

0000137

CIENTO TREINTA Y SIETE



n.m.s

Santiago, 12 de julio de 2023

OFICIO N° 109-2023

Remite sentencia

**EXCELENTÍSIMO SEÑOR
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DON VLADO MIROSEVIC VERDUGO:**

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 14.425-23-CPR**, sobre control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre Royalty a la Minería, correspondiente al Boletín N° 12.093-08.

Atentamente a V.E.

Sebastián López Magnasco

Secretario (S)



4C485BB8-96DD-4C9D-940F-960C4CD9B42C

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.



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.425-23 CPR

[11 de julio de 2023]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY
SOBRE ROYALTY A LA MINERÍA, CORRESPONDIENTE AL
BOLETÍN N° 12.093-08

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, por oficio N° 18.459, de 12 de junio de 2023, ingresado a esta Magistratura con igual fecha, la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha remitido copia autenticada del **Proyecto de Ley sobre Royalty a la Minería, correspondiente al Boletín N° 12.093-08**, aprobado por el Congreso Nacional, con el objeto de que este Tribunal Constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad de sus artículos 13 y 16;

SEGUNDO: Que, el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional “[e]jercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;”;

TERCERO: Que, de acuerdo con el precepto invocado en el considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional.

II. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD



CUARTO: Que, las disposiciones del proyecto de ley remitido que han sido sometidas a control preventivo de constitucionalidad son las que se indican a continuación:

“Artículo 13.- Créase un Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, en adelante el Fondo, cuyos recursos se destinarán al financiamiento de los gobiernos regionales a través de sus presupuestos de inversión, de conformidad a lo establecido en esta ley. Este Fondo se distribuirá según las mismas reglas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, dispuesto en el artículo 74 de la ley N°19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N°1, de 2005, del Ministerio del Interior.

Los recursos que se distribuyan con cargo a este Fondo se destinarán al financiamiento de inversión productiva, esto es, proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica, en línea con la estrategia regional de desarrollo, las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

Los gobiernos regionales estarán facultados para realizar transferencias a los municipios que conforman la región, con cargo a este Fondo.

El Fondo estará constituido por los recursos que para este objeto contemple anualmente la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Mediante uno o más decretos supremos del Ministerio de Hacienda se regulará la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos de este Fondo.

(...)

Artículo 16.- Introdúcense en el inciso tercero del artículo 14 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, las siguientes modificaciones:

1. Reemplázase en los numerales 1, 2, 3 y 4 el punto y coma con que terminan, por un punto y aparte.

2. Reemplázase en el número 5 la expresión “, y” por un punto y aparte.

3. Agréganse los siguientes números 7 y 8:

“7. Un aporte fiscal adicional que consultará la Ley de Presupuestos del Sector Público a favor de aquellas comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen las siguientes actividades asociadas a explotadores mineros sujetos al Royalty Minero: refinerías; fundiciones; yacimientos y depósitos de relaves activos que puedan generar un impacto significativo sobre la salud de la población, según determine el reglamento del Fondo Común Municipal. Además, será destinado a comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen relaves abandonados de carácter prioritario por encontrarse cercanos a la población y que tengan el potencial de generar un impacto significativo sobre la salud de ésta; o puertos cuya actividad esté asociada mayoritariamente a la



actividad minera, ambos según determine el reglamento del Fondo Común Municipal.

Para estos efectos, se entenderá por regiones mineras aquellas cuyo producto interno bruto minero regional, excluyendo la minería de petróleo y gas natural, represente más de un 2,5% del producto interno bruto minero nacional y de su producto interno bruto regional.

8. Un aporte fiscal cuyo monto será equivalente en pesos a 2.500.000 unidades tributarias mensuales a favor de aquellas comunas que presenten una mayor dependencia del Fondo Común Municipal o pertenezcan al grupo con menos ingresos propios a nivel nacional.”.

III. NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECEN EL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES POR LAS CUALES HA SIDO REMITIDO EL PROYECTO DE LEY

QUINTO: Que, el inciso tercero del artículo 111 de la Constitución Política de la República señala que:

“Artículo 111.- (...)

