

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PATENTE MUNICIPAL Y DE LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES

José Fernández Richard

Abogado Integrante de la Corte Suprema
Profesor de Derecho Municipal
Ex Abogado Jefe Municipalidad de Santiago

I. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PATENTE MUNICIPAL

Entre los ingresos más importantes que obtienen los municipios figuran los provenientes de las patentes municipales. Hasta la dictación del Decreto Ley 3.063 (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1979), los vehículos estaban afectos a patentes, las que eran contempladas en el Cuadro Anexo N° 1 de la Ley 11.704 sobre Rentas Municipales y sus modificaciones. El Decreto Ley 3.063 innovó al respecto, ya que tratándose de vehículos ya no se habla más de patentes, sino de "permisos de circulación"¹.

No obstante la modificación del Decreto Ley 3.303, siempre siguen existiendo las patentes industriales, comerciales y profesionales y las que contempla la Ley de Alcoholes, y es interesante precisar al respecto su naturaleza jurídica.

Para algunos efectos patente es sinónimo de licencia, permiso o autorización, y ello particularmente tratándose de las patentes de invención². Así nuestros tribunales de justicia han dicho al respecto que debe entenderse por patente: "el título o despacho que la misma

¹ Artículo 12 Decreto Ley 3.063. En igual sentido artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del mismo cuerpo legal

² Decreto Ley 65, Diario Oficial de 27 de junio de 1932.

ley concede a tales para que ejerzan una industria o comercio o privilegio de invención o de cualquier producto que sea patentable"³

La patente tiene un significado en cuanto a su materialidad misma, como documento, y así tenemos que, según el léxico, es el "documento expedido por la hacienda pública que acredita haber satisfecho determinada persona la cantidad que la ley exige para el ejercicio de algunas profesiones o industrias"⁴.

Sin embargo, lo que nos interesa es analizar la naturaleza de esta contribución de patente que contempla la Ley de Rentas Municipales, cuyo último texto fue fijado por el Decreto Ley 3.063 (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1980), y que constituye uno de los más importantes recursos para el erario municipal.

El artículo 23 del Decreto Ley 3.063, que en esta materia reproduce con algunas modificaciones lo que anteriormente establecía el artículo 44 de la Ley 11.704 sobre Rentas Municipales preceptúa que "El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquiera otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuera su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley"⁵.

De la lectura de la disposición transitoria observamos que el legislador se refiere a "contribución de patente municipal". Sabido es que, de nuestro ordenamiento jurídico, "contribuciones" e "impuestos" son términos sinónimos, de modo que cabe concluir que la patente municipal no es otra cosa que un impuesto, y tal es así que las normas relativas a ellas se encuentran comprendidas en el Título IV de la Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley 3.063, que trata de los "Impuestos Municipales", al igual que en la anterior Ley de Rentas Municipales, Ley 11.704 y sus modificaciones, dichas normas estaban en el Título IV, que trataba de las "Contribuciones o Impuestos Municipales".

Atendido el carácter de impuesto de las patentes municipales, les son aplicables las normas constitucionales en materia impositiva que

³ Soc. de Maquinarias con Impuestos Internos. C. de Apelaciones de Santiago. Consid. 4º Rev. tomo 29º, 2ª parte, secc. 1ª, pág. 496.

⁴ Diccionario de la Lengua Española, 18ª edición, Madrid, 1956, pág. 991.

⁵ Para el ejercicio de toda profesión, oficio, industria o comercio, es necesario estar en posesión de la patente correspondiente, requisito sin el cual no es legalmente procedente desarrollarlo, y en el caso de negocios que no cuenten con ella, procede su clausura. (Contraloría. Dictamen 16.326, año 1960).

nuestra Carta fundamental de 1925 contempla en su artículo 10 N° 9 y que actualmente consagra la Constitución de 1980 en su artículo 19 N° 20⁶.

Así es que sólo en virtud de una ley pueden establecerse clasificaciones de patentes, recargos, condonaciones o exenciones. Por excepción, en virtud de una delegación de facultades que el Poder Legislativo hizo al Ejecutivo -Ley 7.200- pudo éste señalar plazos para el pago de patentes, y fue de ordinaria ocurrencia que se dictaran decretos supremos ampliando y prorrogando el plazo para pagar patentes en distintas comunas del país.

Aclarando que la patente municipal es un impuesto, cabe catalogarla como un impuesto directo, ya que afecta a determinados contribuyentes, debe pagarse previa declaración, y salvo el caso de las patentes profesionales, recae sobre elementos patrimoniales, esto es, sobre la riqueza y no el uso o desplazamiento de la misma.

De todo lo anterior fluye que la patente municipal, contrariamente a lo que vulgarmente se cree, no es un bien en sí misma, y sólo constituye el pago de un impuesto, aun cuando suponga una autorización previa⁷.

