



Sentencia

Ro1 16.006-2024

[27 de agosto de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO
CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY N° 21.210,
QUE MODERNIZA LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA

EN EL PROCESO ROL C-15.148-2020, SEGUIDO ANTE EL VIGÉSIMO
SEXTO JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO EN ACTUAL CONOCIMIENTO
DE LA CORTE SUPREMA, BAJO ROL N° 7616-2024

VISTOS:

Que [REDACTED] acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo cuadragésimo séptimo transitorio de la Ley N° 21.210, que moderniza la legislación tributaria, en el proceso Rol C-15.148-2020, seguido ante el Vigésimo Sexto Juzgado Civil de Santiago en actual conocimiento de la Corte Suprema, bajo Rol N° 7616-2024.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 21.210, que moderniza la legislación tributaria

$$(\dots)$$


$$(\dots)$$

La demanda fue rechazada por el tribunal sustanciador porque, a pesar de que no se fundó la acción deducida en la modificación de la Ley N° 21.210 –la que se citó a mayor abundamiento–, del artículo 47 transitorio citado se desprende “que no puede fundarse en dicha modificación legal solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal” (Considerando 11°). Agrega el fallo que “no es procedente solicitar la devolución de lo pagado en período anterior al 30 de junio de 2020, fundado en la modificación de la norma, como ocurrió en el caso (Considerando 12°).



En contra de la sentencia de segundo grado pronunciada que confirmó la del 26° Juzgado, se dedujo recurso de casación en el fondo. El primer error de derecho denunciado se configuró, entre otros, respecto de la falsa aplicación del artículo 47 transitorio de la Ley N° 21.210.

Finalmente, por resolución de 14 de marzo de 2024, la Excma. Corte Suprema ordenó traer los autos en relación para conocer de la nulidad sustancial.

Al fundar el conflicto constitucional, sostiene que la aplicación del precepto impugnado, en el caso concreto, vulnera los artículos 19 N°s. 3, 20, 22, 24 y 26, y el artículo 76 de la Constitución Política de la República.

En relación con la vulneración del derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, argumenta que la aplicación del precepto impugnado produce una infracción al derecho a la tutela judicial efectiva y, particularmente, al derecho a la acción. Sostiene que el precepto legal impide "fundar" una acción de reembolso en la modificación introducida por el articulado permanente de la Ley N° 21.210, esto es, en el hecho de que solo a partir del año 2020 se incluyeron expresamente a las sociedades de inversión pasiva como contribuyentes de "patente municipal", lo que, en la práctica, se traduce en que el legislador, a priori, ha negado el ejercicio de la acción de repetición, o al menos ha limitado el derecho a ejercerla, fuera de la órbita autorizada por la garantía establecida en el artículo 19 N° 26 de la Constitución.

Argumenta que el derecho a la acción tiene tres elementos constitutivos: que exista una causa de pedir; que concurra la legitimación; y que exista la posibilidad de otorgar lo pedido en la acción deducida. Explica que el legislador, al impedir justificar una demanda de reembolso en una circunstancia particular, como lo es el hecho de haberse dictado una ley, está limitando la causa de pedir como elemento constitutivo del derecho a la acción, puesto que los justiciables ya no pueden determinar libremente los fundamentos de derecho que pueden invocar en su demanda, afectando así el derecho a la acción en su esencia.

Respecto a la vulneración de las garantías tributarias y del derecho de propiedad, sostiene que el legislador, en la norma legal impugnada, le ha conferido efectos retroactivos a un tributo. Argumenta que no puede entenderse de otra forma el impedimento establecido en el artículo 47 transitorio impugnado, en orden a no poder solicitar el reembolso de un impuesto pagado por error, lo que equivale a validar el pago de un tributo que en el pasado no existía y, en términos simples, conferirle efecto retroactivo al impuesto incorporado por la Ley N° 21.210.

Explica que la facultad de dictar leyes con efecto retroactivo tiene ciertos límites en la Constitución Política, y uno de esos límites es el derecho de propiedad garantizado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, en el sentido que la ley no puede tener efecto retroactivo si con ello se afectan derechos adquiridos por una



persona; afectándose la propiedad, en la especie, al impedírsele a un sujeto exigir la restitución de aquello que pagó por error.

Añade que otro límite, especialmente en materia tributaria, está en el inciso segundo del N° 20 del artículo 19 de la Carta Fundamental, que prohíbe al legislador establecer tributos "injustos", calificativo que desde luego es aplicable a aquel impuesto establecido retroactivamente.

Argumenta además que la forma en que ha procedido el legislador en la disposición transitoria impugnada infringe también la garantía de igual repartición de los tributos y la no discriminación arbitraria en materia económica, de los artículos 19 N°s 20, inciso primero, y 22 de la Constitución Política. Sostiene que se produce una diferencia arbitraria, en tanto quienes no pagaron el impuesto y son requeridos judicialmente por la respectiva municipalidad, no son obligados a pagar, mientras que quienes de buena fe y amparados en un error, pagaron y piden la devolución, son obligados a soportar ese pago hecho por error, lo que carece de una justificación racional.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 10 de diciembre de 2024, a fojas 76. En resolución de fecha 30 de diciembre de 2024, a fojas 102, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, la Municipalidad de Santiago formuló observaciones a fojas 116.

