para operaciones reajustables en moneda nacional) queda reservada por el ordenamiento para aquellos contribuyentes o deudores que por mera desidia o rebeldía se encuentren morosos en el cumplimiento de sus obligaciones.

Dicho requisito de desidia o desinterés no se configura, añade la actora, toda vez que la Municipalidad ha dilatado por años el ejercicio de sus acciones –al punto de habersele declarado prescrita la acción ejecutiva para los derechos que pretende demandar en autos-, situación que data desde 2014 en que se habría devengado el primer bloque de derechos municipales conforme al propio certificado que utiliza la ejecutante), lo que se explica únicamente por la existencia de una convicción de ambas partes de haber estado aplicando correctamente el contrato que luego se desconoció por la Municipalidad.

Agrega la requirente que los derechos municipales que la Municipalidad pretende cobrar provienen de un cambio intempestivo de interpretación contractual de la ejecutante, cuyo monto solo fue consolidado con la emisión del certificado de 25 de octubre 2018, pero la acción es de mediados de 2020. Los derechos municipales que estima adeudados la Municipalidad demandante provienen del Contrato de Mantenimiento de Refugios Peatonales y Paletas Publicitarias Municipales celebrado entre las partes el 1° de febrero de 2011. Mediante dicho instrumento, la Municipalidad concesionó la actora el servicio de mantención y reparación de los refugios peatonales de locomoción colectiva y de las paletas existentes en la comuna (de propiedad municipal), los que deben encontrarse en perfecto estado para servir a los vecinos y vecinas de Ñuñoa.

El contrato de concesión establecía diversas obligaciones que debía cumplir el concesionario JCDECAUX a su entero costo, las que iban desde este servicio de



mantención preventiva y restaurativa del mobiliario hasta el pago de la electricidad; y, en particular, dispuso que en su cláusula decimocuarta que el contratista se obligaba a pagar por concepto de derechos municipales de exhibición de publicidad 30 UTM mensuales, explotara o no el mobiliario concesionado con publicidad.

La vigencia del contrato fue establecida en tres años, renovables por períodos iguales, si las partes no expresaban su intención de ponerle término. De esta manera, el período original del vínculo jurídico fue desde el 1° de febrero de 2011 al 1° de febrero de 2014, siendo renovado nuevamente el contrato hasta el 1° de febrero de 2017 y luego, al menos, hasta el 1° de febrero de 2020.

Hoy se discute en las demandas reconventionales deducidas por la actora si la terminación propiciada en 2017 por la Municipalidad se ajustó a derecho o si es nula o inválida.

Explica que la redacción de la cláusula decimocuarta del contrato de concesión fue estipulada para expresar este escenario, en donde, por un lado, JCDECAUX prestaba un servicio de interés público y pagaba el precio de 30 UTM mensuales; y por el otro, la Municipalidad autorizaba la explotación publicitaria del mobiliario y excepcionaba a mi representada del régimen general de derechos municipales.

En definitiva, agrega que la cláusula indica que el precio a pagar es 30 UTM, y si el contrato no fuere renovado y se siguieran utilizando el mobiliario urbano por parte de JCDECAUX, obviamente el valor a pagar sería el que establezca la Ordenanza en ese momento, dado que, en ese escenario, no habría acto alguno que permitiera justificar la excepción en monto de los derechos. Así lo entendió JCDECAUX y la misma Municipalidad por un largo período de tiempo, lapso en que la requirente pagó las 30 UTM mensuales a las que se había obligado, dinero que fue recibido por el Municipio sin objeción. Además, prestó los servicios de mantención, refacción y limpieza del mobiliario.

En septiembre de 2016, a meses de culminar el segundo trienio contractual, refiere que, cuando la Municipalidad mostró una intención de cambio en su posición ante lo pactado, arguyendo que la cláusula decimocuarta le habilitaba a cobrar el valor de la Ordenanza –aun habiéndose renovado el contrato- significaba un alza del 2.400% respecto del precio acordado por las partes. Lo anterior, sin modificar ninguna otra cláusula u obligación del contrato.

Es solo en ese momento cuando la Municipalidad comunicó a JCDECAUX que, a su juicio, la requirente presentaba una millonaria deuda por concepto de derechos municipales por exhibición publicitaria. Sin aviso alguno por parte la Municipalidad respecto a un eventual fracaso de las negociaciones y sin siquiera notificar a JCDECAUX, el 25 de octubre de 2018 el Secretario Municipal emitió el certificado que le sirvió de título ejecutivo para el juicio que inició ante el 7° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, en el que resultó vencida.

Explica que todo el periodo de retardo en el pago de los supuestos derechos adeudados es imputable a la Municipalidad y no a la requirente. La Municipalidad ha presentado sucesivos cambios de parecer –discrecionales y carentes de fundamento jurídico- que explican el retardo en el cobro y pago de las obligaciones.

Existen tres momentos o posiciones que ha mostrado el Municipio respecto del mismo punto. El primero –de marzo de 2014 a septiembre de 2016- en donde mantuvo la aplicación práctica de la letra del contrato; el segundo –entre septiembre de 2016 y octubre de 2018- en que manifestó su voluntad de llegar a un acuerdo, entendiendo



que existían dudas plausibles sobre la aplicabilidad del valor de 36 UTM mt2 establecido en la ordenanza competente; el tercero –desde octubre de 2018- en que la Municipalidad finalmente optó por el cobro judicial de la supuesta deuda por derechos de publicidad, aplicando –por cierto- la tasa punitiva del 1,5% de interés mensual a todo el tiempo anterior (desde marzo de 2014 en adelante).

Añade que la Municipalidad pretende hacerse del cobro de intereses –a una altísima tasa penal- por un tiempo en que no tenía ni siquiera la convicción sobre la procedencia del cobro de la deuda.

La Municipalidad inició sus acciones judiciales por derechos que se encontraban prescritos, por lo que la sentencia del 7° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago declaró la prescripción de la acción ejecutiva para todos los períodos semestrales de 2014 y 2015, en su fallo de 20 de mayo de 2019.

Luego, y sin apelar de la declaración de prescripción, dejó pasar un año más – hasta junio de 2020- para ingresar su demanda ordinaria de cobro, pero esta vez solo por los derechos correspondientes al primer y segundo semestre de 2015, dado que aquellos de 2014 encontraban incluso su acción ordinaria prescrita. Así, la ejecutante pretende acceder a un beneficio (la tasa del 1,5%) basado únicamente en su propia negligencia y pasividad, para lo que utiliza las disposiciones legales denunciadas como inaplicables (art. 48 de la Ley de Rentas Municipales y artículo 53 de Código Tributario).

Indica la requirente que ha intentado por todas las vías que le allana el derecho de defenderse de las arbitrariedades en las que ha incurrido la autoridad comunal. Su parte se encuentra protegida por confianza legítima, directriz general que se vincula al principio de juridicidad y a la supremacía de la Constitución.

La requirente indica que no puede ser castigada con esta tasa de interés especial del 1,5% mensual, si es que su único “error” fue confiar en el Municipio, toda vez que esa confianza está amparada por el ordenamiento, no pudiendo resultar perjudicado. Confió en la ejecución práctica que ambas partes le dieron al contrato, y luego, confió en la buena fe de las negociaciones con la Municipalidad.

Analizando los conflictos constitucionales, en primer lugar, explica que se afecta la igualdad ante la ley por aplicarse una sanción desproporcionada que conduce a una discriminación arbitraria. Señala que entre los años 2014 y 2018, al menos, estuvo amparada por la confianza legítima que el actuar del propio Municipio generó. Primero, mediante la aplicación práctica que se le dio al contrato (hasta enero de 2017), y luego, por las negociaciones de buena fe que llevaron ambas partes para dilucidar si es que era pertinente el cobro de la deuda por los derechos municipales alegados por la Municipalidad, y luego por el lapso en que la Municipalidad demandó mal, al estar prescrita la acción ejecutiva respecto a estos derechos municipales.

De la misma manera, se genera una segunda discriminación arbitraria cuando la Municipalidad –pese a ser una parte en un contrato de concesión, quedaría habilitada a salirse de la limitación de la tasa máxima convencional para los intereses, en pos de aplicar esta tasa 4 veces superior. Así, sin justificación alguna, el Municipio queda una posición de total beneficio en una relación que debiese tener algún grado de equilibrio.

En segundo lugar, alega vulneración al derecho a un justo y racional procedimiento por aplicarse una sanción de plano, por la mera potestad de quien se dice acreedor. La tasa punitiva del 1,5% mensual se trata de una sanción o pena que



opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámites, lo que -a su vez- reduce a los jueces a la realización de un quehacer puramente maquinal, de "hacer ejecutar" una pena que viene impuesta directamente por la ley, sin ninguna distinción. Impidiéndoles a los tribunales, por ende, "conocer" y "juzgar" en su propio mérito cada diferente situación, habida cuenta de que pertenece al fuero de los jueces aplicar o modular el rigor de la ley conforme a lo suyo de cada cual.

Esto en caso alguno sostiene que no proceda el cobro de intereses en caso de declararse inaplicable la tasa del inciso tercero del artículo 53 Código Tributario.

