

C.A. de Santiago

Santiago, diecisiete de enero de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

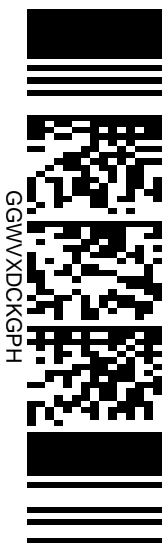
Primero: Que comparece Power Graphics Comunicaciones S.A. y deduce el reclamo a que se refiere la letra c) del artículo 151 de la Ley N° 18.695 contra la Municipalidad de Recoleta, por el acto ilegal en que habría incurrido con motivo del rechazo, por omisión de pronunciamiento, del reclamo de ilegalidad administrativo interpuesto en contra del Ordinario N° 1830/97/2021 de 23 de marzo de 2021, emitido por la Dirección de Obras Municipales, en virtud del cual la notificó de “deuda por concepto de derechos municipales por exhibición de publicidad correspondiente al 2° semestre del año 2020”, valorizando y rectificando además una supuesta deuda anterior, advirtiendo que dicha valoración había sido objeto de emisiones de giros y que éstos se encontraban ingresados al “sistema municipal”, otorgando plazo hasta el 30 de abril de ese año para concurrir a su pago.

Expone la reclamante que el acto administrativo materia del reclamo infringe los artículos 6°, 7° y 19 N°s 21 y 22 de la Constitución Política de la República, conculcándose además el artículo 41 N° 5 del Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales, puesto que incorpora elementos que no corresponde integrar en la base de cálculo de los derechos por exhibición de publicidad y ocupación de bien nacional de uso público que la Municipalidad de Recoleta pretende cobrar, omite la descripción del hecho gravado, realiza ajustes no justificados, pretende la existencia de obligaciones no obstante no haberse realizado la actividad gravada (particularmente en períodos donde no hubo actividad económica por la pandemia) y



vulnera el ejercicio por parte de la reclamante de una actividad económica lícita en dicha comuna.

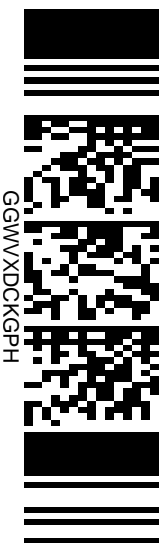
Desarrollando su reclamación enuncia que los derechos municipales tienen la naturaleza jurídica de tasas, esto es, una carga pública, y que quien los paga lo hace satisfaciendo una prestación necesaria, destinada a solventar el servicio que el ente edilicio realiza como contraprestación al pago realizado por el particular. Por consiguiente, razona, sólo en el entendido que exista una contraprestación por parte de la corporación municipal a una persona natural o jurídica nacerá la carga para con el municipio de pagar el derecho respectivo. Sin embargo, asevera que las pretensiones de cobro por derechos municipales contenidas en el oficio impugnado carecen de una estructura de costos que explique su valor en base a la contraprestación que otorga el municipio por el pago de los mismos, además de formularse el cobro respecto de letreros publicitarios de los no existe permiso o concesión municipal, imputándole una propiedad inexistente de 25 letreros publicitarios, respecto de los cuales sólo le 14 pertenecen, contando estos últimos, con la autorización -mediante decreto- para la ocupación del bien nacional de uso público en donde se encuentran emplazados y para la exhibición de publicidad. Agrega que el ente edilicio, sin mediar justificación alguna, mediante Ordenanza N° 64 de 27 de marzo de 2017, subió en un 53% el valor de los derechos municipales que se deben pagar por exhibición de publicidad en la vía pública, pasando a cobrar de 0,65 Unidades Tributarias Mensuales el metro cuadrado a 1 Unidad Tributaria Mensual por metro cuadrado, infringiendo los principios de seguridad jurídica y propiedad privada.



Continúa el reclamo señalando que no se ha configurado el hecho gravado, pues dado que no existe en la comuna una ordenanza específica relativa a publicidad y propaganda, resulta necesario remitirse a la Ordenanza N° 60 de 2016 y al artículo 41 de la Ley de Rentas Municipales, normas que expresan que la publicidad debe ser “realizada”, lo que no ha sido demostrado fehacientemente por el municipio en el oficio de cobro, ya que sólo se acompaña una fotografía por punto publicitario, no quedando acreditado si la publicidad fue realizada todos los días de todos los meses del período y sin que pueda presumirse, además de no mencionar ni acompañar los respectivos permisos o concesiones.