El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional”;

SEXTO: Que, por su parte, el inciso primero del artículo 113 de la Constitución Política, establece lo siguiente:

“Artículo 113.- *El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.”.*

SÉPTIMO: Que, junto a lo indicado, el artículo 122 de la Carta Fundamental prescribe lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 122.- *Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”;*



IV. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

OCTAVO: Que, de acuerdo con lo expuesto en los considerandos precedentes, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas consultadas del proyecto de ley remitido con relación a las materias que la Constitución ha reservado a una ley orgánica constitucional. En tal naturaleza jurídica únicamente se encuentran el inciso tercero del artículo 13 y el artículo 16, ya anotados;

NOVENO: Que, la primera de las disposiciones examinadas, al normar una nueva facultad de los Gobiernos Regionales para realizar transferencias a los Municipios que conforman la respectiva región con cargo al Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, establecido, a su turno, en el inciso primero del artículo 13, incide en las leyes orgánicas constitucionales previstas en el inciso tercero del artículo 111 y en el inciso primero del artículo 113 de la Constitución Política, en cuanto se reserva a dicho legislador regular cuestiones que inciden en sus *“funciones y atribuciones”*.

En tal sentido, el examinado inciso tercero del artículo 13 del proyecto de ley, al posibilitar la transferencia de fondos por los Gobiernos Regionales a los Municipios para el *“financiamiento de inversión productiva”*, como *“proyectos, planes y programas que tengan por objeto el fomento de actividades productivas, de desarrollo regional y la promoción de la investigación científica y tecnológica, en línea con la estrategia regional de desarrollo, las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y la Política Regional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo”*, según se lee de su inciso segundo, contiene una nueva atribución que alcanza a la ley orgánica constitucional, por cuanto se torna en un instrumento para alcanzar los fines que el legislador ha explicitado en el proyecto.

Lo que se razona precedentemente es conteste con la jurisprudencia de esta Magistratura al analizar el alcance de los anotados artículos 111 y 113 de la Constitución, en cuanto se reserva al legislador orgánico constitucional *“establecer, correspondientemente, las atribuciones y funciones del gobierno regional”* (STC Rol N° 155-92, c. 36°), parecer mantenido, entre otras, en la STC Rol N° 443-05, c. 7°, al examinar diversas modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y en la STC Rol N° 4179-18, c. 22°, estimándose que *“las funciones del Gobierno Regional, desarrolladas primero, a nivel general y luego, en áreas específicas, vienen a regular lo que la Constitución ha mandado, precisamente, al legislador orgánico constitucional para un adecuado ejercicio de su misión constitucional en el contexto del proceso de regionalización”*.

El anotado criterio debe mantenerse en esta oportunidad, por lo que será declarado el carácter orgánico constitucional del inciso tercero del artículo 13 en examen.

Por el contrario, sus restantes incisos no ostentan dicha naturaleza jurídica. La creación del denominado Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, con la regulación de sus objetivos y alcances no incide en la esfera orgánica constitucional siguiendo lo que ya fuera razonado en la STC Rol N° 155-92, c. 61°, al



examinar el original artículo 70 de la que se transformaría en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, de 11 de noviembre de 1992, disposición que contemplaba un *“Fondo Nacional de Desarrollo Regional”* para el *“financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”*. Esta Magistratura, al examinar dicha disposición, no la estimó bajo la calificación orgánica constitucional, en un criterio que fue mantenido, luego, al variar el anotado artículo 70 por la Ley N° 20.035, de 2 de julio de 2005, en el control preventivo de constitucionalidad que se contiene en la STC Rol N° 443-05, en que se modificaron aspectos en los procedimientos de operación y distribución de dicho Fondo.

Dado lo recién indicado es que debe mantenerse lo que ya fuera sostenido por este Tribunal y denegar carácter orgánico constitucional a los incisos primero, segundo, cuarto y quinto del artículo 13 del proyecto de ley, remitidos a consulta;

DÉCIMO: Que, a su turno, el artículo 16 del proyecto de ley, al modificar el artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado en el Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, incide en la ley orgánica constitucional que contempla el artículo 122 de la Constitución Política.

Según se transcribiera precedentemente, la Carta Fundamental ha reservado a dicho legislador la regulación de las materias que inciden en *“el mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal”*. En tal mérito, la norma consultada contenida en el artículo 16 que, a su vez, modifica el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, contempla *“un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal”*, creado *“[p]ara garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”*, y añade a los recursos que integran dicho Fondo, *“un aporte fiscal adicional que consultará la Ley de Presupuestos del Sector Público a favor de aquellas comunas pertenecientes a regiones mineras donde se ubiquen [...] actividades asociadas a explotadores mineros sujetos al Royalty Minero”*.

En tal contexto, y de la regulación en examen al tenor de lo que ha dispuesto el artículo 122 de la Constitución, ésta alcanza al legislador orgánico constitucional en la regulación de la integración de recursos que constituyen el Fondo Común Municipal previsto por la Carta Fundamental. Dicho criterio ha sido seguido por este Tribunal al examinar modificaciones introducidas al artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado en el Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, como se tiene de las STC Roles N°s 354-02, c. 6°; 999-07, c. 7°; 1536-09, c. 10°; y 3023-16, c. 8°, y debe ser mantenido en esta oportunidad y así ser declarado.

V. CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY



DÉCIMO PRIMERO: Que, en el oficio remitido de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, individualizado en el considerando primero de esta sentencia, se especificó que se suscitaron cuestiones de constitucionalidad en la tramitación del proyecto de ley enviado a examen preventivo de constitucionalidad.

Al efecto, fue remitida copia del acta correspondiente a la Sesión 34 de 17 de mayo de 2023, de la Legislatura 371^a de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, el que rola a fojas 36 y siguientes;

DÉCIMO SEGUNDO: Que, en dicha acta, a fojas 64 y siguientes, consta reserva de constitucionalidad formulada por el H. diputado señor Christian Matheson, bajo los siguientes términos:

“El señor MATHESON.- Señor Presidente, en este acto vengo a formular reserva de constitucionalidad en contra del proyecto de ley que establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio (boletín No 12093-08), fundándome para ello en los siguientes argumentos.

Primero, inadmisibilidad del origen del proyecto. Durante la discusión de este proyecto ha estado siempre presente la cuestión sobre su admisibilidad.

En efecto, se trata de una moción que infringe expresamente el numeral 1 del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución Política, toda vez que debió tener origen en la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Debe recordarse que no existe, ni constitucional ni legalmente, la institución del patrocinio como forma de convalidar indicaciones o iniciativas inadmisibles.

Puede concluirse que, sin perjuicio del acuerdo político que pueda existir y de los actos del Presidente de la República al concurrir con su iniciativa al trámite del proyecto en comento, se trata de una iniciativa que es insubsanablemente nula y que, de nacer a la vida del derecho, tendrá un vicio perpetuo, hasta su derogación, al haberse iniciado como una moción, debiendo haberlo hecho por mensaje del Presidente de la República.

En definitiva, estamos en infracción al artículo 7° de la Constitución Política, al haber actuado los mocionantes y la Cámara de Diputados fuera del ámbito de sus atribuciones.

Segundo, interpretación mañosa de una de las expresiones de la Constitución, contemplada para el principio de no afectación de los tributos.

El artículo 19 de la Constitución, en el inciso tercero del numeral 20°, establece que los tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Es decir, deben ingresar al erario nacional y luego distribuirse entre las distintas partidas, en virtud de la ley de presupuestos.

Luego, una de las excepciones a este principio es que se creen tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local. Sin embargo, el problema surge por el tenor literal de la Constitución, que señala que dichos tributos deben destinarse al financiamiento de obras de desarrollo, cuestión que esta iniciativa no deja del todo clara, sino que, más bien, parece crear determinados fondos que, lisa y llanamente, aportan recursos a



comunidades mineras y a los gobiernos regionales, pero no necesariamente para obras de desarrollo, como exige la Carta Fundamental.

Bien sabemos que en derecho público las normas deben interpretarse restrictivamente, sin haber lugar a interpretaciones amplias. Este ha sido, por lo demás, el criterio que ha aplicado el Tribunal Constitucional en sentencias roles N° 50-1988 y N° 212-1995.

Así, el proyecto en comento intenta una interpretación mañosa del artículo 19, inciso cuarto del numeral 20°, infringiendo el tenor literal de la excepción allí...”.

DÉCIMO TERCERO: Que, el inciso final del artículo 48 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional dispone que “*si durante la discusión del proyecto o del tratado se hubiere suscitado cuestión de constitucionalidad de uno o más de sus preceptos, deberán enviarse al Tribunal, además, las actas de las sesiones, de sala o comisión, o el oficio del Presidente de la República, en su caso, donde conste la cuestión de constitucionalidad debatida o representada*”. Por su parte, el inciso quinto del artículo 49 de la misma ley establece que “*si el Tribunal encontrare que el proyecto es constitucional y se hubiere producido la situación prevista en el inciso final del artículo anterior, el Tribunal deberá declarar la constitucionalidad del proyecto fundándola respecto de los preceptos que, durante su tramitación, hubieren sido cuestionados*”;

DÉCIMO CUARTO: Que, siguiendo lo razonado, entre otras, en las STC Roles N°s 4179-18, c. 95°; 3081, c. 62°; y 9673, c. 35°, la reserva de constitucionalidad planteada ha sido formulada en términos amplios y no se explicita la forma en que se produciría una eventual infracción constitucional a partir de la normativa que se encontraba en discusión legislativa en dicha oportunidad, presupuesto indispensable para que esta Magistratura pueda emitir un pronunciamiento fundado a su respecto, sin perjuicio de que pueda conocer de este asunto por las otras vías que la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional disponen (en este mismo sentido, STC Roles N°s 2755, c. 12°, y 2996, c. 15°).