Luego, indica que se afecta el derecho de propiedad, al privarse a la actora de una cantidad notablemente mayor de dinero que la que constitucionalmente corresponde. A diferencia de lo que sería un acto expropiatorio y tal como lo reconoce este Tribunal, la confiscación o incautación es la pena o sanción consistente en la apropiación por el Estado de todo o parte del patrimonio de un sujeto. En doctrina, se la considera como un apoderamiento de los bienes de una persona, los que se traspasan desde el dominio privado al del Estado.

Esta incautación, comiso o confiscación debe siempre sujetarse a una ley que justifique la actuación o proceso en que se ventilen los derechos del afectado. En el caso concreto, ese es el resultado concreto de la aplicación de los intereses penales del 1,5% mensual, establecido en el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, dada la remisión del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales, a la gestión pendiente.

Ello, pues, explica, la tasa indicada debe quedar reservada solo para aquellos casos en que el contribuyente o deudor carezca de una justificación para la tardanza en el pago, y es improcedente que su aplicación quede al mero arbitrio o potestad del mismísimo acreedor. En el caso concreto, como vimos anteriormente, la tasa penal hace crecer la deuda -de forma ilegítima- en más de 200 millones de pesos, si se compara con el interés corriente vigente a la época, solo en la aplicación que hace la Municipalidad en su certificado.

De este modo, la Municipalidad estaría despojando a la requirente de importantes sumas de dinero gracias a su mera voluntad, lo que ciertamente repugna al ordenamiento constitucional, pues se provocaría una verdadera incautación ilegítima por parte de la I. Municipalidad de Ñuñoa. Se trataría de un acto de privación, pues pretende quitar o sustraer una determinada propiedad de su titular.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 154, con fecha 13 de octubre de 2021, siendo posteriormente declarado admisible a fojas 711, por resolución de 8 de noviembre del mismo año, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 718, en presentación de 1 de diciembre de 2021, evacua traslado la I. Municipalidad de Ñuñoa, solicitando el rechazo del requerimiento.

Comienza su presentación explicando el contexto de hecho de los antecedentes de la gestión invocada por la parte requirente. Explica que en febrero de 2011 se suscribió un contrato entre la Municipalidad de Ñuñoa con la requirente por "Mantención de Refugios Peatonales y Paletas Publicitarias Municipales", aprobado por Decreto Alcaldicio de febrero de 2011.



Refiere que la Municipalidad entregó a la requirente el uso de 16 paletas publicitarias, 66 refugios peatonales con paleta publicitaria y 115 refugios peatonales sin paletas publicitarias, ubicados en diferentes calles y avenidas de la comuna de Ñuñoa, por un plazo de 3 años, renovables automáticamente por periodos iguales, a cambio de que la actora se encargara de la mantención, mejoras y reparaciones de los refugios y paletas publicitarias, pagando además, un valor fijo de 30 UTM mensuales por los 3 primeros años del contrato, y luego, el valor fijado para los derechos de publicidad en Ordenanza Municipal N° 26 sobre “Derechos por servicios, concesiones y permisos”.

Debido a reiterados incumplimientos de parte de la requirente, específicamente respecto del pago del precio, pues ésta no estaría de acuerdo con el valor cobrado el cual estaba expresamente establecido en el contrato, el Municipio, indica, decidió poner término al Contrato mediante Decreto Alcaldicio de febrero de 2017, conforme el tenor de la cláusula decimocuarta.

La requirente se negó a pagar la suma pactada por encontrarla “excesivas, desproporcionadas y arbitrarias y casi confiscatorias” solicitando mantener las mismas condiciones anteriores. Debido a lo anterior, señala que el Municipio interpuso en enero de 2019, demanda ejecutiva de cobro por la suma de \$1.819.028.650 considerando los derechos de publicidad que la requirente adeuda correspondiente al período de febrero –junio del año 2014 a enero-febrero del año 2017 en el 7° Juzgado Civil de Santiago, asimismo se inició demanda de cobro de pesos seguida ante el 29° Juzgado Civil de Santiago, la cual se encuentra en tramitación.

Por su parte, la requirente interpuso, ante el 14° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago, demanda de cumplimiento forzado de contrato en su contra, fundándose en un supuesto incumplimiento contractual de la Municipalidad y solicitando el cumplimiento forzado del Contrato hasta el 1 de febrero del 2020, y que se ordene a su parte a percibir el pago de los derechos municipales que, según la requirente ascienden a 30 UTM mensuales por el tiempo de vigencia del Contrato y no a las 36 UTM por metro cuadrado exhibido pactado en la nueva ordenanza.

Indica que el requerimiento de inaplicabilidad no puede ser utilizado para cuestionar o dar apreciaciones personales sobre el valor de los derechos de publicidad fijados en la Ordenanza Municipal; interpretar las cláusulas del Contrato; ni dar apreciaciones personales sobre los intereses establecidos en la ley, por lo que cualquier tipo de consideración o alegación del requirente al respecto efectuada en su requerimiento, debe ser desestimado, sin tener que discutir las circunstancias que exceden el ámbito de la inaplicabilidad.

Lo que se discute es la inaplicabilidad del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales, en cuanto hace aplicable el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario. En relación con el requerimiento, la gestión pendiente señalada por la actora corresponde a la demanda de cobro de pesos seguida ante el 29° Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

Señala que el artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales y artículo 53 del Código Tributario, aplicables en este caso, no resultan inconstitucionales pues no vulneran los derechos de igualdad ante la ley, a un procedimiento racional y justo ni el derecho de propiedad como indica la actora.

Desarrolla que la imposición de obligaciones de cualquier tipo debe traer aparejado el desarrollo de mecanismos que obsten al incumplimiento de la obligación



a objeto de compeler a su vigencia real y efectiva, y también, en otros casos, resarcir el daño o perjuicio ocasionado a la parte cumplidora. Tal es el caso del artículo 53 del Código tributario, al que hace referencia el artículo 48 impugnado, en el cual el legislador previó que el incumplimiento en el pago de dicha deuda generaba, a favor de la Administración Tributaria, el pago tanto de reajustes como de intereses moratorios.

Los reajustes permiten mantener en el tiempo el valor de lo debido, es decir, del impuesto impago, permitiendo que el Fisco pueda satisfacer necesidades públicas al menos cercanas a aquellas que habría logrado cumplir de haber contado con el pago oportuno del impuesto, por otro lado, los intereses moratorios los cuales "tiene claros objetivos. Como evaluación anticipada de los perjuicios permite al acreedor evitar cargar con la prueba de ellos en el juicio. Otra particularidad es que la obligación de la cláusula penal puede consistir en una obligación de dar, hacer o no hacer. Así las cosas, la cláusula penal tiende a evitar problemas de prueba de los perjuicios, además de no quedar sometido al arbitrio de un juez para su evaluación. Asimismo, constituye un incentivo al cumplimiento oportuno del deudor.

Añade que el bien común general importa un vínculo determinado entre el contribuyente y el Estado, en donde, una de las herramientas de "contribución" a ese bien general es el pago de un impuesto en un tiempo y en las condiciones que se determinen legalmente. Si el Estado deja de percibir los recursos debidos, tiene, el derecho a compeler a su pago, con el objeto de satisfacer las necesidades públicas que se atienden a merced a ellos.

De esta forma, agrega, el no pago de la deuda tributaria genera un daño a la Administración del Estado, que debe ser resarcido. En ese orden de ideas, es que cobra relevancia el inciso tercero, del artículo 53, del Código Tributario, toda vez que éste regula un interés penal por mora en la deuda tributaria, como efecto del incumplimiento de la obligación de pagar impuestos lo cual es válido y aplicable al caso concreto.

Argumenta que la parte requirente, más que atacar la aplicación y contenido de la norma en concreto, sostiene que la aplicación de la norma impugnada la coloca en una posición de un interés moratorio desproporcionado, pues la tardanza en sede administrativa y jurisdiccional corresponde a dilaciones que no le son imputables lo cual derivaría en una afectación al derecho de propiedad de la requirente, al privarla de una cantidad notablemente mayor de dinero que la que constitucionalmente corresponde, pero dicha alegación carece de fundamento, pues el interés moratorio es consecuencia directa de la falta de pago de su deuda por derechos de publicidad y no del actuar de la Municipalidad.

El argumento del requirente escapa al contenido de la norma, aun cuando la Municipalidad se hubiese retardado el ejercicio de acciones, ya que durante todo el tiempo al que alude la ejecutada, no incumplió sus obligaciones contractuales.

Señala que la requirente tiene conocimiento de la falta de pago de los períodos adeudados desde a lo menos 2 años antes de la emisión del certificado que sirve de título ejecutivo para la demanda interpuesta, sin que consignara monto alguno a las arcas municipales, y que como ha resuelto este Tribunal es el mecanismo legal para fijar los límites del interés penal del artículo 53 del Código Tributario.

Así es como la requirente y no la Municipalidad quien ha generado las condiciones para la aplicación del interés moratorio que hace el tribunal de primera



instancia en la liquidación del crédito sobre el lapso entre la emisión del certificado de deuda y dicha actuación.

Indica que el contribuyente pudo efectivamente evitar la aplicación de los intereses que reclama, pero optó por un mecanismo diferente, en contra del cual ahora reclama, esto es pagar oportunamente sus obligaciones municipales.

