LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES

José Fernández Richard*

1. DIFERENCIAS ENTRE IMPUESTO, TASAS O DERECHOS. PRINCIPIOS GENERALES ACERCA DE LOS MISMOS

En el Derecho Tributario existe una clara distinción entre el Impuesto y las tasas o derechos. Es así que el impuesto podría definirse como la prestación monetaria de carácter general impuesta por el estado a los particulares en forma activa, compulsiva o de Derecho, en conformidad a la ley, con el fin de financiar los gastos públicos u obtener otros fines económicos y sociales. (Jaime Ross; “Apuntes de clases”, citado por Hernán Chadwick Piñera, “Ley de Timbres, Estampillas y Papel Sellado”; Editorial Jurídica 1969). Los Tribunales de Justicia han dicho al respecto que “El impuesto consiste en la exacción pública exigida al ciudadano de una manera general y en virtud de la soberanía del Estado” (Laluf con Sepúlveda Corte de Apelaciones de Chillán, 8 de septiembre de 1994, cons. 2ª G. 1.944, 2º Sem., pág. 275); y “El Diccionario de la Lengua define el Impuesto (del latín “Impositus” que significa imponer) como equivalente de tributo o carga ... Impuesto es el vocablo con que se

* JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD. Abogado Integrante de la Corte Suprema. Profesor de Derecho Municipal, Universidad de Chile.

designa cualquier subsidio que se impone a un país” (Eduardo Castro y Otros, inaplicabilidad, Corte Suprema, 13 de octubre de 1934, considerando 8º, Gaceta 1.934, 2º Semestre, pág. 86). Dentro de la doctrina siempre ha existido una distinción muy clara entre los Impuestos y las Tasas o Derechos.

El Impuesto puede definirse como el pago de una suma de dinero por parte de un sujeto hacia el Estado por haber incurrido en un hecho gravado, sin que reciba una prestación de parte de este último¹.

Ya en el año 1941 hacía un claro distingo al respecto don Daniel Martner² en su tratado de Hacienda Pública, como lo hacía el tributarista Enrique Piedrabuena Richard en sus obras “Compendio de Legislación Tributaria Chilena”, 2ª Edición, Santiago, 1948 y “Manual de Derecho Tributario”, Santiago, 1951.

Las tasas o derechos podrían definirse como los cobros que formula el Estado en relación con alguna intervención o gastos de la administración pública motivados directamente por algún contribuyente o ciertos cobros en virtud del cual el contribuyente queda autorizado por hacer algo. (Fernández Provoste, Mario y Héctor “Principios de Derechos Tributarios”, pág. 30). De lo anterior fluye que el pago del impuesto es por esencia coactivo y obligatorio y, en cambio, el de tasa es voluntario ya que paga sólo aquel que solicita el servicio u obtiene un permiso o concesión.³

Consecuente con las reflexiones anteriores, el Decreto Ley 3.063 de 1979 que fijó el texto de la Ley de Rentas Municipales publicado en el Diario Oficial de 30 de mayo de 1996 distingue claramente entre Impuestos y Derechos.

El mencionado cuerpo legal en su título IV se refiere a “Los Impuestos Municipales”; en cambio en el título VIII trata “De los recursos municipales por concesiones, permisos o pagos de servicios” y en su artículo 40 define los Derechos Municipales como “las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso a que reciban un servicio de las mismas, salvo excepción con-

¹ Esta definición es concordante con lo que da el Código Modelo Tributario para la América Latina, en su artículo N° 13.

² Tratado de Hacienda Pública. Daniel Martner. 1941, Santiago.

³ En igual sentido. Julio Jofré Tijoux: “Las Tasas en Doctrina”. Memoria de Prueba 1949, Santiago, pág. 8.

templada en un texto legal expreso “definición que se aviene perfectamente con los planteamientos doctrinados antes mencionados en orden a definir las tasas o derechos.

Todo lo que se refiere a la materia impositiva ha sido considerado como del más alto interés por el constituyente, y es así que los principios fundamentales impositivos han sido generalmente elevados a la condición de garantías constitucionales, e incluso se encuentran dentro del origen del Derecho Constitucional.

Lo anterior ocurre en nuestra Carta Fundamental que dentro de las garantías constitucionales del artículo 19, contempla en su numerando 20 “La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fija la Ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la Ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”.

