

Establecimiento de un mecanismo de garantías en la concesión de patentes comerciales en la Municipalidad de Chiguayante

Profesor guía:
Alumno: Ernesto Reyes Pavez

Abril 2007

PROLOGO

¿Patente comerciales y Derechos Humanos?, puede que asociar estas ideas sea algo difícil. Pero, el desarrollar una actividad económica para ganarse la vida, es un derecho humano fundamental que forma parte del derecho al trabajo.

El contacto permanente de mi trabajo con esta realidad cotidiana, me han permitido observar que de la mayoría de estas personas su patente comercial es un elemento que permite a esas personas, solamente mantener a sus familias, ni siquiera es un medio de enriquecimiento.

Es el ejemplo de este gran grupo de personas que luchan diariamente por vivir mejor ellos y sus familias lo que motiva esto.

INTRODUCCIÓN

Las Municipalidades en Chile les corresponde por ley autorizar el desarrollo de las diversas actividades económicas que se desarrollan en sus comunas, previa constatación del cumplimiento de determinados requisitos y el pago de un impuesto municipal denominado patente municipal.

La gran mayoría de las actividades económicas registradas en la Municipalidad de Chiguayante corresponden a micro y pequeñas empresas familiares, cuya actividad económica tienen alto impacto social. Siendo ejercidas generalmente por personas que carecen en algún momento de trabajo o es desarrollado por mujeres dueñas de casa como un ingreso adicional al generado por sus parejas masculinas. Como punto a destacar que el 56% de las patentes comerciales sus titulares son mujeres.

Dentro de este grupo de personas dedicadas a pequeñas actividades económicas se ha podido diagnosticar un desconocimiento de las normas sustantivas como procedimentales para la iniciación de sus actividades económicas, que tienen un alto impacto social

Siendo el rol de las Municipalidades, como órganos del Estado de Chile, promover el respeto y promoción de los Derechos Humanos que emanan de la persona humana, es deber de éstas tomar medidas que garanticen un efectivo derecho de petición como el de promover a través de medidas positivas acciones para fomentar el desarrollo económico y un efectivo derecho al trabajo y de obtención de sustento.

El objetivo de la presente tesina es establecer una política pública municipal que implique el establecimiento de una carta de garantías de los contribuyentes, implementación de mecanismos de información y consulta permanente a los contribuyentes, mecanismos de consulta, seguimiento y evaluación de las diversas etapas de las solicitudes de patentes comerciales.

Esta propuesta de política pública municipal tiene por objeto que el ente comuna permita hacer efectivos los derechos humanos de las personas a “ganarse la vida” o desarrollar actividades económicas, y hacer efectivo el derecho de petición ante la autoridad.

CAPÍTULO I: DIAGNÓSTICO

1.- ANTECEDENTES NORMATIVOS

Las Municipalidades se encuentran encargadas por la normatividad de autorizar las actividades económicas que se desarrollen en su territorio jurisdiccional, de acuerdo a los procedimientos y exigencias establecidas por la ley.

Los requisitos para la obtención de patentes municipales que habilitan para ejercer actividades económicas se encuentran establecidas en el Decreto Ley N° 3.063, que, en su artículo 26, ordena a las Municipalidades conceder las patentes municipales para desarrollar actividades económicas cuando el ciudadano o contribuyente reúna los siguientes requisitos:

- Declaración de iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos;
- El inmueble donde se desarrolla la actividad económica se ajusta a la ordenación urbana existente; y
- Contar, si es necesario, con las autorizaciones sanitarias u otras expedidas para actividades que así lo requieran.

Como una excepción de importancia, podemos señalar que en el caso de las microempresas de carácter familiar, definidas están exentas de la restricción de aplicación de la ordenación urbana. Elemento que permite a personas de escasos recursos habilitar sus domicilios de carácter habitacional para desarrollar actividades económicas.

Asimismo, la ley de rentas municipales establece los mecanismos para el cálculo del monto de los derechos municipales a cobrar.