En consecuencia, la I. Municipalidad de Ñuñoa refiere que no se vulneran los derechos constitucionales reclamados. El artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario, se aplica a todas las personas que se encuentran en la misma condición, motivo por el cual no es posible apreciar una aplicación segmentada, parcial o discriminatoria entre aquellos que se encuentran en análogas circunstancias. Incluso, no resulta ajustado a Derecho sostener – como hace la requirente – que el legislador trata de la misma forma al contribuyente que legítimamente controvierte a aquel que es injustificadamente moroso, no distinguiendo respecto de los motivos que han derivado en la mora en el pago de las referidas rentas toda vez que existen normas que permiten precisamente evitar dicho reajuste o interés cuando el atraso no le sea imputable al deudor. La norma aplica de manera igualitaria a todos los deudores de demora que se rigen por el estatuto del D.L. 3.063.

Acota que en la gestión pendiente invocada en este requerimiento la eventual aplicación del inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, constituye un efecto del no pago oportuno de los impuestos que afectan al requirente, por causa imputable a él mismo, y no se observa cómo, en la aplicación del precepto impugnado, se pueda afectar la norma constitucional invocada, en cuanto a la igualdad ante la ley, es más, la misma ley como vimos establece límites e incluso condonaciones parciales o totales de los intereses, como se regula en el artículo 56 del Código Tributario. Como vemos, no es ajustado a derecho sostener ningún tipo de discriminación o desigualdad en el trato a JCDECAUX en relación a todos los demás deudores de demora que se rigen por el estatuto del D.L. 3.063 y que se encuentran en la misma situación legal que el requirente.

En cuanto a la alegación de transgresión al debido proceso, señala que, de la experiencia en materia tributaria, son innumerables los casos en los cuales se determinó por las Cortes de Apelaciones y también por la Corte Suprema, que en virtud de la aplicación de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 53 del Código Tributario, no procedía aplicar intereses moratorios en las causas anuladas por haberse tramitado ante un juez delegado del Servicio de Impuestos Internos. La aplicación del precepto antes indicado se materializó en reiteradas oportunidades, lo cual refleja que la judicatura se encuentra dotada de la facultad que la parte requirente utiliza como fundamento de la pretensión de contravención, situación que no resulta procedente. Cabe destacar que el contribuyente tuvo la opción efectiva de evitar la aplicación de los intereses que reclama, no obstante por una vía diferente, y no habiendo pagado oportunamente sus obligaciones municipales, objeta constitucionalmente su propio proceder. La requirente, ha podido ejercer su derecho de acción reclamando en contra de las liquidaciones materia de autos, en todas las instancias pertinentes; y, en segundo lugar, debido a que las objeciones plasmadas en el libelo de estos autos, tienen un carácter general y no de manera concreta como mandata el legislador.

En lo que respecta a la argumentación centrada en la vulneración al derecho de propiedad, también pide que ésta sea desestimada. Ello sólo se basa en la magnitud de la carga económica que representa la aplicación de los intereses moratorios, pero no



describe cómo es posible entender que dichos intereses “desplazan” el patrimonio del contribuyente hacia el Estado. La argumentación en lo referido a la magnitud de los intereses acumulados por el tiempo transcurridos, no es posible asociarlos con las limitaciones que contempla la Constitución en lo referido a la magnitud de los tributos, sino como se dijo, a la propia contumacia de la requirente a cumplir con sus obligaciones municipales. No nos encontramos ante la figura del establecimiento de tributos confiscatorios, porque precisamente lo que se denuncia por parte del requirente, no está referido a los tributos, sino a los recargos originados en la mora del cumplimiento oportuno de la obligación tributaria por parte del contribuyente, es decir por la circunstancia de haber privado al Estado de poder contar oportunamente con los recursos derivados del cumplimiento oportuno de los impuestos.

Las argumentaciones expuestas en lo fundamental del requerimiento deducido, permiten demostrar que el fundamento esencial de la impugnación que se formula ante este Tribunal está relacionado con la manera cómo estima que debiera haberse interpretado la aplicación de los intereses moratorios en materia tributaria, una interpretación errónea del contrato y consideraciones personales sobre los valores, supuestamente, desproporcionales o exorbitantes, sin que en definitiva se sustente en una real y efectiva contradicción con los contenidos de la Carta Fundamental.

Por lo anterior solicita el rechazo íntegro del requerimiento.

A fojas 737, en resolución de 6 de diciembre de 2021, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 19 de mayo de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Gerardo Ramírez González, por la parte requirente, adoptándose acuerdo en sesión de igual fecha, según certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES PREVIOS

PRIMERO. La requirente en el presente proceso constitucional, JCDECAUX Comunicación Exterior de Chile S.A., deduce cuestión de inaplicabilidad en contra de los preceptos legales contenidos en el artículo 48 del D.L. N° 3.063 de 1979, Ley de Rentas Municipales, y el artículo 53 inciso 3° del Código Tributario. El primero estos preceptos dispone: *“El contribuyente que se constituyere en mora de pagar las prestaciones señaladas en el artículo anterior, quedará obligado, además, al pago de los reajustes e intereses en la forma y condiciones establecidas en los artículos 53, 54 y 55 del Código Tributario”*; mientras que el segundo ordena: *“El contribuyente estará afecto, además, a un interés penal del uno y medio por ciento mensual por cada mes o fracción de mes, en caso de mora en el pago del todo o de la parte que adeudare de cualquier clase de impuestos y contribuciones. Este interés se calculará sobre los valores reajustados en la forma señalada en el inciso primero”*.



La gestión judicial que sirve de contexto a este proceso es la causa Rol N° C-10.034-2020 seguida ante el 29° Juzgado Civil de Santiago, juicio ordinario (mayor cuantía) de cobro de pesos caratulado “*Ilustre Municipalidad de Ñuñoa c. JCDECAUX Comunicación Exterior de Chile S.A.*”. En este proceso, cuyos antecedentes constan a fojas 119 y siguientes, la I. Municipalidad de Ñuñoa demanda a la requirente, por concepto de derechos de publicidad, la suma de \$ 684.467.451. Señala la demandante en esta gestión que “cabe señalar que conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales: *‘el deudor que se constituyere en mora de pagar las prestaciones señaladas en el artículo anterior quedará obligado al pago de los intereses y reajustes en la forma y condiciones establecidas en los artículos 53, 54 y 55 del Código Tributario’*, corresponde hacer aplicable dicha disposición a la presente demanda” (fojas 175).

SEGUNDO. El objeto de este proceso es pronunciarse sobre la existencia de efectos contrarios a la Constitución que la requirente denuncia, mediante la cuestión de inaplicabilidad, respecto de dos preceptos legales: el artículo 48 del D.L. N° 3.063 de 1979, Ley de Rentas Municipales, y el artículo 53 inciso 3° del Código Tributario. Por el contrario, el presente expediente de inaplicabilidad no tiene por objeto interpretar un contrato entre las partes, pronunciarse sobre su cumplimiento ni sobre las consecuencias de su incumplimiento, ni sobre la aplicación de una Ordenanza Municipal o la prescripción extintiva de las obligaciones, y menos aún sobre el monto efectivo o naturaleza de los reajustes o intereses que se pueden devengar a partir del incumplimiento, real o supuesto, de una de las partes frente a la otra. Tampoco le corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre la existencia de una deuda entre las partes, todo lo cual corresponde íntegramente a los tribunales de la gestión al alero de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política de la República.

TERCERO. De los antecedentes que obran en el proceso es posible constatar que los hechos que sirven de sustento a la gestión se refieren al supuesto incumplimiento del contrato “Mantención de Refugios Peatonales y Paletas Publicitarias Municipales” celebrado entre la requirente y la I. Municipalidad de Ñuñoa (véanse las fojas 6 y 719). A partir de este supuesto incumplimiento la I. Municipalidad de Ñuñoa, según consta a fojas 3 y 720, inició un juicio ejecutivo ante el 7° Juzgado Civil de Santiago, Rol N° C-384-2019 y luego un juicio declarativo, el Rol N° C-10.034 ante el 29° Juzgado Civil de Santiago que es la gestión judicial que sirve de antecedente al presente proceso de inaplicabilidad.

Es importante advertir, para los efectos de lo que más abajo se argumentará, que en el primer proceso, el Rol N° C-384-2019 del 7° Juzgado Civil de Santiago, la requirente interpuso un recurso de casación en la forma y una apelación ingresados bajo el Rol N° 7.719-2019 (acumulado Rol N° 4982-2019) de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago. En esta última gestión la requirente dedujo una cuestión de inaplicabilidad que ya fue fallada por este Tribunal en la STC Rol N° 8.770-20 de 10 de septiembre de 2020.

CUARTO. La requirente argumenta el efecto contrario a la Constitución indicando que la aplicación de los dos preceptos legales reprochados afecta (i) la igualdad ante la ley (artículo 19 N° 2), al permitir la aplicación de una sanción desproporcionada; (ii) el derecho al procedimiento racional y justo en razón de la aplicación automática de una sanción sin defensa (artículo 19 N° 3); y (iii) el derecho de propiedad por el incremento ilegítimo de la deuda. Estos efectos los generarían los preceptos legales al reenviar, el artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales, el régimen de los intereses y reajustes establecidos en el artículo 53 del Código



Tributario, cuyo monto asciende al uno y medio por ciento mensual por casa mes o fracción de mes.