A continuación, afirma que el ordinario cuestionado contraviene la teoría de los actos propios y el principio de confianza legítima, desconociendo que su parte, el 25 de septiembre de 2019, pagó los derechos municipales correspondientes a los años 2017, 2018 y segundo semestre de 2019, según el cobro efectuado en dicha época por la autoridad edilicia, pretendiendo ésta, un año y cuatro meses después, realizar una rectificación de dichos cobros, aun cuando los derechos a que se refieren éstos se encuentran pagados.

Finalmente, puntualiza que el cobro de derechos a que se refiere el artículo 42 del Decreto Ley N° 3.063 da cuenta de una potestad que es entregada al mero arbitrio de la autoridad municipal en cuanto a la determinación y valor de estos derechos, contraviniendo el principio de reserva legal, pues en su concepto lo que realmente se está cobrando en dicho acto, en los hechos, viene siendo un impuesto más que una tasa o derecho municipal, solicitando en base a lo expuesto que se anule el oficio reclamado.



Segundo: Que evacuando el traslado conferido la Municipalidad de Recoleta solicita que el reclamo sea rechazado en todas sus partes, con costas.

Explica que a través del oficio mencionado se notificó a la reclamante de una deuda por concepto de exhibición de publicidad, de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza Municipal N° 71 de 10 de enero de 2020, correspondiente a la exhibición de propaganda en 18 elementos, de un total de 25 elementos catastrados, durante el segundo semestre del año 2020. Junto a lo anterior, se le notificó el valor actualizado al mes de marzo -por reajuste de IPC e interés penal- de la deuda por concepto de exhibición de publicidad, notificada mediante Ordinario N° 1830/14/2021, 18 de enero de 2021, de acuerdo a lo establecido en Ordenanza de Derechos Municipales N° 64 (año 2017), N° 65 (año 2018), N° 69 (año 2019) y N° 71 (año 2020), correspondiente a la exhibición de propaganda en los periodos comprendidos entre el primer semestre de 2017 al primer semestre de 2020. Destaca que para la confección del ordinario impugnado se cumplió previamente con el marco normativo y reglamentario que detalla.

A continuación se hace cargo de las imputaciones formuladas por la reclamante y, en ese contexto, refiere que la falta de autorización municipal no impide el cobro, pues se habría constatado que Power Graphics Comunicaciones S.A. mantiene a la fecha pagos por derechos municipales de 4 elementos que no cuentan con autorización municipal y por 15 elementos que no cuentan con autorización de la unidad técnica sectorial competente, existiendo antecedentes fundados que permiten presumir que son de propiedad de la reclamante. Luego, enfatiza que el municipio está facultado para



establecer los valores que estime conveniente según sus necesidades, siguiendo los procedimientos administrativos pertinentes y que en la especie se han cumplido, y añade que los costos de los derechos municipales se establecen en la Ordenanza de Derechos Municipales vigente según el año de exhibición de publicidad, los que se detallan en el informe de la Dirección de Obras Municipales que acompaña.

En cuanto al cobro de derechos por períodos anteriores (que deriva de la consolidación del Ord. 1820/14/2021) explica que corresponde a derechos que no se encuentran pagados, pues se refieren a pagos hechos con un factor no acorde a las ordenanzas de derechos municipales correspondientes a cada período, al cobro por exhibición de publicidad en meses no declarados y a letreros no declarados por la empresa. Concluye la municipalidad afirmando que ha logrado identificar en detalle cuáles son los elementos que exhibieron publicidad con y sin permiso municipal, argumentando con los respaldos técnicos y legales de rigor cuáles son las variables técnicas que influyeron en el cálculo notificado y ha explicado fundadamente las tablas de cálculo notificadas al reclamante, de manera que, a su juicio, el ordinario reclamado no adolece de ilegalidad alguna y fue dictado conforme a la ley.

Tercero: Que al evacuar informe la Fiscal Judicial señora Macarena Troncoso López, manifiesta que no se observa la concurrencia de los defectos alegados por el recurrente, comenzando por la circunstancia de que su disconformidad con la notoria alza del costo de los derechos publicitarios atañe a un acto edilicio -Ordenanza N°64- que se remonta al año 2017 y fue dictado conforme a las facultades contempladas en el artículo 42 de la Ley de

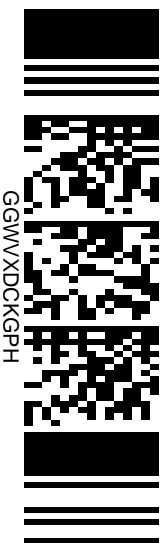


Rentas Municipales, de manera que no puede ser impugnada por la vía del actual reclamo de ilegalidad.