Como complemento a la ley de rentas municipales encontramos la ley 19.880 sobre procedimientos administrativos, el cual establece una serie de garantías a los ciudadanos ante las diversas instancias de la Administración en las gestiones que realicen. Los cuales se encuentran particularmente enumerados en el artículo 17 de la ley 19.880, entre los cuales podemos enunciar el derecho a la información, a la impugnación de los actos, y el mecanismo del silencio administrativo, previo requerimiento de pronunciamiento al órgano de la administración.

Dos situaciones especiales, de mayor ocurrencia práctica, son los casos de expendio de alimentos elaborados y alcoholes. En el caso de los alimentos, se aplica el Código Sanitario, el cual requiere para la obtención de la patente la autorización del Servicio de Salud respectivo. Y en el caso de las patentes de alcoholes hay un procedimiento especial en el cual se requiere aprobación del Concejo Municipal.

Como un aspecto jurídico de relevancia, es la aplicabilidad en esta materia de Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, que en virtud del artículo 5 de la Constitución son directamente aplicables en todas las instancias de la Administración.

En relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se vería afectado directamente a esta materia en particular el Derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, establecido en el artículo 6, como el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres establecidos en el artículo 3 y el derecho a la seguridad del artículo 2 inciso segundo.

Además en relación al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estarían en juego los derechos:

- El derecho a la igualdad ante la justicia, en particular, en la posibilidad de de iniciarse proceso administrativo en caso de reclamo de algún ciudadano.
- El artículo 26 relativo al derecho a la no discriminación y en particular con el artículo 3 en orden a promover la igualdad entre hombres y mujeres.
- Finalmente, sin ser excluyente, podemos indicar como una norma aplicable al caso lo dispuesto en el artículo 2 derecho a la seguridad y garantías de derechos, en particular al de interponer reclamo ante actos que pudieran ser atentatorio de derechos, a su resolución por la autoridad conforme a derecho y a la ejecución de estas medidas.

En relación a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en particular lo dispuesto en el artículo 13 sobre el derecho a la igualdad de la mujer en materia económica. Esto cobra particular relevancia atendido el alto número de mujeres titulares de patentes comerciales en la comuna.

En cuanto a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, encontramos en juego los siguientes derechos consagrados: el derecho a las

garantías judiciales, en este caso ante el procedimiento administrativo, consagrado en el artículo 8 inciso primero y el derecho a la a la seguridad establecido en el artículo 1°.

2.- ANTECEDENTES COMUNA DE CHIGUAYANTE

a.- Antecedentes Socio-Demográficos

La comuna de Chiguayante, fue creada el 10 de diciembre de 1996, siendo originalmente parte de la comuna de Concepción.

En cuanto a los datos de población de acuerdo al censo de 1992 tenía una población de 56.371 habitantes, y de acuerdo al censo del 2002 una población de 81.302 personas, registrándose una variación del 44,2% de la población intercensal, además de tener una población predominantemente urbana, así se registran 81.238 personas en a población urbana y sólo 64 personas como población rural.¹

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano la comuna de Chiguayante, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se ubica en el segundo lugar en la Región del Bío Bío y en el lugar 32 a nivel nacional entre las 342 comunas del país². Lo que demuestra que a pesar de ser una comuna nueva y eminentemente residencial la comuna se ubica dentro del 10% de las comunas con el mejor índice antedicho.

En cuanto a la cantidad de actividades económicas registradas en el sistema de Rentas Municipales de Chiguayante se puede observar que:

Excluidas las patentes profesionales, la evolución semestral en los años 2005 a 2006 es la siguiente:

Semestre	2-2006	1-2006	2-2005	1-2005
Patentes inscritas	863	893	848	847

Además, del total de las patentes comerciales sólo tres corresponden a grandes industrias, y dos a entidades bancarias (Banco de Chile y BancoEstado) por lo que la gran mayoría de las actividades comerciales son pequeños negocios, siendo en su gran mayoría patentes para pequeños negocios como bazares, rotiserías, minimercados, amasanderías.

¹http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_poblacion_vivienda/censo2002/mapa_interactivo/mapa_interactivo.htm

² PNUD Chile, MIDEPLAN Gobierno de Chile, Las Trayectorias en el Desarrollo Humano en Chile, 2004.