“Sin embargo, la Ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma Ley señale, por las autoridades comunales y destinadas a obras de desarrollo comunal”, garantía protegida por el recurso de protección que establece el art. 20 de la Constitución Política, y que además está en concordancia con el principio de igualdad ante la Ley consagrada en el art. 1° N° 2 de la Carta Fundamental.

De todo lo anterior, fluye que los impuestos deben ser establecidos por Ley y que dentro de este contexto una Ley puede autorizar gravámenes de identificación local dentro de los marcos que señale la misma Ley.

2. NATURALEZA DE LOS INGRESOS CONTEMPLADOS EN EL TÍTULO VIII DE LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES Y PROCEDENCIA DE LOS MISMOS

El título VIII del Decreto Ley 3.063 que fijó el texto de la Ley de Rentas Municipales y que fue publicado en el Diario Oficial de 30 de mayo de 1996 contempla los “Recursos Municipales por Concesiones, Permisos o Pagos de Servicios”.

Su naturaleza corresponde claramente a los ingresos públicos que en nuestro primer párrafo de este estudio definíamos como tasas o derechos. Ello se corrobora claramente por dos disposiciones de este mismo título que son las de los artículos 40 y 41 del Decreto Ley 3.063.

El artículo 40 expresa que “Llámense derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las Municipalidades las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas...” y por su parte el artículo 41 preceptúa “Entre otros servicios, concesiones o permisos por los cuales están facultadas las Municipalidades para cobrar derechos, se contemplan especialmente los siguientes ...” y enseguida enumera 8 tipos de estos derechos. (Los derechos municipales, loteos, construcción, etc. se encuentran regulados por las disposiciones del párrafo 30, Capítulo II, Título III, del DFL 458, MINVU, Diario Oficial 13 de abril de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones y, en especial, por el artículo 130 de dicho cuerpo legal. (“Régimen Jurídico de la Administración Municipal”, José Fernández Richard, 2ª Edición, Editorial Jurídica, año 1985). Como puede advertirse de estos dos preceptos los derechos municipales suponen la concesión, permiso o servicio por parte de la Municipalidad. Estos es, subyace siempre el concepto que tiene que haber una contraprestación por parte del Municipio, lo que es de suma importancia, ya que esta característica significa que la prestación del servicio puede ser evaluada y estimada con cierta precisión, cosa que no ocurre en materia de impuestos, en los cuales sólo se consideran los beneficios indivisibles que reporta (“Estudio doctrinario de los Ingresos Públicos Ordinarios no derivados del Impuesto”, José Fernández Richard, 1952, pág. 30; Francisco Nitti, “Principes des Science des Finances”, 1928; París, 5ª Edición, Traducción Marcel Girard, pág. 269).

En cuanto a la procedencia del establecimiento de estos derechos, la Ley de Rentas Municipales señala 8 casos expresos en el artículo 41 y por otra parte contempla la posibilidad por parte del Municipio de establecer estos derechos en dos casos: a) Cuando se trata de servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no estén fijadas en la Ley, y b) Cuando se creen nuevos servicios por las Municipalidades. En ambos casos estos derechos se determinarán mediante ordenanzas locales, las que deben publicarse en el Diario Oficial, en

el mes de enero de cada año, a menos que la Ley fije una época distinta (Circular L-52 Interior, de 19 de julio de 1992 imparte instrucciones sobre publicaciones en el Diario Oficial de modificaciones a ordenanzas municipales que fijan derechos por prestaciones de servicios y otorgamiento de permisos y concesiones). El procedimiento anterior está contemplado en el artículo 43 del D.L. 3.063 sobre Ley de Rentas Municipales.

En todo caso debe recalcar la idea de la contraprestación, esto es el derecho debe corresponder a conceptos equidad, criterio que ya analizaremos y que es concordante con el criterio del constituyente en materia impositiva en orden a que los tributos no pueden ser manifiestamente desproporcionados o injustos (artículo 19 N° 20 de la Constitución Política), y que siendo un principio elevado a la categoría de garantía constitucional debe interpretarse en forma amplia y no restrictiva.

Lo anterior es importante recalcarlo, ya que no podría bajo un aspecto meramente formal imponerse un derecho absolutamente desorbitado o que no correspondiere a ningún servicio determinado, pues se estaría atentando contra esta garantía constitucional y con la del numeral 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental que consagra al respecto el derecho de propiedad, y se estaría así imponiendo un impuesto, bajo la apariencia de establecer una tasa o derecho, lo cual excede las atribuciones municipales y contraviene expresamente la Constitución Política.