En tal sentido, y teniendo a la vista las respectivas actas de tramitación legislativa del proyecto de ley en examen, el eventual vicio aludido se encontraría subsanado en los términos alegados, cuestión que, consecuentemente, imposibilita un pronunciamiento de fondo en torno a la reserva de constitucionalidad que fue planteada durante su discusión.

VI. NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DÉCIMO QUINTO: Que, según lo que precedentemente se razonara, los artículos 13, inciso tercero, y 16, que modifica el artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue Fijado en el Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, son conformes con la Constitución Política.



VII. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN

DÉCIMO SEXTO: Que, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que las normas sobre las cuales este Tribunal emite pronunciamiento fueron aprobadas con las mayorías requeridas por el artículo 66 de la Constitución Política en ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 93 inciso primero; 111 inciso tercero; 113 inciso primero; y 122, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 48 a 51 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,

SE DECLARA:

- I. QUE LOS ARTÍCULOS 13, INCISO TERCERO, Y 16, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, CUYO TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO FUE FIJADO EN EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N°1, DE 2006, DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, SON CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**
- II. QUE NO SE EMITE PRONUNCIAMIENTO EN EXAMEN PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, POR NO VERSAR SOBRE MATERIAS PROPIAS DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL, DE LAS RESTANTES DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY.**

DISIDENCIAS

Acordada con el voto en contra de la Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y de la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ, quienes disienten de la declaración de ley orgánica constitucional del artículo 16 del proyecto de ley, al modificar el artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado en el Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior.

Estiman, siguiendo lo que fuera razonado por este Tribunal en la STC Rol N° 446-05, que la modificación que se introduce a los mecanismos de integración del Fondo Común Municipal únicamente incide en regulación propia de ley común, en tanto está referida a la forma en que se incorporan recursos en torno a un Fondo que, en su configuración y creación, ya se contiene en la ley.



Los Ministros señores CRISTIAN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por declarar como materia de ley orgánica constitucional el proyecto de ley consultado, **en todos sus artículos con excepción** de las disposiciones contenidas en los **artículos 12 y 14**, por los fundamentos que indican:

1º. Que, esta Magistratura ha expresado que “las leyes orgánicas constitucionales se caracterizan por versar sobre determinadas materias que la Constitución ha señalado de un modo explícito dada la importancia que les atribuye” (STC Rol N° 4, c.4) y cuyo objeto es regular sustancialmente instituciones básicas con el propósito de dar estabilidad al sistema constitucional y legal en determinadas materias de superior interés para el país.

Una de aquellas la constituyen las concesiones mineras, institución fundamental en el desenvolvimiento de la actividad minera de Chile. Al efecto, teniendo el territorio nacional una vasta riqueza de sustancias minerales, el constituyente de 1980 elaboró un régimen jurídico novedoso y adecuado con el propósito de optimizar el aprovechamiento de dichos recursos naturales, considerando la variedad y amplitud de ellos;

2º. Que, siendo Chile un país minero de excepción, la Constitución en vigor entrega el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas al Estado. Sin embargo, otorga a un particular la posibilidad de explorar terrenos mineros o explotar yacimientos para lo cual el propio Estado, por vía judicial, le concede un derecho denominado concesión minera.

La concesión minera puede ser de exploración o explotación; tiene sus propias características, una de ellas corresponde a una facultad de orden patrimonial que la Carta Fundamental garantiza;

3º. Que, atendido la peculiaridad de la actividad minera y la importancia que tiene en la economía nacional, es que la Constitución estableció como materia orgánica constitucional los derechos y obligaciones a que den lugar las concesiones mineras. De tal forma que el Título II de la Ley N°18.097 se denomina “**De los derechos de los concesionarios mineros**” y el Título III de la misma ley se titula “**De las obligaciones de los concesionarios mineros**”.

No es redundante consignar que el artículo 2 del referido cuerpo legal es del siguiente tenor:

“Las concesiones mineras son derechos reales e inmuebles; distintos e independientes del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponibles al Estado y a cualquier persona; transferibles y transmisibles; susceptibles de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rigen por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles, salvo en lo que contraríen disposiciones de esta ley o del Código de Minería”.