Observaciones de la Municipalidad de Santiago

Estima que exista una contradicción procesal en la estrategia del requirente. La argumentación central se basa en la inconsistencia manifiesta entre lo que la demandante ha sostenido ante los tribunales ordinarios y lo que ahora plantea ante esta Magistratura. En el recurso de casación la empresa declaró expresamente que *"la causa de pedir, en autos, no se halla en la modificación legal sino el cuasicontrato de pago de lo no debido, fundado en haber solucionado, motivado por un error de derecho, un tributo que a la sazón no existía"*. Esta declaración categórica llevó a afirmar igualmente que su acción reparatoria no se fundaba *"en la modificación introducida por la Ley N° 21.210, sino en las normas del cuasicontrato de pago de lo no debido"*.

Esta contradicción fundamental permite sostener que la norma cuya inaplicabilidad se solicita no es decisoria para la resolución del litigio pendiente. Así argumenta que resulta lógicamente imposible y jurídicamente contradictorio que una parte sostenga ante un tribunal que una norma no tiene aplicación a su caso específico y, simultáneamente, solicite ante otra magistratura la inaplicabilidad de esa misma



norma por considerarla determinante. Esta situación viola tanto el principio lógico de identidad como la teoría de los actos propios, doctrina que impide a las partes desconocer las posiciones jurídicas que han adoptado expresamente en el mismo proceso.

Añade que el requirente ha incurrido en una grave vulneración al principio de la razón suficiente, ya que, si no existe aplicación del artículo cuadragésimo séptimo transitorio, no puede posteriormente construirse un requerimiento de inaplicabilidad basado en una supuesta errónea interpretación de los tribunales respecto de esa misma norma. Califica esta estrategia como meramente dilatoria, cuestionando qué sentido tiene solicitar que se deje de aplicar una norma que, según la propia teoría del caso, no es la llamada a resolver la controversia.

En cuanto al análisis sustantivo de la obligación tributaria, cita específicamente los fallos recaídos en los roles 2141-11 INA, 2134-11 INA, 2135-11 INA y 2104-11 INA, donde la Magistratura Constitucional ha establecido de manera consistente que las sociedades de inversión efectivamente están obligadas al pago de patente municipal. Según estos precedentes, el artículo 23 del D.L 3.063 "es claro y no deja lugar a dudas" respecto a que grava "el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria", categoría que incluye expresamente a las sociedades de inversión según el artículo 24 del mismo cuerpo legal.

Complementa esta argumentación con un análisis histórico-legislativo, explicando que la voluntad del legislador respecto del gravamen a las sociedades de inversión se manifestó claramente en la Ley 20.033, que modificó el artículo 24 del D.L. N° 3.063 para establecer disposiciones específicas sobre el pago de patente por parte de sociedades de inversiones. Esta regulación específica demuestra que el legislador siempre consideró a estas entidades como sujetos obligados al pago del tributo municipal.

En relación con la tutela judicial efectiva, sostiene que no existe vulneración porque determinar la interpretación correcta del artículo 23 del D.L 3.063 constituye una materia propia del juez del fondo, específicamente de la Corte Suprema en el recurso de casación pendiente. La Municipalidad enfatiza que el Tribunal Constitucional no es el órgano llamado a resolver conflictos de interpretación legal, sino únicamente conflictos de constitucionalidad.

En cuanto a la violación de la prohibición de establecer tributos injustos y la supuesta retroactividad, la defensa argumenta que no puede existir vulneración porque las sociedades de inversión pasiva efectivamente pagaban patente municipal desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 21.210. El legislador únicamente dictó el artículo 47 transitorio para otorgar certeza jurídica sobre la interpretación del artículo 23, no para crear una nueva obligación tributaria. La Municipalidad explica que esto no equivale a sostener que previo a la modificación la actividad no estuviera



gravada, sino que se buscó eliminar las incertidumbres interpretativas generadas por los vaivenes jurisprudenciales.

Finalmente, respecto al derecho de propiedad, la defensa argumenta que no puede existir vulneración porque la actividad del recurrente ya estaba afecta al pago de patente municipal cuando solicitó el reembolso, siendo justamente por este motivo que la empresa había pagado al municipio la suma que posteriormente solicitó recuperar. No se está en la hipótesis de afectar el patrimonio con anterioridad a la existencia de la obligación, puesto que la actividad económica estuvo desde siempre gravada con el impuesto municipal.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 10 de julio de 2025, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, alegatos del abogado Ignacio Seguel Cañas por la requirente y del abogado Claudio Cancino Laguna por la Ilustre Municipalidad de Santiago. Fue adoptado acuerdo con igual fecha.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que esta Judicatura Constitucional es competente para resolver la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución. En consecuencia, *“(la) competencia constitucional limita en el mérito de la norma sometida a revisión de constitucionalidad. Ello implica que su competencia excluye un pronunciamiento acerca de lo que se denomina el mérito del acto impugnado o controlado. El Tribunal Constitucional no legisla ni administra, ni entra a calificar la bondad de las disposiciones legales o administrativas sometidas a su control. Sólo debe resolver si dichos actos se ajustan o no a los preceptos constitucionales. De una parte, debe velar por que la ley o el decreto no vulneren los límites constitucionales y, de otra, no puede inmiscuirse en la esencia del ejercicio de la función pública que le corresponde al Congreso Nacional, al Presidente de la República o a los otros tribunales de la organización de justicia”* (STC 591, c. 9) (En el mismo sentido, STC 259, c. 34; STC 325, c. 38; STC 505, c. 35; STC 588, c. 13; STC 608, c. 13; STC 616, c. 41; STC 664, c. 22; STC 741, c. 10; STC 821, c. 16; STC 986, c. 16; STC 1295, c. 30; STC 473, c. 11; STC 242, c. 3; STC 465, c. 22, STC 740, c. 11).