Finalmente, como dato importante a considerar, del total de patentes comerciales otorgadas el segundo semestre del 2006, esto es 863 patentes, 486 estaban a nombre de mujeres (56,31%), y el resto estaba a nombre de varones y personas jurídicas.

Por lo que la adopción de cualquier tipo de política pública o acción pública en materia de patentes municipales tiene un alto impacto en los sectores más modestos de Chiguayante. Esto además cobra una relevancia de género, puesto que la mayor parte de las personas individuales que tienen sus pequeños negocios son mujeres.

b.- Principales problemas detectados.

En cuanto a los principales problemas en la obtención de las patentes comerciales, de acuerdo a entrevista realizada a la funcionaria encargada de Rentas y Patentes, la Directora de Administración y Finanzas y el Director Jurídico de la Municipalidad son:

- 1.- Ignorancia de los solicitantes de los requisitos legales para obtención de patentes comerciales.
- 2.- Ignorancia de los solicitantes de procedimientos para obtención de patentes.
- 3.- Ignorancia de los solicitantes de los derechos de los cuales son titulares las personas.

De acuerdo a entrevistas verbales realizadas a 15 personas solicitantes de patentes comerciales y de alcoholes, los principales problemas que enfrentan son:

- 1.- Falta de información sobre requisitos para lograr obtención de patentes respectivas.
- 2.- Pérdida de tiempo y dinero en la tramitación.
- 3.- La información existente es poco clara o vaga.
- 4.- De las 3 personas que vieron la página web reclamaron la ausencia de información.

De lo anterior podemos concluir que en lo referente al procedimiento de obtención de patentes comerciales en la Municipalidad de Chiguayante se puede concluir que:

- 1.- La información existente es escasa y poco clara.

2.- No existen mecanismos institucionalizados de monitoreo y de consulta ciudadana para perfeccionamiento del sistema.

3.- No existe carta de derechos ciudadanos en el mecanismo de obtención de patentes comerciales.

4.- Existe desconocimiento en la ciudadanía en orden al procedimiento de obtención de patentes municipales.

CAPÍTULO II:
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTÍAS EN LA
SOLICITUD DE PATENTES COMERCIALES ANTE LA
MUNICIPALIDAD DE CHIGUAYANTE

Esta propuesta consiste en el establecimiento de una política de garantías e información a la ciudadanía para la obtención de permisos necesarios para poder desarrollar su actividad económica que comprende:

- 1.- Establecimiento de mecanismo de monitoreo y consulta ciudadana.
- 2.- Normalización de procedimientos y mejora de información sobre exigencias requeridas y procedimientos.
- 3.- Establecimiento de una carta de garantías ciudadanas.
- 4.- Implementación de un mecanismo de reclamación ante la misma Administración.

El plazo de ejecución de esta política pública es 24 meses. En cuanto al financiamiento, éste sería con cargo al presupuesto municipal.

1.- Establecimiento de mecanismo de monitoreo y consulta ciudadana.

Los mecanismos de monitoreo que se proponen son tanto a nivel de la propia administración municipal y como de monitoreo ciudadano.

a.- Monitoreo Interno: En cuanto al monitoreo interno implica primeramente la actuación coordinada de las Dirección de Administración y Finanzas, Dirección Jurídica y Alcaldía (Alcalde y Administrador Municipal), para la implementación de las diversas políticas públicas al respecto y actuar en la evaluador y de monitoreo.

Dicho monitoreo interno, en una primera etapa, recogería la opinión de las funcionarios de la Oficina de Rentas y Patentes como de los Inspectores Municipales, la primera semana de cada mes a partir del mes de junio del 2007. Luego dichas opiniones pasarían a un equipo integrado por la Directora de Rentas y Finanzas, el Director Jurídico y el Administrador Municipal, quienes en base a los antecedentes y en reuniones mensuales propondrán, dentro de la segunda semana, al Alcalde la adopción de medidas pertinentes.

b.- Monitoreo externo o consulta ciudadana: Monitoreo externo o consulta ciudadana: Es fundamental la participación y opinión de los ciudadanos afectados, tanto los organizados como aquellos que no lo están para el establecimiento de una efectiva política en materia de patentes comerciales.