II. LOS EFECTOS DE LOS PRECEPTOS LEGALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN

QUINTO. Este Tribunal se ha pronunciado en diversas oportunidades respecto del precepto contenido en el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, acogiendo las cuestiones de inaplicabilidad en las SSTC Roles N° 1.951-11 (acumulado 1.952-11), 3.440-17, 4.170-17, 4.623-18, 6.082-19, 6.866-19, 7.864-19, 8.458-20 y 8.770-20; y rechazándola en las SSTC 2.489-13 y 3.079 (esta última por votación dividida). La peculiaridad del caso *sub lite* consiste en que el litigio propio de la gestión se encuentra trabado entre un Municipio que actúa como acreedor y una empresa, a diferencia de la gran mayoría de los casos en que la gestión judicial ha tenido siempre como una de sus partes al Fisco de Chile que persigue el cobro de los intereses y reajustes que regula el artículo 53 del Código Tributario. Tal como sucede en las gestiones que dieron lugar a las SSTC 4.623-18 y 8.770-20, en el presente caso el precepto contenido en el artículo 53 inciso tercero del Código Tributario comparece como decisivo a partir de la norma de reenvío que contiene el artículo 48 del D.L. N° 3.063 y que se refiere, merced al reenvío que esta última hace al artículo 47 del mismo cuerpo legal, a los efectos de la mora en el pago de patentes, derechos y tasas de carácter municipal. En la causa Rol 4.623-18 se trataba del cobro de patentes, mientras que en la 8.770-20 y la presente causa se trata de intereses y reajustes asociados al cobro de derechos municipales.

Este Tribunal seguirá el criterio sostenido en las sentencias de acogimiento, con particular atención a lo resuelto en la STC Rol N° 8.770-20 cuyos fundamentos esenciales se reiterarán a continuación.

SEXTO. Esta Magistratura, remitiéndose a su jurisprudencia anterior, ha afirmado que el inciso tercero del artículo 53 del Código es “una disposición especial respecto del pago de intereses moratorios, que se aplica específicamente en el ámbito de las deudas por concepto de impuestos y contribuciones. La STC Rol N° 1951 –refiriendo la discusión habida en la tramitación de la Ley N° 18.682– lo caracterizó como ‘un mecanismo disuasivo de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias’ (C. 10°)” (STC Rol N° 8.770, c. 5°). Los intereses, por su parte, “son un accesorio que normalmente acompaña a una obligación de dinero. Ahora bien, en cuanto a los intereses, cabe destacar que el legislador, en el precepto impugnado, ha sido muy preciso al aludir a aquellos. El artículo refiere a los ‘*intereses penales*’, también llamados moratorios, que son aquellos que se deben pagar producido el retardo en el cumplimiento de la obligación. Dichos intereses se devengan, ya por mandato de la ley –en este caso el artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario– o por estipulación de las partes” (STC Rol N° 8.770, c. 6°).

SÉPTIMO. Dadas las características del precepto contenido en el artículo 48 del D.L. N° 3.063 que se impugna en estos autos – norma de aplicación o reenvío – ella absorbe, *in totum*, el contenido de los artículos a que da aplicación. En lo pertinente, hace suyos los efectos del artículo 53, inciso tercero, que son los que el requirente pretende remediar a través de su inaplicación.

Tal como se ha afirmado previamente (entre otras, en STC Rol N° 3440, c. 2°), en abstracto considerado, el interés fijado por el artículo 53 del Código Tributario



podría encontrar su razón de ser en la necesidad de asegurar el pronto pago de los tributos que se adeudan al fisco. Esto es, en impedir que los contribuyentes prioricen el cumplimiento de otras deudas en desmedro de aquellas que se tienen con el Estado. Sin embargo, éste no sería el caso. Como ya se resolvió y argumentó en la STC Rol N° 8.770, ha habido en este caso una tardanza que no es imputable a la requirente, no existiendo un retardo netamente imputable en el cumplimiento de las obligaciones, sino que también un tardío cobro por parte de la autoridad.

OCTAVO. El artículo 48 del D.L. N° 3.063 absorbe el precepto del artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario, y vulnera con ello el derecho de igualdad ante la ley, al dar un mismo e idéntico tratamiento al mero contribuyente moroso que al contribuyente que se ha visto expuesto a la lenidad de quien obra como acreedor, o bien ha sufrido dilaciones ante la justicia que no le son imputables, sin abrir a los tribunales posibilidades para distinguir entre ambos casos, no obstante encontrarse en situaciones objetivamente dispares.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, el interés referido vierte en una sanción aplicable automáticamente y de plano, esto es, sin un justo y racional procedimiento previo como exige la Constitución.

En este sentido, preciso es advertir que el artículo 19 N° 2 de la Constitución consagra la igualdad ante la ley (inciso primero) y prohíbe establecer diferencias arbitrarias (inciso segundo), de donde deriva que el legislador se halla impedido de tratar a sus distintos destinatarios de manera indiscriminada (STC roles N°s 53, considerando 72°; 1502, considerando 11°; 1535, considerando 33°, y 2888, considerando 22°, entre varias). Si la igualdad ante la ley consiste en que sus normas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en la misma situación y, consecuentemente, distintas para aquellas que se encuentran en circunstancias diversas, el caso es que la norma da aplicación a un precepto que precisa de una mejor distinción entre aquellos que impugnan una determinada liquidación del servicio, en contraste con morosos contumaces. Si bien es atendible aplicar a éstos una tasa como la del precepto impugnado, respecto de aquellos no lo es.

Como se apuntó previamente, la inequidad queda de manifiesto si al contribuyente contradictor incumbe un mayor costo producto de la dilación del procedimiento imputable al ente administrativo.

NOVENO. Es preciso señalar que tal como lo consideró nuestra Magistratura (entre otras, en STC Rol N° 3.440, c. 6°), respecto al acceso a un previo procedimiento justo y racional, asegurado en el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Carta Fundamental, toca recordar que por STC Rol N° 2.682 esta Magistratura reiteró que tal garantía implica que, en el Estado de Derecho chileno, no hay lugar a la imposición de sanciones sin más trámite o de plano. Ella es exigible siempre, cualquiera sea el órgano que ejerza algún poder punitivo sobre las personas (considerando 5°).

Lo anterior es relevante, pues como ha sido considerado, el interés del artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario, que el precepto reprochado hace suyo, constituye una sanción o pena que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámites, lo que —a su vez— reduce la función jurisdiccional a una labor puramente forzosa e inevitable de aplicar una pena que viene impuesta directamente por la ley, sin ninguna distinción. Se le impide a los Tribunales “conocer” y “juzgar” en su propio mérito cada diferente situación, habida cuenta de que pertenece al fuero de los jueces aplicar o modular el rigor de la ley conforme a lo suyo de cada cual (STC Rol N° 3440, c. 6° y STC Rol N° 8.770, c. 14°).



DÉCIMO. Relacionado con las dos infracciones constitucionales que se han desarrollado precedentemente, no escapa a este Tribunal la inequitativa situación que genera para el requirente la aplicación del precepto impugnado —en tanto envuelve la imposición del interés del inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario— de cara a lo que acontece con su contraparte. Como se afirmare en la STC Rol N° 1.951 (c. 21°), que “si se considera que los tributos deben devolverse debidamente reajustados, de modo que se conserve su valor cuando se paguen, ello no guarda relación con el caso inverso, cuando el Estado restituye el monto de la multa enterada y a posteriori declarada improcedente, pero sólo con el interés del medio por ciento mensual por cada mes completo, tal como lo preceptúa el artículo 57 del Código Tributario, lo cual da cuenta de una situación de inequidad”.

DÉCIMO PRIMERO. En el anterior entendido, el precepto propicia una notoria desigualdad entre quienes participan en el litigio y en el modo en que habrán de enfrentarlo, en cuanto a la discusión del giro o liquidación de impuestos respectivo. A una de las partes se impone la obligación de soportar un gravoso interés mientras la discusión se mantiene, el que no guarda proporción con aquel que habrá de pagar la contraria, en el evento de resultar vencida.

Siendo así, aquella parte que habrá de soportar tal carga, podrá ver condicionada, por aquello, su voluntad de acudir y mantenerse litigando frente a la justicia, o bien, ejercer todas las defensas que estima propicias a su teoría del caso, según la naturaleza del proceso en cuestión. Lo anterior, en tanto cada día de litigio provoca al particular afectado, una consecuencia que al Estado no se le irroga, lo anterior, en razón de la aplicación de un interés desigual y superior.

Se cristaliza así una situación que no resulta compatible con la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos – artículo 19, N° 3, inciso primero – y con las exigencias de racionalidad y justicia, del artículo 19 N° 3, inciso sexto, constitucional.

