

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



**LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS MUNICIPALES Y SU
INCIDENCIA EN MATERIA TRIBUTARIA**

Memoria de Prueba para optar al Grado de
Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

RODRIGO ANTONIO AGUAYO SAAVEDRA

2 0 1 2

Introducción.

La Constitución Política de 1925 en su artículo 10 N° 9, inciso segundo, dispuso: “Sólo por ley pueden imponerse contribuciones directas o indirectas, y, sin su especial autorización, es prohibido a toda autoridad del Estado y a todo individuo imponerlas, aunque sea bajo pretexto precario, en forma voluntaria, o de cualquier otra clase”.

Por su parte, el texto original de la Constitución Política de la República de 1980, la cual cobró vigencia a contar del 11 de marzo de 1981, en su artículo 19 N° 20, inciso cuarto, preceptuó: “Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que graven 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 destinados a obras de desarrollo comunal”.

De ambos textos constitucionales se desprende que en el pasado, el legislador se encontró facultado constitucionalmente para autorizar a las municipalidades, órganos integrantes de la administración del Estado, a establecer tributos dentro de los límites que la propia ley fijara.

Sin embargo, aquella situación varió a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Constitucional N° 19.097, publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1991, la cual vino a reemplazar el inciso cuarto del artículo 19 N° 20 de la Constitución de 1980, por el texto actual. En virtud de esta reforma, y desde ese momento, el legislador sólo se encuentra facultado para autorizar a la administración comunal, a aplicar tributos, previamente establecidos por él, y dentro de los marcos que la misma ley señale, para el financiamiento de obras de desarrollo.

Con lo anterior se quiso dejar en claro que desde ese instante, no serían las autoridades comunales las encargadas de crear tributos, sino que éstas sólo podrían destinar los tributos creados previamente por la ley al financiamiento de obras de desarrollo. Como se hizo notar durante la discusión de esta reforma “(...) se produce un retroceso respecto de la norma vigente, porque no sólo se trata de que los tributos puedan ser aplicados, sino, asimismo de la

posibilidad de establecerlos, la cual hasta ahora había procedido en el caso de la comuna y que en adelante corresponderá únicamente al Congreso. Esto significa quitar a aquella una atribución”.¹

Conforme a este orden de ideas, cobra relevancia determinar si los denominados derechos municipales, que no son otra cosa, que las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, constituyen o no tributos. Como dijimos, actualmente los municipios se encuentran impedidos de establecer exacciones tributarias, pudiendo únicamente aplicarlas, previo establecimiento y autorización del legislador, por lo cual, si concluimos que los derechos municipales son un tipo de tributo, las municipalidades se encontrarían imposibilitadas constitucionalmente para establecerlos. Ahora bien, las implicancias de dicha calificación no se agotan allí, por el contrario, los tributos han sido tratados de forma particular por el Constituyente de 1980, estableciendo en torno a su figura una serie de principios y garantías, que buscan poner a los ciudadanos a resguardo de la potestad tributaria del Estado, y que serían por ende aplicables en materia de derechos municipales, si éstos últimos fueran considerados tributos.

El presente trabajo busca aclarar estas interrogantes, dividiéndose en cinco capítulos:

Capítulo I. El tributo en general. En este pasaje analizaremos en primer lugar la figura del tributo, a partir de su desarrollo histórico como un símbolo de dominación, hasta transformarse en un instituto rodeado de un conjunto de garantías, que buscan amparar de la autoridad que va envuelta en él, a quienes deban satisfacerlo. Paso seguido abordaremos la clásica distinción entre ingresos de derecho público e ingresos de derecho privado, para efectos de situar al tributo en una de dichas categorías, sumado a las distintas concepciones que ha tenido la doctrina respecto de la institución en comento. Junto con ello buscaremos desentrañar el verdadero sentido y alcance de la expresión tributo, sus características, y clasificación.

¹ Señor Calderón, Senado. Legislatura 322, Sesión 33, 27 de agosto de 1991, p.225.