De esta manera, el ordenamiento jurídico minero instituye tres clases de propietarios: aquél que es dueño del predio superficial, aquél que lo es de la concesión minera, sea de exploración o explotación, y el Estado, propietario de las minas;



4°. Que, tal como se ha mencionado precedentemente, el Título III de la Ley N°18.097, Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras consagra las obligaciones de todo concesionario minero y que son:

- a) El pago anual y anticipado de una patente a beneficio del fisco, materia regulada pormenorizadamente en el Código de Minería, donde es digno de destacar, para los efectos de esta disidencia, el texto del inciso final del artículo 12 que literalmente dice: “Lo *pagado por patente minera por una concesión de explotación se imputará al pago del impuesto a la renta que derive de la actividad minera realizada en la respectiva concesión con arreglo a lo que determine el Código de Minería*”;
- b) Indemnizar el daño que cause al propietario del terreno superficial u a otros concesionarios con ocasión de los trabajos que ejecute (artículo 14);
- c) Respetar el derecho del Estado de primera opción de compra (artículo 15);
- d) No tiene derecho de apropiarse de las sustancias no concesibles que se encuentren significativamente en el producto minero apropiable (artículo 16).

Las obligaciones señaladas no son taxativas, puesto que existen otras en otros cuerpos legales, tal como ocurre respecto del cuerpo legal que regula el cierre de faenas mineras y otras de similares características;

5°. Que, el artículo 19 número 24 inciso séptimo, en la parte pertinente de la Constitución Política indica que las concesiones mineras conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, las que tendrán el carácter de Orgánica Constitucional.

Al efecto, y en criterio de estos jueces constitucionales, habrá que distinguir entre aquellas obligaciones vinculadas directamente a la concesión minera de otras que sólo tienen una relación accesorio o accidental. Las primeras tendrán siempre el carácter de orgánicas constitucionales por mandato de la citada disposición fundamentan, no así las restantes. Por consiguiente, las normas que imponen la obligación de pagar una indemnización al propietario del predio superficial por tener que soportar su inmueble una servidumbre minera, tienen naturaleza orgánica constitucional; por el contrario, las normas que regulan los pagos a que están obligados por derechos de aseo los concesionarios mineros, no son de la naturaleza antedicha;

6°. Que, el impuesto denominado Royalty Minero que contiene el proyecto de ley controlado por esta Magistratura impone a los explotadores mineros la obligación de pagar un impuesto cuyo hecho gravado es el nivel de venta y los minerales explotados.

Siendo su destino, en principio, de tipo general no obstante, establecerse como recursos de financiamiento del Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo, con el propósito de financiar los gobiernos regionales a través de sus presupuestos de inversión y además, considerados un aporte fiscal adicional que la ley de presupuestos del sector público asignará a aquellas municipalidades de comunas pertenecientes a regiones mineras donde se encuentren las concesiones de explotación cuyos propietarios mineros se encuentran sujetos al impuesto referido.

El referido impuesto afecta a los explotadores mineros, principalmente de cobre, conforme se desprende de los artículos 2, 3, 4 del proyecto de ley sujeto a control de constitucionalidad;



7°. Que, la obligación tributaria que impone el proyecto de ley está directamente relacionada con la explotación del yacimiento minero, afectándose la venta de los productos minerales, particularmente del cobre, pero no solamente del producto mismo, sino que también de los subproductos resultantes del proceso extractivo, tales como molibdeno, oro y plata. Es decir, tiene una aplicación tan amplia como minerales se transfieran a un tercero o se prometan transferir, puesto que el artículo 1° numeral 3° al definir venta, incluye todo acto jurídico que pueda producir el efecto de transferir el dominio del mineral o de sus subproductos;

8°. Que, el impuesto que se crea y que el legislador denominó “Royalty Minero” constituye un nuevo tributo, dado que es íntegramente distinto al impuesto específico a la actividad minera consagrado en la ley N°20.026, puesto que se afecta la renta operacional de la industria, lo mismo hace su modificación, contemplada en la ley N°20.469. En estos cuerpos legales el tributo se grava la renta, como mandata la Carta Fundamental en asuntos tributarios, conforme lo dispone el artículo 19 N°20 constitucional;

9°. Que, en consecuencia, siendo este nuevo impuesto una obligación para el concesionario, que el proyecto llama explotador minero, vinculada precisa y directamente al ejercicio de los derechos que dicha concesión le confiere a éste, que grava las ventas del mineral, sea el producto o sus subproductos y, por consiguiente, tiene una relación directa con la concesión minera, considerando que todo se origina con las labores extractivas que concluyen con la venta de los minerales.

Constituyendo, entonces, el pago del impuesto una obligación de aquellas esenciales para el concesionario, lo que hace que el proyecto de ley que la contiene tenga ineluctablemente carácter de orgánica constitucional, con excepción de los artículos 12 y 14 del proyecto, conforme lo establece el artículo 19 N°24, inciso séptimo, de la Constitución, que dispone que las obligaciones que la ley exprese, respecto de las concesiones mineras, serán orgánicas constitucionales.

