

EL CATASTRO: ORÍGENES DEL IMPUESTO A LA RENTA EN CHILE

THE CADASTRE: ORIGINS OF THE INCOME TAX IN CHILE

ISAÍAS CATTANEO E.*
Universidad de Chile

RESUMEN

El catastro, o ‘contribución catastral’¹ fue la primera contribución directa y el primer impuesto chileno en gravar la renta, conforme a las leyes de bases legales de 18 de octubre de 1831, 23 de octubre de 1834 y 28 de enero de 1837. Nacida para reemplazar las alcabalas, se esperaba sirviera de base para aglutinar toda contribución sobre los productos de la tierra. Determinaba la base imponible de cada contribuyente a través de ‘catastros’ o ‘reparticiones’, operaciones a nivel nacional que establecían la renta anual de todos los contribuyentes para un año, sirviendo dicho monto como base del impuesto hasta el siguiente repartimiento, aplicándose una tasa de un 3%. Nunca funcionó como se esperaba. Por problemas en su recaudación, se fusionó con el Impuesto Territorial por ley de 7 de septiembre de 1860, creando el Impuesto Agrícola.

Palabras clave: *Catastro - Impuesto a la renta - alcabala - predios rústicos - Impuesto Territorial.*

ABSTRACT

The cadastre, or “cadastral contribution” was the first direct contribution and the first Chilean tax to tax the rent, according to the laws of legal bases of October 18, 1831, October 23, 1834 and January 28, 1837. Born to replace the alcabalas, it was hoped that it would serve as the basis for agglutinating any contribution on the products of the land. It determined the taxable base of each taxpayer through ‘cadastres’ or ‘repartimientos’, operations at national level that established the annual income of all taxpayers for a year, serving this amount as the tax base until the next repartimiento,

* Abogado. Miembro de la Sociedad Chilena de Historia del Derecho y Derecho Romano.
Correo electrónico: isacatt@gmail.com

¹ No debe confundirse el concepto tributario actual de “contribución” con su acepción en el siglo XIX. En dicho periodo se utilizaba este vocablo en un sentido amplio, como impuesto. A partir de la segunda mitad de dicho siglo, se emplean indistintamente las palabras *impuesto* y *tributo*.

applying a tax of 3%. It never worked as expected. Due to problems in its collection, it was merged with the Territorial Tax by law of September 7, 1860, creating the Agricultural Tax.

Keywords: *Cadastré - Income Tax - alcabala - rustic land - Territorial Tax.*

1.- INTRODUCCIÓN

A pesar de lo que se cree normalmente (debido al nulo estudio de la Historia del Derecho tributario patrio), el impuesto a la renta no es una novedad del siglo XX en Chile, sino que ya en el siglo XIX existía un sistema completísimo de tributación sobre los diferentes tipos de renta.

Dentro de este sistema, que he denominado “Sistema de tributación a la renta” (en contraposición al modelo actual de tributación, basado en una “Ley nuclear de impuesto a la renta”), las rentas agrícolas fueron gravadas por 3 impuestos: el catastro, el Impuesto Territorial² y el Impuesto Agrícola.

El presente artículo estudia en profundidad el primero de estos impuestos, el catastro, el cual además es el primer impuesto a la renta aplicado en Chile.

2.- ORÍGENES

Los antecedentes del catastro se pueden dividir en directos y mediatos. Los antecedentes mediatos responden a la inquietud de los Gobiernos por imponer un impuesto directo sobre las rentas; mientras que los antecedentes directos aceleraron la aparición de este, siendo llamado a remplazar a otros tributos que necesitaban ser eliminados tan pronto como fuera posible.

2.1 Introducción a las alcabalas

Al no ser el objetivo de este escrito el tratar los impuestos sobre las ventas y servicios del siglo XIX ni menos todos los impuestos en general, al constituir las alcabalas un antecedente directo para la aparición del catastro, solo se las examinarán de manera general.