Respecto de los comerciantes organizados, es importante señalar que existen dos organizaciones referidas al tema de las patentes en la comuna que son la Cámara de Comercio de Chiguayante y el Sindicato de Feriantes Libres de Chiguayante.

- Para lo cual se realizarían con funcionarios dos reuniones con las Asambleas Generales de los socios de la Cámara de Comercio como del Sindicato de Feriantes, con quienes periódicamente se realizan reuniones de coordinación con funcionarios municipales.

Sin perjuicio de lo anterior, se propone el establecimiento de una encuesta escrita a los peticionarios de nuevas patentes comerciales, como de aquellos que semestralmente concurren a pagar su patente comercial, con el objeto de medir al menos semestralmente, el impacto de las medidas adoptadas. Con ello se pretende tomar recolectar información tendiente a tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos para la aplicación o corrección

de las políticas efectuadas, medir el nivel de impacto de la información, medios empleados para tomar conocimiento

Dichas encuestas serían elaboradas recogiendo las propuestas de la los comerciantes organizados, más las proposiciones individuales de los contribuyentes, además de las propuestas de los funcionarios municipales partícipes del proceso de concesión de patentes y fiscalización.

Dichas encuestas serán elaboradas y aplicadas el primer mes siguiente al de la realización de las reuniones señaladas en el párrafo anterior, y serán aplicadas semestralmente, los quince días anteriores al pago de cada patente municipal. Siendo la Dirección de Administración y Finanzas la unidad encargada de la recolección y posterior tabulación de datos, para su evaluación por el comité municipal y su presentación semestral al Alcalde y la comunidad.

Así tomando en consideración lo anteriormente expuesto existirían dos procedimientos de consultas ciudadana, una con las organizaciones de comerciantes y otro procedimiento de consulta individual a nuevos contribuyentes o quienes concurren a pagar su patente comercial.

2.- Normalización de procedimientos y mejora de información sobre exigencias requeridas y procedimientos.

Uno de los elementos básicos para la seguridad jurídica tanto de la Administración Municipal como de los ciudadanos y ciudadanas es el establecimiento de normas permanentes que aseguren un marco mínimo de derechos y procedimientos.

Esta normalización implica una modificación a la Ordenanza de Derechos Municipales, que implicaría:

- a.- Establecimiento de los plazos y garantías mínimas de los contribuyentes.
- b.- Implementación de un procedimiento de reclamación administrativo municipal, que asegure las garantías del debido proceso.
- c.- Establecimiento de rangos mínimos de publicidad de los valores de las respectivas patentes municipales y procedimiento de obtención.

El proyecto de Ordenanza sería elaborado por la Dirección Jurídica de la Municipalidad, en forma posterior a la realización del primer proceso de consulta ciudadana y previa discusión con el Comité Municipal encargado del tema, para su presentación al Alcalde, quién, a su vez, presentará el proyecto de Acuerdo al Concejo Municipal, para su aprobación y posterior publicación antes de diciembre del año 2007, y su entrada en vigencia el 1º de enero de 2008.

3.- Establecimiento de una carta de garantías ciudadanas.

Tomando en consideración la normatividad en su conjunto, esto es tanto la normativa internacional como las leyes nacionales aplicables al caso y las normas de carácter municipal, se pretende elaborar un catálogo de los “Derechos y Requisitos para obtención de Patente Municipal”.

Dicho catálogo, pretende difundir en lenguaje simple y claro los requisitos necesarios para la obtención de patentes comerciales ante la Municipalidad, los plazos máximos de resolución de la administración municipal y los derechos de los contribuyentes.

Dicha carta se materializará en dos formatos, el primero será en formato de póster, que será instalado en cada uno de los edificios municipales y de órganos del Estado presentes en la comuna, uno en particular en la oficina de rentas y patentes, y otro en formato de volante para su distribución a todo público.

El contenido de dicha carta de derechos será:

- requisitos de las patentes.
- mecanismos de reclamación.
- plazos máximos de concesión de patentes.