SEGUNDO: Que la acción prevista en el numeral 6° del artículo 93 del Código Político se caracteriza por constituir un instrumento de control concreto de constitucionalidad, esto es, *“centrado en el caso sub lite y cuya resolución se limita a que disposiciones legales determinadas, en sí mismas, resulten, en su sentido y alcance intrínseco, inconciliables con el texto y espíritu de la Carta Fundamental”* (STC 1390, c. 10). Dicho en otras palabras, *“... (lo) que se discute en un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad no es el ajuste o contradicción entre dos normas de diverso rango,*



cotejadas en abstracto, sino el análisis y decisión de los efectos que, en un caso específico, produce la aplicación de un precepto legal. Así, una disposición legal puede conformarse a la Constitución y, no obstante ello, en su aplicación producir efectos contrarios a la misma” (STC 1514, c. 8).

TERCERO: Que, si miramos algunos aspectos específicos de lo obrado en la gestión pendiente hoy ante la Excma. Corte Suprema, podemos poner atención en las circunstancias que se consignarán en los motivos siguientes.

- En la demanda deducida el 2 de octubre de 2020, don Pablo Rodríguez Grez, en representación de la requirente [REDACTED] y en conformidad a lo dispuesto en los artículos 2295 y siguientes del Código Civil, y 254 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, dedujo, en juicio ordinario de mayor cuantía, acción de reembolso por pago de patentes municipales no debidas, en contra de la Ilustre Municipalidad de Santiago. Enfatiza que es una sociedad de inversión que adquiere bienes solo con fines rentísticos, sin involucrar producción de bienes ni prestación de servicios, no incurre en el hecho gravado por el artículo 23 del Decreto Ley 3.063, Ley de Rentas Municipales. Extrae tal conclusión de diversas sentencias dictadas por la Corte Suprema y distintas Cortes de Apelaciones del país, las que han interpretado de modo general que la inversión pasiva no está comprendida en las actividades listadas en el artículo 23 ya citado. Menciona como fallo ejemplar en este sentido el del 6 de julio de 2020, rol 12.129- 2019 del Máximo Tribunal. Argumenta que los pagos que hizo a la Municipalidad de Santiago fueron efectuados en el entendido de existir obligación tributaria, cuando, en realidad, la legislación vigente al momento en que los mismos se hicieron, no contemplaba dicho tributo para los contribuyentes que ejercieren el giro de Inversiones Santa Isabel. En consecuencia, se trata de pagos no debidos y que han producido un enriquecimiento injusto de la Ilustre Municipalidad de Santiago, al percibir rentas que no tenía derecho a exigir. Sostiene que el Código Civil regula el pago de lo no debido como un cuasicontrato en los artículos 2295 y siguientes, y su fundamento –como en los demás cuasicontratos– se encuentra en el principio de reparación del enriquecimiento injusto, dado que el legislador repugna que un sujeto se enriquezca (y que, como contrapartida, otro se empobrezca) sin que exista un título que justifique lo anterior. Concluye sosteniendo que, por reunirse los requisitos legales, la Municipalidad de Santiago deberá reembolsar a Inversiones Santa Isabel las sumas de dinero indicadas en su libelo pretensor, que ascienden a un total de \$ 156.823.799.
- La sentencia de primer grado, pronunciada por el Vigésimo Sexto Juzgado Civil de Santiago con fecha 28 de noviembre de 2022, rechazó la demanda. Argumenta en sus considerandos 16°, 17° y 18°, en lo que interesa a la decisión de este asunto, que “... es un hecho no controvertido que la actora realiza actividades lucrativas que se encuentran gravadas de acuerdo al párrafo agregado al artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063, por tanto, desde el 1 de julio de 2020 la actora debe pagar patente municipal. Sin embargo, ... , el asunto

es determinar si lo que pagó con anterioridad a ello -hecho reconocido por ambas partes de que hubo pago- fue en razón de una obligación tributaria o un error. (Si) bien ha sido ampliamente discutido por los tribunales superiores de justicia y la Contraloría General de la República, el asunto respecto a si las sociedades de inversiones pasivas -como es el caso de demandante- se encontraban hasta el 30 de junio de 2020 gravadas con el tributo municipal de acuerdo al artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063, encontrándose decisiones en ambos sentidos, como latamente expusieron las partes en sus respectivos libelos, no es menos cierto que el artículo cuadragésimo séptimo transitorio de la Ley N° 21.210, transcrito en el motivo noveno, zanjó ciertas cuestiones otorgando certeza jurídica, primero, en cuanto a que desde el 1° de julio de 2020 rige la modificación al artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063; segundo, respecto de la contribución de patente municipal devengada en períodos anteriores a la vigencia de dicha modificación, esto es, 30 de junio de 2020, hacia atrás, regirá el texto vigente hasta esa fecha; y tercero, que no puede fundarse en dicha modificación legal solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal. (Por) por lo anterior, cabe determinar, respecto del segundo punto, si el artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063 antes de su modificación por la Ley N° 21.210, consideraba a las sociedades de inversiones pasivas como sujetos de tributo o no. Para ello, el artículo 27 del decreto ya referido dispone: “Sólo están exentas del pago de la contribución de patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro 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.”, por tanto, y apreciado el objeto de la sociedad demandante el que es “la administración y explotación de bienes raíces, la inversión de los fondos sociales en toda clase de bienes raíces, urbanos o rurales, y la obtención de beneficios o rentas provenientes de la inversión de los fondos sociales”, se concluye, que la actora desde su constitución lucraba y que no se encuentra en ninguno de los casos para ser considerada exenta del pago de patente municipal. Por tanto, el artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063 antes de su modificación, ya consideraba a la demandante gravada con el impuesto, siendo la modificación una aclaración ante la diversidad interpretativa y, en consecuencia, lo pagado tenía un fundamento legal”.