En relación a la configuración del hecho gravado, colige de la documentación allegada por la recurrida que el cobro se sustenta en la constatación gráfica de cada punto de exhibición publicitaria, de al menos un día por mes, siendo dicha prueba suficiente e irrefutable de la realización de la actividad, en tanto se trata de un cobro por unidad mensual, no diaria.

Luego, en cuanto a la contravención al principio de confianza legítima y a la teoría de los actos propios, destaca que al haber constatado la municipalidad reclamada una serie de errores en los cobros efectuados, que redundan en una alteración de la base imponible, dados por la aplicación de un factor de cobro desfasado y por la falta de declaración de algunos letreros, en virtud del principio de responsabilidad que rige el actuar administrativo el ente municipal tenía la obligación legal de efectuar nuevos giros por la diferencia entre lo pagado y lo efectivamente adeudado por concepto de tasas o permisos, cuidando con ello el erario municipal. No obstante, hace presente que, respecto del error en el factor de cobro, no correspondía agregar reajustes ni intereses penales, por tratarse de un atraso imputable al yerro del propio municipio, lo que al revisar el informe explicativo se observa que fue plenamente respetado (dando cumplimiento al artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales en relación al artículo 53 del Código Tributario).

Así las cosas, en su parecer, el acto administrativo impugnado fue pronunciado en el marco de las competencias que le asistían al director de obras municipales, quien obró con apego a la legalidad vigente, de manera que el reclamo deducido debiera ser rechazado.



Cuarto: Que de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del artículo 151 de la Ley N° 18.695, en lo que interesa, cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones. De acuerdo a la letra b) el mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones.

Por su parte, la letra c) dispone que se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad y la letra d) añade que rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la Corte de Apelaciones respectiva y precisa que el reclamante señalará en su escrito, con precisión, el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y, finalmente, cuando procediere, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican.

De la transcripción de las reglas anteriores es posible sostener que el reclamo de ilegalidad municipal constituye una acción de impugnación de las resoluciones ilegales dictadas por el Alcalde o por sus funcionarios o de las omisiones ilegales en que éstos hayan



incurrido con motivo del ejercicio de sus cargos. Específicamente, procede contra resoluciones del Alcalde que, expresa o tácitamente rechazan los reclamos que se han deducido ante él y en su contra por actos u omisiones propios o de sus funcionarios cuando se los estime ilegales.

Quinto: Que el acto que motiva el reclamo es, según ya se expuso, el Ordinario N° 1830/97/2021 de 23 de marzo de 2021, emitido por la Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Recoleta, en virtud del cual se notificó a Power Graphics Comunicaciones S.A. de una “deuda por concepto de derechos municipales por exhibición de publicidad correspondiente al 2° semestre del año 2020”.

Pues bien, en rigor la única norma de rango legal que se denuncia contravenida por la parte reclamante es el N° 5 del artículo 41 del Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales. Si bien se alega la vulneración de otras normas de jerarquía constitucional, específicamente los artículos 6° y 7° y los N°s 21 y 22 del artículo 19, la infracción de éstas sería únicamente consecuencia de la de aquella señalada de la Ley de Rentas Municipales.

Sexto: Que, en lo que interesa, el N° 5 del artículo 41 aludido dispone que entre otros servicios, concesiones o permisos por los cuales están facultadas las municipalidades para cobrar derechos, se contemplan especialmente los permisos que se otorgan para la instalación de publicidad en la vía pública, o que sea vista u oída desde la misma, en conformidad a la Ordenanza Local de Propaganda y Publicidad. El valor correspondiente a este permiso, agrega la norma, se pagará anualmente, según lo establecido en la respectiva Ordenanza Local y, en todo caso, los municipios no podrán



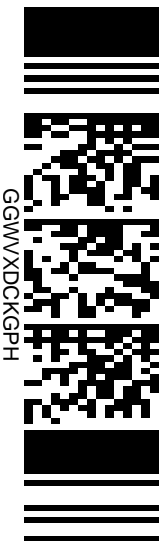
cobrar por tales permisos, cuando se trate de publicidad que sólo dé a conocer el giro de un establecimiento y se encuentre adosada a la o las edificaciones donde se realiza la actividad propia del giro.

Ahora, la ilegalidad que se imputa al actuar de la Municipalidad dice relación con que, en concepto del reclamante, no se ha configurado el hecho gravado, cual es la exhibición efectiva de publicidad para el cobro de los derechos municipales, lo que no ha sido demostrado fehacientemente por la Municipalidad, ya que, aun cuando se adjuntó al acto reclamado un informe de deuda, no quedó acreditado con éste si la publicidad fue realizada todos los días de todos los meses del periodo que se cobra.