III. EL CASO CONCRETO Y LAS DECISIONES PREVIAS DE ESTE TRIBUNAL

DECIMO SEGUNDO. En los considerandos anteriores se ha seguido el criterio sostenido en la jurisprudencia precedente con particular atención a lo resuelto por esta Magistratura en la STC 8.770-20. Lo anterior no solo en virtud de criterios generales de los que no ha surgido razón para desviarse sino también en razón que los hechos del juicio declarativo Rol N° C-10.034-2020, seguido ante el 29° Juzgado Civil de Santiago entre las mismas partes de este proceso constitucional, coinciden sustancialmente con los que se ventilaron en la gestión que dio lugar a la mentada sentencia del año 2020. En efecto, como consta a fojas 119 y siguientes, la I. Municipalidad de Ñuñoa demandó a la requirente, por concepto de derechos de publicidad, la suma de \$ 684.467.451. Esta suma, según consta a fojas 173 y 175, sería —según lo declara la I. Municipalidad de Ñuñoa— el saldo no prescrito de la misma deuda que pretendió ser ejecutada en el proceso Rol N° C-384-2019, seguido ante el 7° Juzgado Civil de Santiago y cuya segunda instancia sirvió de gestión judicial para la cuestión de inaplicabilidad Rol N° 8.770 ya acogida por este Tribunal.

Aunque la gestión judicial no sea la misma (un juicio ejecutivo en la STC 8.770-20 y uno declarativo en este presente caso), las partes son las mismas, el hecho basal es el mismo (aunque ahora varía el monto adeudado) y la pretensión de la I.



Municipalidad de Ñuñoa, en cuanto acreedora que exige la aplicación de un precepto legal que remite a otro, es la misma. Todo lo anterior fuerza a este Tribunal a reiterar la decisión y los argumentos en orden a acoger la cuestión de inaplicabilidad y declarar que los dos preceptos legales impugnados, el artículo 48 del D.L. N° 3.063 y el inciso 3° del Código Tributario, producen un efecto contrario a los N° 2, incisos 1° y 2°, y N° 3, incisos 1° y 6°. En la STC Rol N° 171, de 1993, este Tribunal afirmó que mantener la razón decisoria contemplada en fallos anteriores, en relación a una materia determinada, crea certeza y seguridad jurídica (c. 15°). Este aserto es particularmente válido si la gestión judicial de la presente inaplicabilidad tiene, como ya se ha dicho, un grado de proximidad objetivo (el contenido) y subjetivo (las partes) tan alto con la propia del Rol N° 8.770 que no resulta coherente una decisión de naturaleza diversa y no se divisan motivos concretos de justicia constitucional para apartarse de la *ratio decidendi* de esa sentencia.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, 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:

- I. **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 48 DEL DECRETO N° 2385, DE 1996, DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO LEY N° 3063, DE 1979, SOBRE RENTAS MUNICIPALES, Y DEL ARTÍCULO 53, INCISO TERCERO, DEL CÓDIGO TRIBUTARIO, EN EL PROCESO ROL C-10.034-2020, SEGUIDO ANTE EL VIGESIMONOVENO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO. OFÍCIESE.**
- II. **QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra del Ministro señor NELSON POZO SILVA, quien estuvo por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

I.- MÉTODO PARA COMPRENDER EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL DEDUCIDO EN AUTOS

1°. Como destacó Mauro Barberis: “El nuevo constitucionalismo representa las tendencias predominantes en el derecho globalizado; la democracia constitucional, los principales vínculos que se ha dado hoy la política occidental; y el pluralismo de los valores, la representación más atendible del universo ético típico de las



contemporáneas sociedades abiertas” (El Estado Constitucional, Ed. Zela, Perú, Julio 2019, p. 73). En otras palabras, los valores éticos de esta disciplina se reflejan en la dignidad humana, la libertad y la solidaridad, consagrados en sendas declaraciones de los derechos e invocados sistemáticamente por los jueces constitucionales y los jueces ordinarios, irradian a todo el ordenamiento jurídico.

En el caso concreto, donde la gestión pendiente es una demanda ejecutiva deducida en contra de la requirente por la Municipalidad de Ñuñoa, la cual se encuentra en tramitación, y en el desarrollo del pleito la actora constitucional opone excepción de prescripción y de falta de requisitos del título ejecutivo.

II.- UN CONFLICTO CONSTITUCIONAL EN LO SUSTANTIVO

2°. Que la requirente sostiene literalmente en su libelo de fojas 1 y siguientes, que “los derechos municipales que la Municipalidad pretende cobrar provienen de un cambio intempestivo de interpretación contractual de la ejecutante”, de forma tal que el concesionario JCDECAUX tenía a su entero costo determinados gastos, que implicaba que el contratista se obligaba a pagar por concepto de derechos municipales la exhibición de publicidad de 30 UTM, explotara o no el mobiliario concesionado con publicidad.

Es tal, que la concesionaria – JCDECAUX – ha impugnado la errónea imputación contractual (fojas 11), como asimismo se encontraría amparada por el principio de protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica.

Los fundamentos esgrimidos para sustentar la presente acción de inaplicabilidad se radican en la afectación a la igualdad ante la ley, por aplicación de una sanción desproporcionada que conduce a una discriminación arbitraria (Art. 19 N°2), que se afecta el derecho a un justo y racional procedimiento, al aplicarse una sanción de plano, por mera potestad de quien se dice acreedor (Art. 19 N°3), y se vulnera el derecho de propiedad al privarse a la requirente de una cantidad notablemente mayor de dinero que la constitucionalmente correspondiere (fojas 17, 18 y 19 del libelo del actor constitucional).

III. CRITERIOS INTERPRETATIVOS

3°. Son pautas para la interpretación del factum las siguientes: Primero, resulta necesario verificar cuán decisiva es la aplicación de la norma en la gestión pendiente. En segundo lugar, es imprescindible deslindar la naturaleza de la institución jurídica del “**interés de demora**” de una obligación tributaria respecto de otros estatutos que son argüidos tales como sanción administrativa, por ejemplo, el recargo tributario. No resulta pertinente enjuiciar ni calificar un instituto jurídico a partir de instituciones que si bien, pueden ser próximas, no son de la esencia de la estructura reprochada. Ello deriva en su análisis que inserta este instituto como una fórmula encuadrada constitucionalmente dentro del artículo 19, numeral 20°, del texto fundamental, con las limitaciones generales que se explicarán. En tercer término, esbozaremos el Principio de Legalidad tributaria. Un cuarto criterio, se analizará de cómo se reconduce la vulneración del principio de igualdad ante la ley. En quinto lugar, estudiaremos el automatismo de aplicación del interés de demora en relación con el derecho de defensa, para continuar, en sexto lugar, con el estudio de



los tributos desproporcionados y los límites al legislador. Finalmente, cerraremos los parámetros con una fundamentación general que inscribe el interés de demora en la satisfacción del fin constitucional de contribuir al “bien común” mediante el pago de los impuestos debidos (Deber de Contribuir), que es esencial constitucionalmente al binomio tributo y gasto público, reconocido expresamente en la Carta Fundamental.

IV.- EL TEMA DE FONDO CONTROVERTIDO

A.- El interés penal de demora y su función

4°. Que la institución jurídica impugnada es el reenvío al interés penal tributario. Este es un instituto de naturaleza civil (Sentencia Rol 2489, c. 13 °), puesto que se trata de una obligación que "accede" a los impuestos adeudados (artículo 200, inciso 3°, del Código Tributario) aplicable a una renta municipal. Su anexión al impuesto lo configura como parte de la obligación tributaria. Por ende, el modo natural de extinguir esta obligación es mediante el pago de la renta adeudada. Siendo así, su incumplimiento genera la mora de la obligación "**POR EL SOLO HECHO DE NO PAGAR SU DEUDA DENTRO DEL PLAZO LEGAL**" (Aste Mejías, Christian (2016), *Curso sobre Derecho y Código Tributario*, Tomo I, Ed. Thomson Reuters, Santiago, p. 194).

5°. Sus características normativas implican que la mora de la obligación configura a su vez que una suma adeudada, a la que se le adicionan reajustes e intereses. Para que aquello proceda, ha de existir un principio de imputabilidad personal en el retardo (artículo 53, inciso 5° y 6, inciso final del Código Tributario). Asimismo, es susceptible de condonación parcial o total del mismo (artículo 56 del Código Tributario), así como también la opción de convenios de pago parcial (artículo 53, inciso final, del Código Tributario). Al ser una "**OBLIGACIÓN ACCESORIA**", opera automáticamente sin ningún tipo de procedimiento adicional, y los intereses se deben por todo el tiempo de la mora desde la determinación del calendario de su vencimiento. Finalmente, calculada de esa manera los reajustes e intereses no procede la figura del "**recargo tributario**" ("el monto de los intereses así determinados no estará afecto a ningún recargo", inciso cuarto, del artículo 53 del Código Tributario) (aplicable en virtud del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales).

6°. Que tal descripción nos permite identificar nítidamente las consecuencias de ser una obligación accesoria. La figura de los intereses moratorias "tiene claros objetivos. Como evaluación anticipada de los perjuicios permite al acreedor evitar cargar con la prueba de ellos en el juicio. Otra particularidad es que la obligación de la cláusula penal puede consistir en una obligación de dar, hacer o no hacer. Así las cosas, la cláusula penal tiende a evitar problemas de prueba de los perjuicios, además de no quedar sometido al arbitrio de un juez para su evaluación. Asimismo, constituye un **incentivo al cumplimiento oportuno del deudor**" (STC Rol N°2489, c. 15°). Como bien dice la doctrina, "el interés penal tiene puntos de contacto con la cláusula penal ya que está destinado a dar fuerza a la obligación de pagar el tributo y, al mismo tiempo, a determinar aproximadamente, el monto del daño, prescindiendo de aquél que efectivamente se ha verificado. Por esta razón, el interés está establecido en una suma fija proporcionada al tributo no pagado y a la duración del retardo" (Massone Parodi, Pedro (2016), *Principios de Derecho Tributario*, Tomo III, Cuarta edición revisada y ampliada, Thomson Reuters, Santiago, p. 1957).