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ estuvieron por declarar inconstitucional el proyecto de ley consultado sobre Royalty a la Minería, por las siguientes consideraciones:

Marco Constitucional de Tributos en Chile

1°. Que, las únicas fuentes del derecho tributario en Chile son la Constitución y la ley, en cuya virtud el texto fundamental en actual vigor consagra principios básicos entregando el gravamen propiamente tal a la ley, ello es así en consideración a que los Tributos alteran derechos fundamentales como la libertad individual, el derecho de propiedad, entre otros. Los fundamentos de las normas tributarias consagrados en la Constitución son el principio de legalidad de la imposición, de la igualdad ante el impuesto, el de la equidad tributaria o razonabilidad de la imposición y el de la generalidad;



2°. Que, en el primero de los principios reseñados, esto es, el de legalidad del tributo consiste en que ninguno de ellos puede existir sin una ley que lo establezca; lo consagra la Carta Fundamental en dos de sus preceptos: los artículos 63 N° 14 y 65 N° 1, señalándose que serán materias de ley aquellas que la Constitución entregue a iniciativa exclusiva del Presidente de la República y, la otra disposición indica que corresponderá únicamente al Primer Mandatario la iniciativa de ley para imponer, suprimir, reducir o condenar tributos de cualquier clase o naturaleza.

Por consiguiente, no podrá haber un tributo sin una ley que lo consagre, y que haya sido originada en mensaje del Jefe de Estado;

3°. Que, el principio de igualdad ante la ley tributaria, erigido en el artículo 19 N°20 constitucional, norma que dispone que la Constitución asegura a todas las personas “La igual repartición de los tributos en proporción **a las rentas** o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas”.

Al efecto, esta Magistratura ha indicado que “el derecho esencial que la Constitución asegura a todas las personas es su igual repartición en proporción a las rentas o en la progresión que fije la ley” (STC Rol N° 2614, c.7). Dicha igualdad no significa bajo ningún respecto que todos los contribuyentes sujetos a un impuesto paguen lo mismo, puesto que lo adeudado al fisco en materia de esta naturaleza, estará en relación directa a los ingresos de cada uno de ellos;

4°. Que, el principio enunciado precedentemente imposibilita la creación de impuestos patrimoniales, los cuales fueron suprimidos en nuestro país con la dictación del decreto ley N° 824, de 1974, que estatuyó el impuesto sobre la renta; en virtud de aquello es que la ley N°20.026 al establecer el tributo específico a la actividad minera, grava la renta operacional de la industria, que es aquella que resulte de efectuar los ajustes a la renta líquida imponible de acuerdo a las reglas que se formulan en el texto modificado, normas tributarias de importancia para el asunto de constitucionalidad, sostenido por estos jueces constitucionales (artículo primero en relación al artículo 64 bis, Ley N° 20.026). Tan clara resulta la prohibición de crear tributos patrimoniales, que en la oportunidad en que se trató de legislar a fin de disponer un impuesto al patrimonio de personas con significativos recursos económicos, dicho intento se efectuó ejerciendo el poder constituyente derivado que ostenta el parlamento, presentándose una reforma constitucional que agregaba una disposición transitoria a la ley suprema (boletín N°13.555-07);

5°. Que, el principio de equidad tributaria es naturalmente una consecuencia del principio de igualdad, y descansa sobre la idea de considerar que los tributos no pueden traducirse en un gravamen en términos tales que afecten en su esencia la propiedad privada, y se conviertan en una verdadera expropiación. Este axioma lo estatuye el Código Político en el inciso segundo del numeral 20 del artículo 19 que textualmente dice: “En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”, precepto que se integra con el mismo artículo 19 N°26 constitucional, que asegura a toda persona la no afectación de los derechos en su esencia, ni menos imponer tributos que impidan su libre ejercicio.

Sobre la última garantía constitucional referida, esta Magistratura ha manifestado: “un derecho es afectado es su “esencia” cuando se le priva de aquello



que le es consustancial de manera tal que deja de ser reconocible y que se “impide su libre ejercicio” en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entran más de lo razonable o lo privan de tutela jurídica” (STC Rol N° 43, c.21);

6°. Que, el dogma de la generalidad constituye una derivación de los principios anteriores, apuntando a la finalidad de los tributos, principio estatuido por la ley suprema en el artículo 19 N°20, incisos tercero y cuarto. Esta disposición contiene una regla general y dos excepciones. La primera ordena que los tributos recaudados tienen que ingresar al patrimonio de la Nación y no pueden ser destinados a fines específicos. Las excepciones estriban en que la ley puede autorizar que determinados tributos se empleen en finalidades propias de la defensa nacional y que aquellos impuestos que gravan actividades o bienes regionales o locales puedan ser invertidos por las autoridades regionales o comunales, en el marco que la ley fije, **en obras de desarrollo;**