- La actora en esos autos civiles, requirente de inaplicabilidad en esta sede, dedujo recurso de apelación en contra la sentencia definitiva de primer grado que le fue desfavorable. Manifiesta que el sentenciador, al sostener que, en el período anterior al año 2020, las sociedades de inversión pasiva sí estaban gravadas con patente municipal, atendido que el artículo 27 del D.L. N° 3.063 dispone que “Sólo están exentas del pago de la contribución de patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro 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”, habría colegido que cualquier organización moral con fines lucrativos, estaría afecta a patente municipal. Ocurre, empero, según expresa, que dicho razonamiento confunde dos cuestiones de diversa naturaleza tributaria: la ausencia de hecho gravado y la exención. Después de explicar la diferencia entre una y otra, sostiene que del hecho de haber establecido el legislador una exención para las personas jurídicas sin fines de

lucro, no se sigue que, consiguientemente y a contrario sensu, todas las organizaciones morales con fines lucrativos deban pagar el impuesto municipal. Debe necesariamente analizarse si concurre respecto de ellas el hecho gravado. Dicho de otro modo: no puede determinarse que concurre el hecho gravado por la sola circunstancia de no haber sido el sujeto beneficiado con una exención tributaria. Enfatiza que su parte no fundamentó su demanda en la modificación del Decreto Ley 3.063. Por el contrario, como se advierte de los párrafos 4 y siguientes del libelo pretensor, la acción se dedujo sobre la base de que en materia tributaria rige el principio de legalidad o reserva legal, de modo tal que el sujeto pasivo de la obligación impositiva y el hecho gravado, deben estar necesariamente descritos.

- La Corte de Apelaciones de Santiago, en fallo del 11 de enero de 2024, suprimiendo únicamente el motivo Duodécimo del fallo en alzada, confirmó el referido laudo.

CUARTO: Que, contra la sentencia de alzada, el requirente dedujo recurso de casación en el fondo, estructurándolo en dos capítulos. El primero de ellos consiste en denunciar el quebrantamiento de los artículos 23 del D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales, los artículos 31 (permanente) letra a) y 47 (transitorio) de la Ley N° 21.210, todos en relación con los artículos 19 inciso 1° del Código Civil y 177 inciso 3° del Código de Procedimiento Civil. El segundo, a su turno, lo hace consistir en la infracción a los artículos 2295, 2297 y 2999 del Código Civil, en relación con el artículo 23 del D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales, en su redacción vigente con anterioridad a la modificación introducida por la Ley N° 21.210.

En lo concerniente al artículo Cuadragésimo Séptimo transitorio de la Ley 21.210, atribuye a los tribunales de la instancia haberle dado una falsa aplicación, pues lo han utilizado o extendido a una situación no prevista por el legislador –el reembolso fundado en la institución del pago de lo no debido–, desatendiendo, consiguientemente, el tenor literal de dicha disposición al momento de interpretarla, infringiéndose, de ese modo, también, el artículo 19 inciso 1° del Código de Bello. Esto llevó a los jueces del fondo a efectuar una errada determinación de la causa de pedir de la demanda deducida. Ella última ha sido definida por el inciso 3° del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, como el “fundamento inmediato del derecho deducido en juicio”. Explica, como consecuencia de su impugnación sustantiva, que de haberse aplicado correctamente el precepto legal mencionado, se habría necesariamente concluido que, en la redacción vigente durante el período que abarcan los pagos a que se refiere la demanda, el artículo 23 referido no gravaba con patente municipal a las sociedades de inversión pasiva, por lo que la obligación pagada era inexistente y, consiguientemente, existe acción restitutoria contra el que recibió el pago, no fundado en la modificación introducida por la Ley N° 21.210, sino en las normas del cuasicontrato de pago de lo no debido. Insiste en que la causa de pedir de su libelo pretensor no se radica en la modificación al Decreto Ley 3.063, sino el



cuasicontrato de pago de lo no debido, fundado en haber solucionado, motivado por un error de derecho, un tributo que a la sazón no existía

QUINTO: Que cabe detenernos en este punto, para cotejar los fundamentos del primer capítulo del recurso de casación en el fondo con las peticiones del requerimiento que dio origen a este proceso.

Así, aparece que por una parte el requirente insta por la invalidación de la sentencia que impugna porque, en su concepto, se transgredió el artículo Cuadragésimo Séptimo transitorio de la Ley 21.120, en circunstancias que la acción que entabló era pura y simplemente una de reembolso por pago erróneo de patentes municipales no adeudadas. Sostiene entonces que lo que se ha resuelto por los jueces del fondo no dice relación con la causa de pedir de su demanda. Sin embargo, en el requerimiento de fojas 1, enuncia un planteamiento que, de manera ostensible, no guarda concordancia con su pretensión invalidatoria que debe resolverse en la gestión pendiente. En efecto, aduce en el escrito de casación en el fondo que “... dicha norma transitoria no prohíbe pedir restituciones de patentes municipales malamente pagadas antes del año 2020, como entendió el a quo. Lo que proscribe es fundar la restitución en la modificación legal que entró en vigencia el 1° de julio de 2020. Y ello, en la especie, no ha ocurrido, tal como se advierte de los escritos de discusión y, principalmente, de la demanda”, pero en esta Judicatura argumenta que el artículo Cuadragésimo Séptimo transitorio del cuerpo legal que modificó, entre otros textos, el Decreto Ley 3.063, es inconstitucional. Dicho de modo más breve, dice que un precepto legal en el que no fundó su pretensión restitutoria es contrario a la Constitución.