Esta carta de derechos será elaborada por el Comité Municipal una vez aprobada la modificación de la Ordenanza de Derechos Municipales y comenzará su distribución el primer mes del año 2008. Se distribuirán por cada contribuyente, al momento del pago de sus patentes o cuando concurran a solicitar una nueva patente. Quedará registrada en formato electrónico, la cual será impresa al momento de la petición de tramitación de cada ciudadano, y quedará registra en el registro general de patentes.

En cuanto al costo de la medida, será ascendiente a la suma de \$300.000.- anuales, con cargo a la cuenta presupuestaria de publicidad.

4.- Implementación de un mecanismo de reclamación ante la misma Administración.

El mecanismo de reclamación ante la Administración Municipal se encuentra establecida, particularmente en dos Leyes que son la ley 18.965 orgánica constitucional de municipalidades y 19.880 sobre procedimientos administrativos. Sin perjuicio de ello, los Municipios pueden complementar dichas normas para su mejor cumplimiento.

El objetivo de esto es establecer un procedimiento administrativo claro, de fácil entendimiento, que cumpla las normas del debido proceso y expedito. Este procedimiento sería establecido en la modificación de la Ordenanza de Derechos Municipales, señalada anteriormente.

El procedimiento de reclamación propuesto en el caso de la concesión de patentes municipales, y contendría al menos los siguientes aspectos:

- Se iniciaría por solicitud del contribuyente o de oficio en caso de detección de alguna falta de requisitos lo cual sería comunicado, por carta certificada o correo electrónico, al contribuyente. En el primer caso, el contribuyente deberá acompañar todos sus antecedentes probatorios o enunciarlos, en el segundo caso se le otorga un plazo de 5 días administrativos para acompañar o enunciar antecedentes.
- Presentado el reclamo o detectada la anomalía y notificado el contribuyente, los antecedentes serían enviados de la Dirección de Administración y Finanzas a la Dirección Jurídica.
- Recibido los antecedentes por la Dirección Jurídica, se efectúa audiencia entre el Director Jurídico y el contribuyente con el objeto de solucionar en forma alternativa el asunto. De no llegar a solución, el Director Jurídico eleva informe al Alcalde, dentro del plazo de 2 días administrativos, quién es el funcionario legalmente facultado para resolver el asunto.
- La resolución del Alcalde es notificada al contribuyente.

Este procedimiento intenta recoger elementos esenciales del debido proceso, establecer un mecanismo rápido y expedito para el contribuyente y que se adapta a lo dispuesto en la legislación.

La aplicación de este sistema sería una vez entrada en vigencia la modificación de la Ordenanza de Derechos Municipales.

CONCLUSIÓN

La presente tesina, pretende implementar a nivel local la aplicación de una política pública municipal de garantías con alto impacto social y de género. Recogiendo elementos como la participación ciudadana en la formulación y monitoreo de políticas públicas como el del debido proceso ante la tramitación en la Administración municipal.

Si bien en su formulación puede ser objeto de perfeccionamiento, para ello se contemplan mecanismos de monitoreo y evaluación constante.

Con la propuesta de política pública objeto de la presente tesina, se pretende el establecimiento de una política de garantías que sirva de experiencia para su posterior extensión a las otras Direcciones y Servicios Municipales.

ÍNDICE

	Pagina
Prólogo	2
Introducción	3
Capítulo I Diagnóstico	4
1.- Antecedentes Normativos	4
2.- Antecedentes Fáticos	7
a.- Antecedentes Socio Demográficos	7
b.- Principales problemas detectados	8
Capítulo II propuesta de política pública de garantías en la solicitud de patentes comerciales ante la Municipalidad de Chiguayante	10
1.- Establecimiento de mecanismo de monitoreo y consulta ciudadana.	11
2.- Normalización de procedimientos y mejora de información sobre exigencias requeridas y procedimientos.	13
3.- Establecimiento de una carta de garantías ciudadanas.	14
4.- Implementación de un mecanismo de reclamación ante la misma Administración.	15
Conclusión	16