B.- Diferencia de los intereses moratorios con otras figuras afines

7°. Uno de los argumentos habituales en el examen de algunos preceptos es tratarlos bajo rótulos disciplinarios diferentes desnaturalizando las figuras jurídicas a las que se asocia. Siendo una de las tareas de la jurisdicción constitucional garantizar el respeto al contenido esencial de los derechos, parece evidente que ha de hacerse cargo de la desnaturalización de las instituciones a las cuales se asocian supuestas infracciones constitucionales bajo analogías sugerentes prima facie, pero equívocas definitivamente. Veremos a continuación el recargo tributario, las sanciones administrativas y la devolución tributaria.

B.1.- El recargo tributario. La aplicación del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales

8°. La institución de los intereses moratorias no es dable confundirla con el "recargo tributario". El recargo tributario opera justamente en la hipótesis de demora del pago de una obligación tributaria, se aplica automáticamente sin intermediación de un procedimiento *ad hoc*, y es el legislador el que desarrolla el recargo. Este recargo tiene una doble función. Es lo suficientemente alto como para incentivar el pago oportuno de la obligación tributaria, pero es menor su monto de aquél que resultaría de aplicar una multa como sanción administrativa. Con ello, se satisface el carácter ejecutivo de la decisión administrativa, así como su presunción de legalidad para la Administración del Estado, y por su parte, para el contribuyente moroso significa pagar menos que lo que implicaría someterse a un procedimiento sancionador [Huergo, Alejandro (2010), "Figuras afines: penalizaciones económicas automáticas" en Lozano Cutanda, Blanca, *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Iustel, Madrid, pp. 484-490).

9°. Que, sin embargo se trata de una figura diferente por diversas razones. Primero, porque se inserta en un espacio intermedio que la aproxima al régimen sancionatorio, pero sin asociarse a éste. El Tribunal Constitucional español ha sostenido que no lo es porque "el recargo no tiene un verdadero sentido sancionatorio puesto que carece de la finalidad represiva, retributiva o de castigo que, en lo que ahora importa, ha destacado este Tribunal como específica de las sanciones en la STC 239/1988. En efecto, al negar la naturaleza sancionadora de las multas coercitivas (además de señalar su verdadera naturaleza como medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, esto es, como manifestación de la autotutela administrativa) dijimos que carecerían de carácter sancionador por cuanto mediante ellas" "no es imponible una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita", "no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica". (STC del TC de España N° 164/1995, f.j. 4°).

Segundo, dada su naturaleza es resarcitoria, pero opera rígidamente siendo incompatible jurídicamente con los intereses de demora. Así lo razona en la misma sentencia el propio Tribunal Constitucional español, al explicar que "el recargo previsto en el artículo 61.2 L.G.T. cumple inequívocamente una función resarcitoria, en cuanto que uno de sus ingredientes es precisamente el importe de los intereses de demora. Pero en la medida en que excede de dicho importe hasta alcanzar el 10 por ciento de la deuda tributaria, no cabe atribuirle aquella función: el perjuicio derivado de un pago tardío está en directa relación con el tiempo de retraso de suerte que la



indemnización correspondiente ha de aumentar en proporción a la tardanza, en tanto que aquí el exceso que el 10% implica sobre los intereses de demora es una cifra que va disminuyendo con el tiempo y que incluso llega a desaparecer." (STC del Tribunal Constitucional de España N° 164/1995, f.º).

Tercero, porque esta incompatibilidad jurídica se manifiesta como incompatibilidad expresa, según mandato del propio artículo 53 del Código Tributario. Y porque el mismo artículo, aunque calificándolo como "multa" explica un modo de recargo que no es propiamente la sanción aludida. Por tanto, el título de cobro de un "interés" no puede vincularse a la "multa" o recargo.

Cuarto, que en un mismo sentido el propio artículo 3º, del Código Tributario se encarga de diferenciar en su texto dogmático entre infracciones y sanciones, fluyendo del precepto explicitado una abierta diferenciación entre uno y otro instituto;

B.2.- Las sanciones administrativas

10º. Que otra hipótesis es asociar los intereses de demora a una "sanción administrativa". A primera vista, compartiría con éste una dimensión punitiva en el marco de una común lógica disuasiva, así como el establecimiento por la vía del legislador de la "sanción" misma, esto es, el interés "penal" agravado por actos imputables al deudor. Esta calificación jurídica como sanción administrativa traería aparejada una serie de consecuencias adversas, para quien lo reclamase así, que podrían estimarse como inconstitucionales. Primero, que, por el hecho de tratarse de una sanción automática, no habría existido ningún procedimiento sancionador, ni régimen probatorio propiamente tal y sólo habría un automatismo que impediría todo tipo de defensa. En segundo lugar, no habría habido un acto administrativo en que se sancionara el incumplimiento de la obligación principal. En tercer lugar, al carecer de un procedimiento no sólo no habría debido proceso ni defensa, sino que carecería de la habilitación necesaria exigida por el artículo 7º de la Constitución en cuanto la Administración del Estado actuaría fuera de las "formas que prescribe la ley".

11º. Que, sin embargo, tal hipótesis no es razonable ni aplicable en la especie puesto que extremaría las consecuencias adversas para el deudor asimilándolo a la figura de sanción administrativa, que está lejos de configurarse por variadas razones. Primero, por la finalidad de instituciones distintas. En los intereses de demora se denota un sentido resarcitorio de la que el Estado es privado por la imposición de rentas legítimas que no son pagados por el deudor. Los intereses para el pago constituyen una evaluación anticipada de daños. En cambio, las reglas punitivas adoptan un sentido retributivo. En segundo término, no resulta siempre claro el concepto de sanción administrativa que se está reprochando. Por lo mismo, parece necesario distinguir la noción de sanción en un sentido lato, respecto de sanción en un sentido técnico o estricto. El origen de esta tesis se funda en una explicación de Hans Kelsen, sobre la idea de sanción "como función coactiva del derecho" para diferenciarla de otro tipo de obligaciones en cuanto efecto del binomio violación de normas versus consecuencia desfavorable [Kelsen, Hans (2012), Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho, (Traducción de Moisés Nilve), Ediciones Coyoacán, México), pp. 79-86]. La idea de sanción administrativa lata, como cualquier resultado normativo adverso a un ciudadano como efecto jurídico punitivo es criticable por desmarcarse de la disciplina propia de las sanciones administrativas [Cano Campos, Tomás (2011), ¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?, RAP, N° 1984, pp. 101-103]. En cambio, la sanción administrativa en sentido estricto solo es posible



concebirla como un acto administrativo desfavorable, dentro de un procedimiento específico con la finalidad de proteger bienes jurídicos de naturaleza administrativa y cuya consecuencia es la imposición de una sanción propiamente tal prevista por el legislador. En consecuencia, no es posible desagregar en la obligación tributaria dos actos como si fuera una sanción administrativa. No hay infracción normativa determinada en un procedimiento y como consecuencia de éste la imposición de una sanción. En la obligación tributaria, los intereses acceden a la obligación principal y no puede subsistir independiente de ésta.

B.3.- La acción de restitución o devolución tributaria

12°. Que otra manera de criticar los intereses de demora es por asimilación a la otra cara de la moneda: la "RENTA DEBIDA". En efecto, la renta debida es una obligación que emana del concesionario del sistema de no pago de derechos de publicidad correspondiente al 1^{er} y 2^o semestre de 2015, emanado de un contrato de concesión.

Es conclusivo que para obtener la concesión que permite ocupar y exhibir publicidad en la vía pública, útiles y necesarios para su operatividad, se debe recurrir al municipio que administra el bien nacional de uso público, lugar donde se instalará dicha publicidad. De este modo las liquidaciones objeto del cobro tienen su origen en el incumplimiento de obligaciones contractuales.

13°. Que la confusión reside, nuevamente, en asimilar institutos diversos y, en este caso, posiciones jurídico-subjetivas distintas. Por lo tanto, hay un dilema de naturaleza jurídica diversa. Siendo así, opera la cláusula penal como evaluación anticipada de perjuicios, sin necesidad de probarlos y como un mecanismo disuasorio legítimo. En cambio, la "ACCIÓN DE REPETICIÓN" del ámbito civil cuando hay un pago por lo no debido. Explicando tal regla civil, el profesor Rene Abeliuk sostuvo que "la restitución en este no es una acción indemnizatoria propiamente tal; reparará el daño sufrido injustificadamente por el pagador indebido, pero de acuerdo a reglas y requisitos diferentes" (Abeliuk, René (2005), *Las obligaciones*, Tomo II, 4^a edición, Ed. Jurídica de Chile, p. 626). Y una de las diferencias reside en la diversa posición jurídica subjetiva en la que se encuentra el deudor en relación con el Municipio. Este no es un ejercicio de **CONMUTACIÓN DE DEUDAS**, sino que **SON OBLIGACIONES JURÍDICAS DIFERENTES E INCOMPATIBLES**. O se es deudor o eres un acreedor tributario. Por tanto, los intereses cumplen funciones diferentes. En el caso de los intereses de demora hay una evidente dimensión punitiva que jamás puede estar presente en la acción de restitución. Lo relevante es que, en este último caso, el deudor no pierde lo pagado o retenido en exceso, sino que esta operación se ha de hacer con los recargos, reajustes e intereses correspondientes, siendo éstos últimos de un medio por ciento mensual. En consecuencia, en los intereses de demora **hay una operación de una cláusula penal** y en los intereses de restitución hay una operación aritmética que impide el enriquecimiento sin causa del Fisco.