Las alcabalas, consistentes en un tributo porcentual sobre las ventas y permutas, pueden encontrar su antecedente mediato en el derecho árabe e incluso en el romano³.

² A pesar que no es objeto del presente trabajo, debo adelantar que en mi opinión el Impuesto Territorial y el Impuesto Agrícola no son 2 impuestos diversos, sino uno solo, que en un inicio era innominado (conociéndosele extraoficialmente como “diezmo”, “la contribución que remplaza al diezmo” (u otra similar) o “Impuesto Territorial”, para pasar luego a nominarse legalmente como Impuesto Agrícola. Sin embargo, las fuentes de la época (leyes incluidas) los enumeraban como impuestos diferentes, de manera que los menciono y estudio de manera separada.

³ CARANDE, Ramón, *Las llevaderas alcabalas*, p. 6.

En cuanto a su aparición en la madre patria, a nivel municipal se sabe que se cobraba un tributo llamado “alcabala” desde antes del siglo XI⁴, y que en Burgos para el siglo XIII se le cobraba “a todos los que compraren o vendieran en la ciudad”⁵. A nivel central, si bien no de forma permanente⁶, se comenzó a utilizar por Alfonso XI en 1342⁷.

Respecto a las Indias, en un comienzo no se cobró por estar expresamente excluidas en las capitulaciones entre los soberanos y los conquistadores. Eventualmente se implementó progresivamente su cobro, siendo aplicado en Chile desde 1639⁸.

Durante su aplicación en la época indiana, la alcabala tuvo una vida agitada. Por ejemplo, con motivo del terremoto que sacudió a Chile el 13 de mayo de 1647 el Cabildo de Santiago le solicitó al Rey que los liberara de su pago; la respuesta positiva llegaría recién por la Real Cédula de 1 de junio de 1649, por la cual se los eximía del pago de dicho impuesto por un total de 6 años. Posteriormente, el 4 de mayo de 1650, se dictó una nueva Real Cédula por la cual se le solicitaba al Virrey del Perú analizar si todavía se justificaba la exención establecida, debiendo cesarla si las causales que justificaron su estipulación habían terminado. El Virrey consideró que aún se debían mantener, durando los 6 años previamente establecidos⁹.

En el detalle, la alcabala adquiría un distinto nombre dependiendo de lo que gravara y, al parecer, tanto en España como en las Indias (y dentro de estas últimas dependiendo de en qué zona se aplicada), lo que se entendía por cada denominación de alcabala era distinta dependiendo de tal o cual.

Podemos encontrar la Alcabala del Viento, también conocida como Alcabala Subastada¹⁰, que según Daniel Martner gravaba la venta de especies muebles¹¹, mientras que, según Gabriel Salazar, este impuesto se cobraba por cada animal, carga o carreada al momento de introducir a los animales y productos al mercado urbano, cobrán-

⁴ MOXÓ, Salvador de, *La alcabala: sobre sus orígenes, concepto y naturaleza*, pp. 13 y ss.

⁵ Alfonso X, en documento de 10 de abril de 1279, citado por: MOXÓ, Salvador de, *op. cit.* (n. 4), pp. 17 y 25.

⁶ MOXÓ, Salvador de, *op. cit.* (n. 4), p. 27.

⁷ PÉREZ Y LÓPEZ, Antonio Xavier, *Teatro de la legislación universal de España e Indias, por orden cronológico de sus cuerpos, y decisiones no recopiladas; y alfabético de sus títulos y principales materias*, vol. III, p. 1.

⁸ SILVA VARGAS, Fernando, “Esquema de la hacienda real en Chile indiano (siglos XVI y XVII)”, en: *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 4, pp. 208-250. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1965. pp. 238-239.

⁹ MEZA VILLALOBOS, Néstor, *La conciencia política chilena durante la Monarquía*, pp. 76-78.