7°. Que, las disposiciones constitucionales aludidas relativas al sistema tributario nacional, recogen el dogma fundamental en orden a que el Estado está al servicio de la persona humana, siendo su finalidad la promoción del bien común y, el respeto a los grupos intermedios bajo los cuales se organiza la sociedad, y la correspondiente autonomía para que cumplan sus fines propios (artículo 1° CPR);

8°. Que, siendo las bases institucionales las disposiciones descritas en materia tributaria en nuestro país, toda iniciativa legislativa que imponga impuestos debe ajustarse a ellas, de lo contrario adolecerá de una manifiesta inconstitucionalidad que el órgano jurisdiccional no puede soslayar y así debe declarar.

El proyecto de ley controlado al imponer un nuevo impuesto se encuentra sujeto a las normas constitucionales precedentemente especificadas.

Los contribuyentes, el hecho gravado y los fines del impuesto contenidos en el proyecto de ley

9°. Que, el proyecto de ley consultado estatuye un impuesto cuyo sujeto pasivo de la obligación tributaria o contribuyente es el explotador minero que el artículo 1° numeral 1° conceptualiza en idénticos términos que el artículo 64 bis de la ley sobre impuesto a la renta, deudor al que a lo largo del proyecto de ley se le aplican las reglas pertinentes que fijan el hecho tributario o imponible, la base imponible y las tasas que determinarán el gravamen a pagar, la oportunidad para declarar y pagar el tributo, imponiéndosele, además, solucionar una suma provisional que deberá enterar mensualmente, la que será calculada sobre un porcentaje de los ingresos brutos percibidos o devengados en relación a las ventas de los productos mineros;

10°. Que, el hecho gravado lo constituye las ventas de los minerales, comprendiéndose el producto y los subproductos, en un período de un año, pero referido al mineral cobre en atención a que los artículos 2°, 3°, 4° y 5° numerales 3 y 4 del proyecto de ley utilizan al cobre en la transferencia del dominio y el precio de este mineral para calcular la suma del impuesto a pagar.



Al efecto, el proyecto señala que el valor de una tonelada métrica de cobre fino será determinado de acuerdo con el precio que dicho mineral obtenga en la Bolsa de Metales de Londres, especificando la iniciativa legal el modo de cálculo del referido producto;

11°. Que, las sumas de dinero recaudadas por este nuevo tributo, impropriamente denominado royalty minero, en apariencia cumplen con el precepto constitucional, en cuanto y en tanto, los tributos recaudados ingresan al patrimonio de la Nación, pero en la ley de presupuestos del Sector Público se transferirán recursos que financiarán el Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo. Todo este procedimiento es derechamente la instauración de un mecanismo traslativo de dineros que la Constitución no tolera ni admite, lo que queda meridianamente claro en el proyecto de ley, dado que el objeto de esas transferencias es el financiamiento de inversión productiva en las respectivas regiones.

Igual tratamiento ocurre en materia municipal, puesto que el artículo 16° del proyecto modifica el inciso tercero del artículo 14 de la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, agregando dos numerales, que disponen un aporte fiscal adicional, que deberá contemplar la ley de presupuestos, destinado dicho aporte a las comunas que estén ubicadas en una región minera donde se ubiquen las actividades mineras sujetas al nuevo impuesto, esto es, refinerías; fundiciones; yacimientos y depósitos de relaves. El proyecto de ley contiene un concepto acerca de regiones mineras, expresando que son aquellas cuyo producto interno bruto minero regional represente más de un 2,5% del producto interno bruto minero nacional y de su producto interno bruto regional, formula que excluye el petróleo y el gas natural;

12°. Que, contrastados el modelo constitucional tributario con el proyecto de ley que crea el impuesto denominado Royalty Minero, y conforme al examen de constitucionalidad efectuado por esta Magistratura, estos jueces constitucionales estiman que las disposiciones contenidas en el mismo, con las excepción de aquellas que se señalan ut supra, son íntegramente inconstitucionales, conforme a los fundamentos que en los siguientes considerandos se expresan.

Fundamentos de la inconstitucionalidad que presenta el proyecto ley

13°. Que, se comprende ampliamente los fundamentos que impulsan al legislador para establecer un gravamen a la minería, que permita obtener recursos financieros que se destinen a las regiones y comunas donde existen labores mineras con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lo cual, ciertamente, se ajusta al bien común general, obligación del Estado, conforme lo manifiesta el artículo 1° constitucional. Sin embargo, el mismo Estado ejerciendo su poder de imperio al crear un tributo, la ley que lo contiene, debe, ineluctablemente, dar cabal cumplimiento, y sujetarse con rigor, a las normas constitucionales sobre la materia, y que en la primera parte de este voto se reseñaron;

14°. Que, tal como se explica en los considerandos anteriores, sólo por ley se puede establecer un impuesto, el que puede gravar las rentas en la proporción o progresión o forma que el mismo cuerpo legal indique y siempre de modo igualitario.