Entonces, se nos presenta como cuestión manifiesta que en la gestión pendiente ante la Corte Suprema se denuncia la equivocada aplicación del precepto legal cuya inconstitucionalidad reclama en esta sede. Nos encontramos entonces frente a una hipótesis de disconformidad con el sentido y alcance que los jueces del fondo dieron al precepto impugnado, en la que el ocurrente sostiene que su entendimiento de la norma es el correcto y el que debe prevalecer para la correcta decisión del asunto controvertido. Tal argumento puede ser plausible para el tribunal que conocerá el recurso de casación en el fondo, pero no guarda simetría con las razones que un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debe tener para prosperar. En las condiciones anotadas, el requerimiento no puede prosperar y así se declarará.

Esta Judicatura ha resuelto que “... el juez constitucional no puede interpretar o corregir la ley ordinaria si no es con relación a su constitucionalidad. La tarea de interpretar la ley le corresponde a los tribunales de justicia, sean ordinarios o especiales, y, en nuestro sistema judicial, el órgano llamado a unificar su interpretación es la Corte Suprema, a través del recurso de casación. La labor del Tribunal Constitucional consiste en velar por el respeto del principio de supremacía constitucional y, por ende, tratándose de una acción de esta clase, resolver si la aplicación en el caso concreto de que se trate del precepto legal impugnado resulta o no contraria



a la Carta Fundamental y, como efecto natural de una decisión estimatoria, prohibir al juez de la causa aplicarlo en la resolución de ese caso concreto" (STC 810, cc. 9, 10, 14, 15 y 16).

SEXTO: Que, en otro orden de ideas, pero relacionado con lo razonado en el motivo precedente, sostenemos que, si damos crédito a los argumentos esgrimidos por la requirente en sus escritos de demanda, apelación y casación en el fondo, el precepto impugnado en el requerimiento de fojas 1 aquí no tiene posibilidad de aplicación ni vocación decisiva en la gestión pendiente.

La respuesta a su impugnación sustantiva, deducida para ante la Corte Suprema, está en manos del Máximo Tribunal según los fundamentos que el mismo requirente ha esgrimido en los dos capítulos de su escrito de casación. Es equivocado, en nuestra opinión, sostener que el precepto legal que cuestiona por contrario a la Constitución le impida ejercer acciones, concurrir a la justicia y requerir en forma legal a la justicia, en asuntos de su competencia, la decisión de la pretensión restitutoria que constituye el asunto que se ha controvertido.

SÉPTIMO: Que, conforme a lo que se viene razonando en lo precedente, no nos queda sino desestimar el requerimiento de fojas 1.

Con todo, nos referiremos también al precepto legal que en estos autos se ha impugnado.

De la historia de la ley aparece que la norma en cuestión no estaba contenida en el mensaje con que se dio inicio a la tramitación legislativa. La regla fue introducida recién en el segundo trámite, como una indicación del Presidente de la República, mediante oficio dirigido al Senado con fecha 17 de diciembre de 2019.

Uno de los propósitos de la reforma contenida en los artículos permanentes del proyecto era cambiar el régimen tributario de las sociedades de inversión pasiva, las que en lo sucesivo pasarían a pagar el impuesto de la Ley de Rentas Municipales. Así, el artículo trigésimo primero permanente introdujo las siguientes modificaciones al decreto N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, que fija texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales:

a) Intercálase el siguiente inciso tercero, nuevo, en el artículo 23:

"También quedarán gravadas con esta tributación municipal las empresas o sociedades de inversión que adquieran o mantengan activos o instrumentos, de cualquier naturaleza, de los cuales puedan obtener rentas derivadas del dominio, posesión o tenencia a título precario como, asimismo, de su enajenación."

b) Agrégase en el inciso quinto del artículo 24, luego del punto final, que pasa a ser punto y seguido, la siguiente oración: "No obstante lo anterior, los contribuyentes obligados a determinar un capital propio tributario simplificado conforme con el artículo 14 letra D), en su número 3 letra (j) y su número 8 letra (a) número (vii), de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el decreto ley N° 824 de 1974, pagarán su patente en base a dicho capital propio, según lo señalado en los incisos anteriores."

c) Sustitúyese en el inciso séptimo del artículo 24 la frase "refiere el inciso segundo" por "refieren los incisos segundo y quinto".

El artículo primero transitorio estableció que las modificaciones establecidas en esa ley que no tengan una fecha especial de vigencia, regirá a contar del primer día del mes siguiente de su publicación en el Diario Oficial. Esta regla es concordante con lo prescrito como regla general en el artículo 3° inciso primero del Código Tributario, esto es, que en general, la ley que modifique una norma impositiva, establezca nuevos impuestos o suprima uno existente, regirá desde el día primero del mes siguiente al de su publicación. En consecuencia, sólo los hechos ocurridos a contar de dicha fecha estarán sujetos a la nueva disposición. Con todo, tratándose de normas sobre infracciones y sanciones, se aplicará la nueva ley a hechos ocurridos antes de su vigencia, cuando dicha ley exima tales hechos de toda pena o les aplique una menos rigurosa.