C.- El principio de legalidad tributaria como ilustración del artículo 53 del Código Tributario.

14°. Que no se trata de reiterar una jurisprudencia evidente en cuanto entender que los intereses de demora son parte institucional de los tributos. "El



monto que resulta de la aplicación del interés penal establecido por el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, debe ser considerado tributo. En efecto, en la Sesión 398a., del 11 de julio de 1978, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, el Comisionado Raúl Bertelsen sostuvo que "solicita dejar constancia de que "tributo" es un término genérico que comprende cualquier impuesto, contribución, arancel, derecho o tasa, es decir, cualquier prestación que los particulares tengan que satisfacer al Estado". Esta tesis amplia cubre perfectamente la institución de la cláusula penal tributaria o interés penal de demora, por dos razones. Primero, porque ellas están formalmente adheridas a los tributos, puesto que son una dimensión accesoria que garantiza la obligación principal. Son los tributos los que originan, dan sentido y son la razón de ser de los intereses penales tributarios. En segundo lugar, porque analizadas las características del interés penal de demora, ellas se identifican sustantivamente con todos los elementos de un impuesto, esto es, corresponden a prestaciones pecuniarias, exigidas por vía de autoridad, determinadas definitivamente en la ley y sin devolución, no obligando a ninguna contraprestación directa y teniendo por objetivo financiar el gasto público. En síntesis, estos intereses reúnen todas las características de una "carga tributaria", incluidos los intereses mismos y sus reajustes. Por tanto, no es posible desvirtuar el examen de constitucionalidad relativo a la estimación cuantitativa del interés penal y debemos analizar su constitucionalidad en un examen de fondo y amplio de la noción de tributo, integrada, también, por el interés penal de demora y, naturalmente, abarcando sus reajustes" (STC2489,c.20°).

15°. Que, en coherencia con lo anterior, el **Principio de Legalidad Tributaria** exige que el interés de demora esté considerado en la ley generando un efecto de inelasticidad económica e inflexibilidad normativa. Una tasa de interés fijada con antelación, difícilmente responderá a todas y cada una de las circunstancias adecuadas a cada tributo. La respuesta más eficiente implicaría dotar de flexibilidad a la Administración para que adopte la cláusula penal oportuna por la vía reglamentaria. Sin embargo, una iniciativa de esta naturaleza previsiblemente atentaría contra el principio de legalidad de los tributos. La mejor solución no es, a la vez, constitucional. Por tanto, el principio de legalidad que abarca la obligación y su obligación accesoria se rigidiza mediante esta decisión legislativa. Por tanto, esta fórmula tiene aparejada mecanismos de corrección legal: los pagos parciales y las condonaciones, debiendo utilizarse como mecanismos de proporcionalidad de la cláusula.

16°. Que no es parte del examen del principio de legalidad, alegaciones ajenas a tal debate sobre cuestiones relativas al "hecho gravado" mismo y que se deben realizar en sede del juez de fondo, teniendo, además, en consideración que no se invocó en el libelo por la requirente el Principio de Legalidad como fundamento prioritario de su pretensión.

V.- INVOCACIÓN DE LA IGUALDAD ANTE LA LEY

17°. Que se ha estimado vulnerado, por el requirente, el artículo 19, numeral 2°, de la Constitución en cuanto estima que hay una regla de trato discriminatoria ya que no permite a los jueces que deben aplicar esta norma distinguir entre deudores morosos y aquellos que no le es imputable la imposición de un alto interés, por no encontrarse jurídicamente en la misma situación (fojas 18 y 19 del requerimiento).

18°. Que cabe señalar que no resulta ajustado a Derecho sostener –como hace



la requirente— que el legislador trata de la misma forma al contribuyente que legítimamente controvierte a aquel que es injustificadamente moroso, no distinguiendo respecto de los motivos que han derivado en la mora en el pago de las referidas rentas.

Al efecto, toda vez que existan normas que, de manera expresa, permiten aligerar los efectos en la aplicación del artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario se configura aquella circunstancia del inciso quinto del propio artículo 53 citado:

“No procederá el reajuste ni se devengarán intereses penales a que se refieren los incisos precedentes cuando el atraso en el pago se haya debido a causa imputable a los Servicios de Impuestos Internos o Tesorería, lo cual deberá ser declarado por el respectivo Director Regional o Tesorero Provincial en su caso.”

19°. Que la propia Corte Suprema en sentencia Rol 2007-2012, en su voto disidente (c. 2) estableció textualmente: “Que en todo caso, para los disidentes, la facultad de condonar a que se refiere el artículo 53 Código Tributario, sólo es posible verificarla en sede administrativa y por las autoridades que dicha norma señala, y que son únicamente los Servicios de Impuestos Internos y Tesorería General de la República, la cual deberá ser declarado únicamente por el respectivo Director Regional o Tesorero Provincial, como lo dispone la aludida norma y como ocurre en todos los casos especiales a que se refieren los párrafos 2° y 3° del Título III del libro I del Código Tributario, en los que la posibilidad de condonación se regula para que sea sólo decidida por las autoridades antes indicadas y en aquellos casos previstos en dichas normas. Así las cosas, una condonación de este tipo sólo puede ser autorizada por una ley, como ha ocurrido en diferentes oportunidades, o por el funcionario público competente, o sea, se trata de una cuestión no sujeta a la jurisdicción si no se la ha requerido expresamente, siendo de advertir que todo lo que se haga en contravención a lo ya señalado importa una afectación al principio de legalidad a que se refiere el artículo 7° de la Constitución Política de la República. Por lo demás, el contribuyente afectado por liquidaciones de impuestos que estime improcedentes, para evitar precisamente el aumento progresivo de las sumas adeudadas por motivos de reajustes o intereses, puede precaver dicho futuro, aplicando lo dispuesto en el artículo 147 del Código Tributario que le faculta para efectuar pagos a cuenta de impuestos reclamados, aun cuando no se encuentren girados y, para tal efecto, las Tesorerías abonarán esos valores en la cuenta respectiva de ingresos, aplicándose lo señalado en el artículo 50 cuando proceda, o sea, considerándose como abonos a la deuda, respecto de los cuales igualmente regirá en su favor, en caso de obtener sentencia favorable, la imputación de reajustes e intereses conforme a las reglas de los artículos 53 a 58 del Código aludido.”

20°. Que tampoco puede estimarse que exista una discriminación arbitraria (fojas 18 del libelo requirente), puesto que el mandato de la actividad obedece a un criterio en que el principio de igualdad ante la ley se estructura al amparo de bienes jurídicos y valores de carácter político-social, del cual no es posible en este caso en particular inferir algún grado o fase de arbitrariedad, puesto que la norma en cuestión es aplicable a todos aquellos deudores de demora que se rigen por el estatuto del D.L. 3.063, que es el texto de la Ley sobre Rentas Municipales, en el cual no se genera diferenciación alguna ni particularidades que pudieren estimarse atentatorias a la igualdad requerida por el texto constitucional.

21°. Que, no obstante, el hecho de configurar un ámbito normativo amplio para el legislador no implica que sea un interés que esté carente de límites. Por lo pronto,



límites formales que introducen rigidez e inflexibilidad como es el respeto al principio de reserva legal que impide la flexibilización reglamentaria de una parte accesoria de la obligación tributaria. Y, por otra, que se da en un contexto de corrección monetaria mediante el instrumento igualmente de las condonaciones parciales o totales de los intereses de demora. El artículo 56 del Código Tributario establece que "la condonación parcial o total de intereses penales sólo podrá ser otorgada por el Director Regional cuando, resultando impuestos adeudados en virtud de una determinación de oficio practicada por el Servicio, a través de una liquidación, reliquidación o giro, el contribuyente o el responsable del impuesto probare que ha procedido con antecedentes que hagan excusable la omisión en que hubiere incurrido." Asimismo, el inciso segundo del artículo señala que "procederá también la condonación de intereses penales cuando, tratándose de impuestos sujetos a declaración, el contribuyente o el responsable de los mismos, voluntariamente, formulare una declaración omitida o presentare una declaración complementaria que arroje mayores impuestos y probare que ha procedido con antecedentes que hagan excusable la omisión en que hubiere incurrido."

VI.- APLICABILIDAD DEL INSTITUTO DE LA MORA EN MATERIA DE RENTAS MUNICIPALES

22°. Que, históricamente, se ha entendido por mora "la dilación o tardanza de alguna persona en el cumplimiento de una obligación que se había impuesto; ..." (R., t. 23, 2° parte, sec. 1°, p. 273) (Elena Caffarena de Jiles, Diccionario de Jurisprudencia Chilena, Ed. Jurídica de Chile, 1959, p. 234).