¹⁰ Tanto el decreto de 26 de octubre de 1832 como lo establecido por MARTNER, Daniel, *Estudio de la política comercial chilena e historia económica nacional*, p. 145, por MANUSCHEVICH, Isaac, *Historia de los Impuestos Fiscales en Chile*, p. 34, y por BENAVENTE, Diego José, *Opúsculo sobre la Hacienda Pública en Chile Primer Cuaderno*, pp. 35 y 37, entre otros, indican que la “Alcabala del Viento” fue derogada en el mismo acto que se constituyó la contribución del catastro, por lo que todo llevaría a pensar que son en realidad el mismo impuesto.

Sin embargo, los anexos de la Memoria del Ministro de Hacienda de 1851 hacen diferencia entre los ingresos de la “Alcabala Subastada” y la “Alcabala del Viento”.

¹¹ MARTNER, Daniel, *op. cit.* (n. 10), p. 145.

dose una cierta cantidad de dinero por cada uno¹². Osvaldo Rengifo indicaría que este tributo se cobraba a la entrada de las poblaciones¹³, indicación que es consistente con los demás registros de la época¹⁴. Esta alcabala, que fue derogada por la ley de 18 de octubre de 1831, reviviría al poco tiempo bajo la forma del Impuesto de Sisa y de la Contribución al Consumo de Ganado Vacuno y Lanar¹⁵.

Según Salvador de Moxó, al menos en la península española, la Alcabala del Viento gravaba la venta de especies muebles de los mercaderes ambulantes, o extraños a la localidad, por los artículos que vendiera en los mercados de las ciudades o pueblos¹⁶. Similar declaración se encuentra en el “Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia” de Joaquín Escriche, definiéndose la Alcabala del Viento como “la alcabala que adeuda el forastero de los géneros que vende”¹⁷.

Se considera necesaria una investigación específica independiente para dilucidar completamente qué se entendía por Alcabala del Viento en Chile.

La Alcabala de Alta Mar, también conocida con el nombre de Alcabala de Cabotaje (que continuó cobrándose como derecho de cabotaje), se pagaba en los puertos por las transacciones de artículos extranjeros¹⁸.

La Alcabala de Contratos se aplicaba a las enajenaciones o arrendamientos de bienes raíces, y era tanto regulada como contabilizada, por lo general, junto con las Capellanías.

En cuanto a la conveniencia en la utilización de la alcabala, esta fue objeto de críticas por varios frentes.

Stuart Mill, economista clásico, la criticó por afectar gravemente la economía: al interferir con la libre circulación de los bienes en caso de aplicarse a la venta y en el caso de los arrendamientos por obstaculizar con la agricultura¹⁹.

A nivel local, sin entrar en detalles de la larga relación de incómoda tolerancia con la alcabala de Contratos, todas las alusiones escritas a las alcabalas eran de corte negativo.

Don Diego Benavente, Ministro de Hacienda en enero de 1824, sobre las alcabalas indicó que eran impuestos ‘injustos y horribles’, regresivos, que gravaban en mayor medida a las personas con menores recursos, estando puestos sobre bienes de “consumo en que se paga por necesidades físicas y no por los caudales, y en que las veces contribuye con más el laborioso gañán que el rico sibarita”²⁰.

En el mismo sentido don Joaquín Prieto, Presidente de la República en 1831, se refiere a las alcabalas en el mensaje del proyecto del catastro, además de denominarlas “vejatorio impuesto”, de la siguiente forma:

¹² SALAZAR, Gabriel, *Labradores, peones y proletarios*, pp. 118-119.

¹³ RENGIFO, Osvaldo, *Don Manuel Rengifo: su vida y su obra*, p. 97

¹⁴ LETELIER, Valentín [recopilador], *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, volumen XX, p. 310.

¹⁵ De igual opinión SALAZAR, Gabriel, *op. cit.* (n. 12), p. 119. Ambos impuestos, de Sisa y al Consumo de Ganado Vacuno y Lanar, son impuestos municipales.

¹⁶ MOXÓ, Salvador de, *op. cit.* (n. 4), p. 27.