El precepto legal cuestionado se inserta y debe ser leído en el contexto señalado en este fundamento. Su tenor, algo inusual en la técnica legislativa, es entre una declaración de entrada en vigencia en el tiempo y una norma interpretativa: establece que la modificación al artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063 de 1979 regirá a partir del 1° de julio de 2020. A continuación, se explica que la modificación al hecho gravado tiene por único objeto dar certeza jurídica, a partir de la fecha de su entrada en vigencia, sobre la legítima diferencia de la interpretación del mencionado artículo en su texto vigente hasta el 30 de junio de 2020. De esta forma, respecto de la contribución de patente municipal devengada en períodos anteriores a la vigencia de esta modificación, el legislador puntualiza dos cosas:

- Que regirá el texto vigente hasta esa fecha;
- Que, en consecuencia, no podrá fundarse en esa modificación legal solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal, respecto de períodos anteriores a la vigencia de la modificación que contempla la ley, ni afectará procedimientos administrativos ni jurisdiccionales en curso o que se promuevan en forma posterior respecto de dichos períodos.

OCTAVO: Como conclusión, a nuestro juicio, dilucidar el sentido de este precepto legal y resolver la contienda suscitada ante los tribunales de justicia son tareas ajenas a la naturaleza y fines de la impugnación reglada en el artículo 93 número 6° del texto constitucional. Tampoco corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el presupuesto o mérito de los fundamentos de la acción de reembolso entablada por la requirente en el juicio pendiente de resolución. No cabe a esta Judicatura, por lo tanto, pronunciarse **sobre un conflicto trabado entre las partes en la gestión pendiente.**

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 **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por **acoger** el libelo de fojas 1. Ello por las consideraciones siguientes:

1°. Que, se ha requerido la inaplicabilidad de la frase final del artículo cuadragésimo séptimo transitorio de la Ley N° 21.210, en virtud del cual las solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal, respecto de períodos anteriores a la vigencia de dicha ley, **no pueden fundarse** en esta modificación legal ni afectará procedimientos administrativos ni jurisdiccionales en curso o que se promuevan en forma posterior respecto de dichos períodos;

I. PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO

2°. Que, la Ley N° 21.210, que moderniza la legislación tributaria, en lo que aquí interesa, modificó el artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063 disponiendo que *“también quedarán gravadas con esta tributación municipal las empresas o sociedades de inversión que adquieran o mantengan activos o instrumentos, de cualquier naturaleza, de los cuales puedan obtener rentas derivadas del dominio, posesión o tenencia a título precario como, asimismo, de su enajenación”*, con la finalidad de *“regulariza(r) el hecho gravado para la procedencia del pago de patente municipal tratándose de sociedades de inversión”* (Informe de la Comisión de Hacienda del Senado recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que moderniza la legislación tributaria, 13 de marzo de 2020, Boletín N° 12.043-05, p. 603);

3°. Que, como es sabido, hasta la dictación de la Ley N° 21.210, se debatía acerca de si las sociedades de inversión pasiva se encontraban o no gravadas con patente municipal, *“(…) dado que se trata de un asunto muy controvertido entre las*



Municipalidades y los contribuyentes, que ha sido materia de diversos dictámenes de la Contraloría General de la República y de fallos de los Tribunales Superiores de Justicia, los que -a nuestro juicio- no han logrado aún un efecto clarificador sobre la materia” (Patricio Figueroa Velasco: “Sociedades de Inversiones y Patente Municipal”, Actualidad Jurídica N° 20, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2009, p. 801);

4°. Que, en consecuencia, la Ley N° 21.210, al modificar el artículo 23 del DL N° 3.063 gravó, definitivamente, a las empresas o sociedades de inversión con patente municipal, al mismo tiempo que declaró, en su artículo cuadragésimo séptimo transitorio, que dicha modificación -que regiría a partir del 1° de julio de 2020- tenía “(...) por único objeto dar certeza jurídica, a partir de la fecha de su entrada en vigencia, sobre la legítima diferencia de la interpretación del mencionado artículo en su texto vigente hasta el 30 de junio de 2020. De esta forma, respecto de la contribución de patente municipal devengada en períodos anteriores a la vigencia de esta modificación, regirá el texto vigente hasta esa fecha. En consecuencia, no podrá fundarse en esta modificación legal solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal, respecto de períodos anteriores a la vigencia de la modificación que contempla la presente ley ni afectará procedimientos administrativos ni jurisdiccionales en curso o que se promuevan en forma posterior respecto de dichos períodos”;

5°. Que, la requirente de inaplicabilidad, en este marco legislativo, sostiene que el precepto transitorio impugnado vulnera lo dispuesto en los artículos 19 N° 3° inciso primero y N° 26° y 76 de la Constitución, en cuanto afecta el derecho a la acción y a la tutela judicial efectiva porque “(...) amparados en el texto del artículo 47 transitorio de la Ley N° 21.210, los tribunales han desatendido la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y, particularmente, han limitado excesivamente, y fuera de los límites admitidos por el N° 26 del artículo 19 de la Constitución Política, el derecho a la acción” (fs. 7), lo que quedaría corroborado por los considerandos 11° y 12° de la sentencia pronunciada por el Juez del Fondo en la que se lee que “(...) no puede fundarse en dicha modificación legal solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal” (fs. 44), reiterando que “(...) no es procedente solicitar la devolución de lo pagado en período anterior al 30 de junio de 2020, fundado en la modificación de la norma, como ocurrió en el caso” (fs. 45);

II. CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

6°. Que, así las cosas, lo cierto es que, en la gestión pendiente, el Juez del Fondo ha aplicado el artículo cuadragésimo séptimo transitorio, en la parte impugnada, para decidir que impide a la requirente obtener un pronunciamiento judicial que declare que el pago que efectuó de patentes municipales, con anterioridad a la Ley N° 21.210, fue indebido y que, por ende, procedería que los dineros correspondientes le sean devueltos;

7°. Que, por ello, la cuestión constitucional que se nos pide resolver es si dicha aplicación del precepto impugnado resulta o no contraria a la Constitución o, lo que

es lo mismo, si se ajusta a o no a la Carta Fundamental que el legislador prohíba a los justiciables emplear un determinado fundamento (en este caso, la modificación legal) para sustentar la acción que intenta ante la Judicatura;

8°. Que, desde esta perspectiva, si bien no es acertado sostener que el artículo cuadragésimo séptimo transitorio impide al contribuyente accionar para demandar la devolución de patentes indebidamente pagadas, lo que efectivamente le prohíbe es emplear como argumento, en favor de su solicitud de devolución, la modificación introducida al artículo 23 del Decreto Ley N° 3.063, en cuanto estableció que, a partir del 1° de julio de 2020, las empresas o sociedades de inversión también quedaban gravadas con patente municipal, de lo que se colegiría que, con anterioridad a esa fecha, el pago efectuado por dicho concepto resultó indebido;

9°. Que, a nuestro juicio, aplicar un precepto legal que disponga que el justiciable no puede fundar su acción en un determinado argumento resulta contrario a la esencia del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a defensa, por lo que estuvimos por acoger la inaplicabilidad solicitada a fs. 1 de estos autos constitucionales;

III. DERECHO A TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DERECHO A DEFENSA

10°. Que, esta Magistratura ha señalado que “(...) *más allá de la técnica y configuración precisada por el legislador al delimitar el derecho, resulta ampliamente aceptado que este consagra el derecho esencial de acceder a la jurisdicción para formular una pretensión, es decir, tanto el derecho abstracto a reclamar la función jurisdiccional y, por otra parte, el reclamo concreto de aquello que se alega, en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye dentro de sus elementos al debido proceso (...)*” (c. 14°, Rol N° 9.702), pues, como lo ha precisado la Excelentísima Corte Suprema, “(...) *la tutela judicial efectiva de los derechos de las personas trasciende el mero ejercicio de la acción y el inicio del procedimiento destinado a que aquella sea sustanciada; la efectividad en la protección cubre también el espectro de que sea totalmente tramitado el proceso, se obtenga una sentencia definitiva que decida el conflicto, y que la misma se pueda cumplir. Bajo esta mirada del derecho a la acción y a la sustanciación integral del proceso para obtener la decisión judicial definitiva y ejecutarla, vuelve a cobrar relevancia la excepcionalidad de las sanciones procesales que impiden la prosecución del juicio, y, el imperativo de interpretar restrictivamente las normas que las consagran*” (Rol N° 11.930-2024);

11°. Que, desde esta perspectiva, este Tribunal ha precisado los elementos que componen el derecho a la tutela judicial efectiva, indicando que, entre ellos, se encuentran “(...) *el libre acceso a la jurisdicción, el derecho a obtener una resolución acerca de la pretensión deducida, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, la interdicción de la indefensión y el derecho al debido proceso, con la plena eficacia de todas las garantías que le son propias*” (c. 19°, Rol N° 1.535) y, más claramente expresado,

hemos sostenido que aquella interdicción tiene una de sus manifestaciones, precisamente, en el caso que el juez no pueda conocer ni juzgar los legítimos fundamentos de derecho hechos valer por la parte (c. 7°, Rol N° 9.036);

12°. Que, efectivamente, conforme a nuestra jurisprudencia, *“el derecho a defensa jurídica” es un derecho fundamental de naturaleza procesal que se proyecta, sustantivamente, como interdicción de la indefensión y, formalmente, como principio de contradicción de los actos procesales”* (Rol 2.029, c. 32°) (...)” (Rol N° 3.682, c. 12°) y, por eso, en el Rol N° 7.688, expresamos que *“(…) la circunstancia que el legislador deba concretar las garantías de un proceso justo y racional, no puede concebirse como una irrestricta libertad de configuración de la etapa y modalidades de notificación, a cuyo amparo le sea dable ignorar condiciones esenciales, sino más bien como la concesión de una razonable discrecionalidad, tendiente a promover o procurar el logro efectivo de ese derecho, según las particularidades que presenten las diferentes causas, conforme se desprende inequívocamente del artículo 5° inciso segundo de la misma Carta Fundamental, puesto que el legislador tiene deberes constitucionales insalvables al regular los diversos juicios especiales (Roles N°s 1.217 y 1.994), ya que en todos ellos -sin excepción- debe materializar el derecho a defensa, a partir del conocimiento oportuno de la demanda (Roles N°s 576, c. 41°; 1.448, c. 40°; y 1.557, c. 25°)”* (c. 14°).