Pues bien, tal como se indica por la señora Fiscal Judicial en su informe, la abundante documentación acompañada al proceso por la Municipalidad reclamada da cuenta de haberse constatado por inspectores municipales diversos puntos de exhibición publicitaria al menos un día por mes, constituyendo ésta prueba suficiente de la realización de la actividad gravada en la norma transcrita más arriba, en tanto se trata de un cobro por unidad mensual y no diaria. Asimismo, la reclamante, correspondiéndole pues pretende la invalidación de un acto administrativo que la ley presume se arregla a ella, no instó oportunamente por la apertura de un término que le permitiera demostrar su afirmación.

Séptimo: Que, en segundo término, se imputa ilegalidad al actuar de la Municipalidad de Recoleta porque habría contravenido la teoría de los actos propios y el principio de confianza legítima en la Administración Pública.

No obstante que se trata únicamente de una teoría y de un principio, sin expreso reconocimiento legal y que, en estricto rigor, no

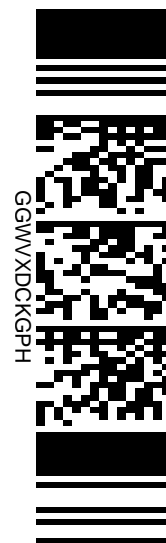


podría sustentarse un juicio de legalidad -que es el que exige el reclamo a que se refiere el artículo 151 de la Ley N° 18.695- por su eventual inobservancia, la Corte no desconoce que se trata de instituciones de general aceptación y que han recibido aplicación sin mayores cuestionamientos.

Ahora bien, específicamente en el reclamo se alega que el 25 de septiembre de 2019 Power Graphics Comunicaciones S.A. pagó los derechos municipales correspondientes a los años 2017, 2018 y segundo semestre de 2019, según el cobro efectuado en dicha época, pretendiendo la Municipalidad, un año y cuatro meses después, realizar una rectificación de dichos cobros, aun cuando los derechos a que se refieren éstos, como se dijo, se encuentran pagados.

Siguiendo nuevamente el dictamen de la señora Fiscal Judicial, se dirá que lo cierto es que al haber constatado la Municipalidad reclamada determinados errores en los cobros efectuados -aplicación de un factor de cobro desfasado y falta de declaración de algunos letreros- que la condujeron a determinar una base imponible que no era la que correspondía, en virtud del principio de responsabilidad que rige el actuar de los órganos de la Administración del Estado y en especial para resguardar el erario municipal, no podía sino emitir nuevos giros por la diferencia generada entre lo efectivamente pagado y lo verdaderamente adeudado, cuidando de no agregar reajustes ni intereses penales por tratarse de un atraso imputable a un yerro propio.

Por consiguiente, tampoco es posible afirmar que existió ilegalidad en esta determinación del acto materia del reclamo.



Octavo: Que sin perjuicio de las conclusiones a que se ha arribado en los dos motivos anteriores, lo dicho no obsta en lo absoluto a que la parte reclamante, en el evento que se pretenda cobrar judicialmente la deuda que se le notifica a través del acto administrativo que ahora impugna, ejerza en el procedimiento respectivo todos los derechos que le confiere la ley y oponga las defensas y excepciones que estime le asisten. Esta última, es rigor, la oportunidad procesal idónea para controvertir la existencia de la obligación que se cobra, la procedencia del mismo, su vigencia, extensión y los demás aspectos que el deudor considere del caso poner en discusión.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en las normas legales citadas y en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, se **rechaza** el reclamo de ilegalidad municipal deducido por Power Graphics Comunicaciones S.A. en lo principal de la presentación de 18 de junio de 2021.

Regístrese y archívese.

Redacción del Ministro señor Balmaceda.

N°Contencioso Administrativo-341-2021.

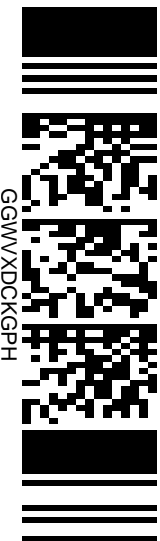
Pronunciada por la Undécima Sala, integrada por la Ministra señora Jessica González Troncoso, el Ministro señor Jaime Balmaceda Errazuriz y el Abogado Integrante señor Eduardo Jequier Lehuede. No firma la Ministra señora González Troncoso, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse haciendo uso de Feriado Legal.





Pronunciado por la Undécima Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago integrada por Ministro Jaime Balmaceda E. y Abogado Integrante Eduardo Jequier L. Santiago, diecisiete de enero de dos mil veintitrés.

En Santiago, a diecisiete de enero de dos mil veintitrés, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 11 de Septiembre de 2022, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.