Que posteriormente se la definió "...la mora es el retardo culpable en que incurre el deudor en el cumplimiento de la obligación que se ha impuesto, estado legal que se constituye en los casos y condiciones establecidas en el artículo 1551 de Código Civil, y trae consigo la responsabilidad de indemnizar los daños y perjuicios que haya sufrido el acreedor, salvo las excepciones especialmente previstas por la ley" (Corte Suprema, 14 de julio de 1931, R., t. 28, 2° parte, sec. 1°, p. 655).

23°. Que la moderna concepción de la mora se asocia a la expresión de considerar vencido un plazo o condición, debido al retardo por cualquier causa en el pago de la obligación, constituyendo por esa sola circunstancia la configuración de la mora (C. Apelaciones de Santiago, Rol N° 2685-1996. Revista Gaceta Jurídica N° 235, citado por Mario Verdugo Marincovic, Diccionario de Jurisprudencia Judicial Chilena (200-2014), Ed. Thompson Reuters, Santiago de Chile, 2015, p. 262).

24°. Que la figura de artículo 53 del Código Tributario **SON INTERESES DE DEMORA** los cuales están justificados junto a las demás cargas públicas personales con el mandato de que estas se reparten igualitariamente, junto al deber de contribuir el pago de los impuestos (artículo 19, N° 20, inciso primero). En el primer caso se trata de los ciudadanos y en el segundo de los contribuyentes, pero incumbentes ambos en la categoría de compromiso que se vinculan con "el bien común" de la sociedad al tenor del artículo 1° inciso tercero, de la Constitución Política.

Uno de los deberes más relevantes, históricamente vinculado al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, es el de pagar impuestos. Es un deber no sólo genérico, sino que el legislador ha articulado las reglas normativas que lo convierten en una obligación jurídicamente exigible.

El deber de contribuir con el bien común se traduce, entre otros deberes, en la



obligación de pagar impuestos. El fundamento de dicha obligación, para todo contribuyente, es permitir que el Estado y la sociedad, por su intermedio, cuenten con los recursos necesarios para la satisfacción de un conjunto de bienes públicos que el constituyente y el legislador definen sistemáticamente en el marco de la democracia constitucional.

En consecuencia, la imposición de obligaciones debe traer aparejado, lógicamente, el desarrollo de mecanismos que obsten al incumplimiento de la obligación a objeto de compeler a su vigencia real y efectiva.

En este orden de ideas, es que cobra relevancia el inciso tercero, del artículo 53, del Código Tributario, toda vez que éste regula el interés penal de demora por deuda tributaria, como efecto del incumplimiento de la obligación de pagar impuestos.

En tal sentido, cabe recordar que el bien común general importa un vínculo determinado entre contribuyente y el Estado, donde una de las herramientas de “contribución” a ese bien general es el pago de un impuesto en un tiempo y en las condiciones que se determinen legalmente. Si el Estado deja de percibir los recursos debidos, tiene, el derecho a compeler a su pago, con el objeto de satisfacer las necesidades públicas que se atiendan a merced a ellos. De esta forma, el no pago de la deuda tributaria genera un daño a la Administración de Estado, que debe ser indemnizado.

25°. Que, en resumen, el monto del interés de demora o interés moratorio tiene un objetivo y función disuasorio y que, en el evento que se infringe la norma exista un desincentivo de que tal monto compensatorio corresponde a que, ante el incumplimiento de la obligación por parte del contribuyente, prefigura ser deudor de un precio superior a la regla de intereses del mercado. Esto es lo que se denomina la “razonabilidad económica”, con su impronta disuasoria y por estar sobre la línea del mercado esencialmente fluctuante, dúctil y generalizado.

La ley 18.682 de 31 de diciembre de 1987, sustituyó el guarismo “**dos y medios**” por “**uno y medio**” en el artículo en comento, correspondiendo a una tasa de interés penal que guarde concordancia con la reducción experimentada en general por las tasas de interés del sistema financiero, con el propósito de ser un mecanismo disuasivo de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Informe Técnico enviado por la Junta de Gobierno, el 7 de octubre de 1987).

VII.- ALEGACIÓN DE AFECTACIÓN AL DERECHO A UN JUSTO Y RACIONAL PROCEDIMIENTO

26°. Que se aduce que no se define un proceso a los efectos de determinar el interés cuestionado, “excluyéndose, en cambio, todo procedimiento que no permite a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad” (fojas 20 del libelo de la requirente).

27°. Atendido lo ya razonado y principalmente la naturaleza jurídica ya explicitada del conflicto constitucional de autos, el fondo controvertido también analizado en razón del interés penal de demora y su función no implica una obligación per se, sino más bien una obligación accesorio, las diferenciaciones entre intereses moratorios y otras figuras afines y el recargo tributario que implica la aplicación del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales nos llevan a concluir que no estamos ante una sanción administrativa, sino frente a una evaluación anticipada de perjuicios al



tenor del principio de legalidad tributaria que rige en virtud del artículo 53 del Código Tributario y del artículo 1° de nuestra Carta Fundamental, por lo cual no cabe más que desechar tal argumentación por carecer de sustento las premisas invocadas en el libelo con pretensión de inaplicabilidad normativa de autos.

VIII.- EL CASO CONCRETO

28°. Que, no es posible pretender cuestionar en abstracto la norma contenida en el artículo 53 del Código Tributario. Ya que teniendo como parámetro lo resuelto en el fallo de mayoría del precedente STC 3079, de 3 de octubre de 2017, y en el voto de minoría en la STC 3440, donde se explicita la íntima correlación con el concepto de legalidad tributaria, el análisis de proporcionalidad y justicia del interés penal moratorio, relacionado con el artículo 19 N°20, del Texto Fundamental, ha sido enfocado por el ordenamiento jurídico nacional en diversos preceptos de rango legal, todos destinados a acotar el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, en términos de razonabilidad y justicia.

29°. Que de esta manera el test de proporcionalidad no resulta idóneo para justificar la legitimidad y constitucionalidad del precepto cuestionado; del mismo modo la procedencia del interés consagrado en el artículo 53 inciso 3°, del Código Tributario implica tal como se ha señalado en este voto particular no sólo el cumplimiento del deber de contribuir en los plazos que ha determinado el legislador sino también la noción de persuasión que debe implicar su existencia como, igualmente, la sanción que conlleva el interés penal de demora, y por último, las imputaciones por demoras y dilaciones al Servicio de Impuestos Internos no son más que aquellas que por su naturaleza y que por el resguardo del derecho de defensa del propio contribuyente, el ordenamiento jurídico tributario los ha considerado.

30°. Junto a lo argumentado previamente cabe considerar que la afectación que se gesta en la aplicación de los intereses contemplados en el artículo 53 del Código Tributario, cabe destacar que el contribuyente tuvo la opción efectiva de evitar la aplicación de dichos intereses que reclama en su libelo, no obstante por una vía diferente, en sentido contrario a lo que hoy expresa en su libelo de fojas 1, esto, y no habiendo pagado oportunamente sus obligaciones municipales, objeta constitucionalmente el proceder del municipio.

En el caso concreto, se invocan los numerales 19, N° 2 y N° 3, inciso sexto de la Constitución, aduciendo que esos intereses son la aplicación arbitraria de una sanción, circunstancia que este voto se ha hecho cargo de tal argumento, y afecta el debido proceso, en la medida que se trataría de una sanción de plano, circunstancia también esclarecida en el presente voto.

31°. Que a lo ya argumentado para desechar resulta útil tener presente que la existencia del incumplimiento por demora no desvirtúa el requirente su obligación principal, siendo de justicia el que las obligaciones municipales de pagar un derecho de publicidad oportunamente en un sistema de contrato concesionado, obliga contractual y legalmente al citado pago al actor de autos.

32°. Por último, se invocó el derecho de propiedad al privarse según la solicitante de una cantidad notable de dinero, que la constitucionalmente pudiere corresponder garantizada está en el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución, reconociéndose por el propio actor constitucional que se habría efectuado un cambio en la interpretación del contrato con la Municipalidad de Ñuñoa, sin explicitar tal



como lo expresa a fojas 21 y 22 de su libelo, en una verdadera afectación de naturaleza constitucional, sin desarrollar en modo alguno en que consistiría tal afectación ni como atentaría a su dominio, más que declamando que las facultades de uso, goce y disposición podrían verse afectadas por algún acto expropiatorio, confiscatorio o incluso una incautación o comiso en su dominio, sin mayor desarrollo, razón por la cual debe desecharse también dicho capítulo de su requerimiento.

IX.- CONCLUSIÓN

33°. Que atendido los fundamentos explicitados en este voto particular y lo razonado constitucionalmente sobre la normativa cuestionada, no cabe más que rechazar el libelo deducido por el abogado señor Gerardo Ramírez González, en representación de JCDECAUX COMUNICACIÓN EXTERIOR CHILE S.A., de fojas 1 a fojas 24 inclusive, en estos autos constitucionales.

Redactó la sentencia el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.
La disidencia fue escrita por el Ministro señor NELSON POZO SILVA.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.020-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



3837B19F-7486-4D60-812C-46888E3FE17A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.