Y añadimos en el mismo pronunciamiento que, desde otro ángulo se arriba a la misma conclusión, por cuanto el derecho a defensa se expresa en que el demandado debe contar con *“(…) los medios necesarios para presentar adecuada y eficazmente sus alegaciones* (Rol N° 1.994, c. 25°)” (c. 15°, Rol N° 1.200);

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

13°. Que, en la gestión pendiente y más allá de las interpretaciones que se puedan hacer acerca del sentido y alcance del precepto legal cuestionado o de las disquisiciones en torno de cómo ello configura el recurso de casación frente al requerimiento de inaplicabilidad o, en fin, incluso de las reflexiones en torno de la delimitación de competencias entre el Juez del Fondo y esta Magistratura, lo cierto es que el artículo cuadragésimo séptimo transitorio de la Ley N° 21.210 ha sido aplicado para desestimar la acción intentada por la requirente;

14°. Que, más aún, la defensa sostenida por la requirente en el recurso de casación pendiente resulta consistente con la acción de inaplicabilidad intentada en estos autos constitucionales. Así es porque en aquel arbitrio legal plantea -en lo que aquí es relevante, pues formula otros vicios respecto de la sentencia de segunda instancia- que se ha *“(…) dado una falsa aplicación al artículo 47 transitorio de la Ley N° 21.210, es decir, lo han utilizado o extendido a una situación no prevista por el legislador -el reembolso fundado en la institución del pago de lo no debido-, desatendiendo, consiguientemente, el tenor literal de dicha disposición al momento de interpretarla, infringiéndose, de ese modo, también, el artículo 19 inciso 1° del Código de Bello”* (fs. 55) y,

precisamente, aplicar un precepto legal que no es procedente en la gestión pendiente puede resultar contrario a la Constitución, si, de ello, no solo se sigue un vicio de nulidad, sino también la vulneración de la Carta Fundamental. Una y otra alegación pueden coexistir, correspondiendo resolver aquella al Juez del Fondo y ésta al Tribunal Constitucional;

15°. Que, entonces, en lo que a la alegación de inconstitucionalidad planteada en estos autos, como acaba de recordarse y sin perjuicio de lo que se resuelva al pronunciarse sobre el recurso de casación, lo que es decisivo para esta Magistratura es que la sentencia del Juez del Fondo sostiene que “(...) no puede fundarse en dicha modificación legal solicitudes de devolución o cobro de la contribución de patente municipal” (c. 11°, a fs. 44), reiterando que “(...) no es procedente solicitar la devolución de lo pagado en periodo anterior al 30 de junio de 2020, fundado en la modificación de la norma, como ocurrió en el caso” (c. 12°, fs. 45);

16°. Que, en consecuencia y en lo que interesa al control de constitucionalidad en sede de inaplicabilidad, la aplicación que el Juez del Fondo ha dado al precepto legal cuestionado, en definitiva, impide al requirente emplear un determinado y preciso argumento en defensa de sus pretensiones (la modificación legal que, por primera vez, somete a las empresas o sociedades de inversión al pago de patente municipal), lo que resulta contrario al artículo 19 N° 3° incisos primero, segundo y sexto de la Carta Fundamental porque nada hay en ella que habilite al legislador para prohibir (como señala la sentencia de primera instancia) emplear este u otro argumento en ejercicio del derecho a defensa;

17°. Que, en efecto, la Constitución garantiza que no pueda impedir, restringir o siquiera perturbar la debida defensa, lo que importa, entre otras consideraciones, que la ley no puede -sin quebrantar, en su esencia, los derechos constitucionales- prohibir que una parte sostenga un determinado argumento en juicio en abono de su pretensión.

Es más, ello carece de racionalidad y justicia, máxime si, con esa decisión legislativa, se persigue consolidar una actuación estatal previa lesiva de otros derechos fundamentales, como la igualdad ante la ley, las garantías tributarias o el derecho de propiedad, dejando a salvo decisiones estatales contrarias al principio de legalidad;

18°. Que, más aún, tal proceder legislativo coarta la función que el artículo 76 de la Constitución confiere al Poder Judicial, al hacer caso omiso de las precisas y graves prohibiciones que, en su inciso primero, se imponen al Presidente de la República y al Congreso, en cuanto no pueden, en caso alguno, entre otras acciones prohibidas, ejercer funciones judiciales, como es desechar de antemano alegaciones jurídicas que se puedan invocar en un proceso por quienes son parte en él, impidiéndoles esgrimir las y vedándole al juez considerarlas, pues, como lo decidió la Corte Suprema hace cuatro décadas, al examinar un precepto legal análogo al que es materia de inaplicabilidad en estos autos, en su pretensión de consolidar actuaciones



estatales susceptibles de ser impugnadas judicialmente, “(...) no legisló para establecer o crear el derecho mediante una norma general, impersonal y abstracta, sino para dar solución a un caso concreto, sometido a la resolución de los Tribunales, determinando cuál es el derecho aplicable en esos casos, de tal manera que no ejerció la función legislativa que la Constitución le faculta, sino que una función judicial, propia de los Tribunales (...)” (Sentencia pronunciada el 19 de abril de 1985, c. 21°, LXXXII Revista de Derecho y Jurisprudencia, N°2, 1985, pp. 102 a 104);

19°. Que, así las cosas, la aplicación del artículo cuadragésimo séptimo transitorio de la Ley N° 21.210 en la gestión pendiente resulta contraria a la Constitución, por lo que debió acogerse el requerimiento de inaplicabilidad intentado a fs. 1.

Redactó la sentencia el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO. La disidencia fue redactada por el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.006-24-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



CEFD58EA-E626-4ECC-8B5D-B4E51B3F55A8

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.