Lo mismo ocurre con las cargas públicas; en cuanto a las rentas, el artículo 2 numeral 1° de la ley sobre impuesto a la renta define renta como “los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinde una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación”. A su vez, esta Magistratura ha entendido que “Las cargas públicas pueden ser personales, cuando importan el ejercicio obligatorio de una actividad que se impone a la persona por el ordenamiento jurídico, o patrimoniales, cuando suponen una afectación patrimonial que también debe ser soportada obligatoriamente por la persona, como las multas o sanciones en dinero que imponen las autoridades dotadas de potestades fiscalizadoras” (STC Rol N° 755, c.48).

De tal manera que, la Carta Fundamental no admite impuestos al patrimonio, lo que inclusive se ejemplifica en un considerando anterior, por eso es que utilizó la voz “renta”, y cuando habla de cargas públicas es una referencia a determinadas obligaciones, que de ser patrimoniales no pueden tener el carácter de tributo (STC Rol N° 790, c.38), *verbi gratia*, ciertos derechos municipales como el pago por el ingreso de un expediente en la Dirección de Obras Municipales;

15°. Que, al instaurar el proyecto de ley un impuesto sobre las ventas de los productos mineros se configura una manifiesta contradicción con el texto constitucional, específicamente con el artículo 19 N°20, puesto que se consagra en el sistema tributario chileno un impuesto al patrimonio que grava exclusivamente a la industria minera, lo que significa una transgresión del legislador a la Constitución en materia tributaria, no obstante, su loable propósito. Se podrá decir que la ley vigente que establece un impuesto específico a la actividad minera (Ley N°20.026) es oblicuamente un gravamen similar; ello no es así atendido que es la renta operacional obtenida por el explorador minero la gravada. En consecuencia, el nuevo impuesto denominado Royalty Minero, es inconstitucional por constituir un impuesto patrimonial, lo que no autoriza la Carta Fundamental;

16°. Que, no solamente el proyecto de ley examinado es inconstitucional por erigir un gravamen patrimonial, sino también por la finalidad del tributo. Al explicar el principio de la generalidad *ut supra*, se consigna la regla general y las excepciones permitidas por la Carta Fundamental (artículo 19 N°20 incisos tercero y cuarto CPR).

El proyecto de ley crea un Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo cuyos recursos provienen del nuevo impuesto, que financiarán a los gobiernos regionales, que a su vez suministrarán con esos recursos inversiones productivas, esto es, proyectos, planes y programas que tienen por objeto lo que indica el propio proyecto (artículo 13).

El proyecto de ley en el inciso tercero del artículo 13 autoriza a los gobiernos regionales para transferir dineros del Fondo a los municipios, lo que resulta también contrario a la Constitución;

17°. Que, el artículo 16 consultado que agrega los numerales 7 y 8 al artículo 14 de la Ley N°18.695 crea un aporte fiscal adicional en favor de comunas mineras, tal como se refiere en un considerando precedente, aporte que se incluirá en la ley de presupuesto para el sector público, son dineros recaudados con el nuevo impuesto, recursos que no tienen una finalidad determinada.



Resulta de esta manera doblemente vulnerado el precepto N°20 del artículo 19 constitucional al no destinarse el tributo creado al financiamiento de obras de desarrollo como lo mandata la disposición fundamental mencionada;

18°. Que, por lo anteriormente expuesto, estos Ministros están por declarar inconstitucional el proyecto de ley que establece un impuesto denominado Royalty Minero, con las excepciones anotadas.

PREVENCIÓN

El Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE concurre a la declaración de constitucionalidad del artículo 16 en el entendido que el reglamento del Fondo Común Municipal, a que se refieren los números 7 y 8 que incorpora el número 3 de dicho artículo, no se encuentra habilitado para establecer normas de distribución distintas a las señaladas en la ley. Lo anterior, en razón que conforme al artículo 122 de la Constitución Política, las normas de distribución del Fondo Común Municipal son materia de ley y no de reglamento.

Redactaron la sentencia las señoras y los señores Ministros que la suscriben.

Comuníquese a la H. Cámara de Diputadas y Diputados, regístrese y archívese.

Rol N° 14.425-23-CPR.

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, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



53D0D64A-50A2-4EB7-84A5-4707982229F7

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.