De tal modo que es erróneo creer que las patentes pueden ser enajenadas u objeto de una transacción comercial. Lo que se enajena es el negocio que se encuentra afecto al pago de una determinada patente, y si se ofrecen en venta patentes, en realidad se trata de transacciones al margen de la ley, y que para poder ser perfeccionadas se recurre al arbitrio de simular que se vende conjuntamente el establecimiento amparado por la autorización previa que supone la patente⁸.

Así se ha dictaminado que la transferencia de la patente se entiende involucrada en la del negocio, aun cuando nada de ello se diga en la escritura de venta, ya que no se trata de un bien del cual pueda

⁶ Las municipalidades carecen de atribuciones para condonar contribuciones, patentes o derechos (Dictámenes 9.614 año 1947 y 44.407 año 1948, Contraloría General de la República. Dictamen 743 año 1969, Defensa Municipal de Santiago).

⁷ Derecho Municipal Profundizado, apuntes de su Cátedra, Profesor Mauricio Flifish, año 1963, pág. 122.

⁸ Circular 18. Sub Departamento Municipalidades, Contraloría General de la República, 22 de diciembre de 1966, pág. 10.

disponerse, sino que es un impuesto que paga el negocio que se enajena⁹.

Igualmente se ha dicho que no es necesario que se individualicen las patentes por su número para autorizar el cambio de dueño, bastando la individualización del negocio que amparan¹⁰, y que la patente adicional, tratándose de la Ley de Alcoholes, no puede considerarse separadamente del negocio al que se traslade¹¹

Cabe eso sí señalar que en forma excepcional, y apartándose del criterio que siempre ha tenido sobre la materia, en el artículo 147 inciso 4^a de la Ley 17.015 sobre Alcoholes y Bebidas Alcohólicas¹², se dispone que las patentes de giro limitado que no hayan sido pagadas en su oportunidad legal, se rematarán al mejor postor, a beneficio de la municipalidad respectiva, y serán adjudicadas por un valor que no podrá ser inferior al mínimo de su clasificación, más los derechos de inspección y reajustes que correspondan. O sea, en este caso especialísimo se le otorgó una significación distinta a la patente municipal, dándosele, aun cuando el texto expresamente no lo diga, el carácter de una licencia, permiso o autorización, que como decíamos por regla general, no lo tiene, sino que es sólo un supuesto para su otorgamiento.

II. LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES.

A. Diferencias entre impuesto y 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

⁹ Defensa Municipal de Santiago. Dictamen 171, año 1965.

¹⁰ Defensa Municipal de Santiago. Dictamen 978, año 1965.

¹¹ Defensa Municipal de Santiago. Dictamen 447, año 1967.

¹² Modificación que fuera introducida por el D.F.L. 8 Ministerio de Agricultura. Diario Oficial de 15 de abril de 1968.

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 de Chile, 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. 2º, G. 1994, 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 designa cualquier subsidio que se impone a un país" (Eduardo Castro y otros, inaplicabilidad, Corte suprema, 13 de octubre de 1934, considerando 8º, G. 1934, 2º semestre, pág. 86). Dentro de la doctrina siempre ha existido una distinción muy clara entre los impuestos y las tasas o derechos.

Ya en el año 1941 hacía un claro distingo al respecto don Daniel Martner 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 de los cuales el contribuyente queda autorizado para 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.

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 29 de diciembre de 1979, 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 derecho privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso, o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención

contemplada en un texto legal expreso", definición que se aviene perfectamente con los planteamientos doctrinarios 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 fije 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 afectos a fines propios de la defensa nacional. Asimismo podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo", 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 consagrado en el art. 19 N° 20 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.

B. Naturaleza de los ingresos contemplados en el Título VII de la Ley de Rentas Municipales y procedencia de los mismos.

El Título VII 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 informe 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 3.63.

El artículo 40 expresa: "Llamase 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 en seguida enumera 8 tipos de estos derechos (los derechos municipales por loteos, construcción, etc., se encuentran regulados por las disposiciones del párrafo 30, Capítulo II, Título III, del D.F.L. 458, MINVU, Diario Oficial de 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 de Chile, año 1985). Como puede advertirse de estos dos preceptos, los derechos municipales suponen por un lado la concesión, permiso o servicio por parte de la municipalidad. Esto 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 de 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, con la salvedad que contemplamos anteriormente respecto al establecido en el N° 1, 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 de equidad, lo 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 restrictiva¹³.

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, como ya lo ha expresado la Excm. Corte Suprema en más de una oportunidad¹⁴.

¹³ José Fernández Richard. Editorial Jurídica, año 2003. Ver "Derecho Municipal Chileno", pág. 114 y siguientes.

¹⁴ Asoc. Avisadores Camineros con Municipalidad Lo Espejo sentencia de casación. Corte suprema 2 Agosto 2002, Rol 1290-00.