¹⁷ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, p. 124.

¹⁸ MANUSCHEVICH, Isaac, *op. cit.* (n. 10), p. 34.

¹⁹ STUART MILL, JOHN, *Principios de Economía Política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía moral*, pp. 848-849. (Panuco, México: Fondo de Cultura Económica, 1943.

²⁰ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. IX, p. 65.

“El derecho de alcabala, tal como se recauda en el día, es una carga insoportable para el pueblo que la sufre. Desigual en su imposición, opresiva y arbitraria en el modo de exigirlo, grava a la agricultura e industria nacional, con una suma desproporcionadamente mayor que la que el Fisco percibe y veja al contribuyente dejándolo a merced de un exactor que vincula su utilidad en oprimirlo.

Es desigual en su imposición porque solo se cobra de una parte de los productos de la agricultura y de la industria, dejando a la otra exenta; y lo que es más notable, haciendo recaer este beneficio en los grandes propietarios y condenando casi exclusivamente a la clase menesterosa y activa de la Nación a un pago que, por esta voluntariosa desigualdad, puede calificarse de injusto.

Resulta opresivo y arbitrario en su exacción porque, rematándose el ramo en pública subasta, las escrituras que solemnizan este acto han sido hasta hoy una copia literal de las precedentes, y se forman del extracto de un conjunto de disposiciones dictadas en distintas épocas, desde que fuimos colonia española hasta los últimos tiempos. Ellas carecen de precisión y claridad; no determinan específicamente los artículos sujetos al pago y dejan abierto el campo de las interpretaciones más arbitrarias, y a una tasa discrecional que ha excitado justas quejas por parte de los oprimidos, sin que sus enérgicos reclamos tuviesen efecto por las dificultades y dilaciones que ofrece la sustanciación de un juicio, y por la ambigüedad misma de la ley en que debían fundar su derecho”²¹.

Por último, el mismo Presidente Prieto diría en 1833, también en relación con las alcabalas: “Ya no hay a la entrada de nuestras poblaciones extractores inhumanos que turben con una inquisición insolente el tráfico del pacífico labrador y le arrebaten el fruto de su trabajo y el aliento de su familia”²².

Así, el catastro se creó específicamente para poder remplazar las rentas del Fisco en caso de derogar las alcabalas, persistiendo luego solo la Alcabala de Contratos.

2.2 Contribución a los licores y Derecho de Cabezón

Los otros antecedentes directos para la implementación del catastro fueron la contribución a los licores y el Derecho de Cabezón, ambos derogados con la implementación del catastro.

La contribución sobre los licores se estableció en 1815 durante la reconquista española, siendo confirmada por el Chile independiente en la ley de 28 de junio de 1817.

Durante su corta vigencia, este impuesto sufrió diversas modificaciones y consultas al Congreso, hasta llegar su recaudación a mano de las Municipalidades. Sin embargo, la cantidad recaudada eran tan insignificante en comparación con los embargos que causaba, que su derogación no estaba en discusión²³.

En relación con la contribución de Cabezón, también conocido como Alcabala de Cabezón, su naturaleza exacta no es clara, pues los antecedentes existentes son contradictorios y al parecer esta variaba dependiendo en donde se aplicara²⁴.

²¹ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XX, pp. 309-312.

²² LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XXI, p. 386.

²³ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XX, p. 311.

²⁴ SALAZAR, Gabriel, *op. cit.* (n. 12), p. 118.

En Perú, por ejemplo, consistía en gravar con un tanto por fanega la propiedad territorial rural (o de acuerdo con la unidad de medida agraria en uso), obligando a los propietarios a hacer producir sus tierras, ya sea trabajándolas directamente o arrendándolas²⁵.

Sobre su aplicación en Chile las fuentes son contradictorias.

Para don Diego Barros Arana el “Cabezón” era el nombre del padrón o registro de contribuyentes y de las cuotas de la Alcabala del Viento²⁶.

Gabriel Salazar indica que el Cabezón era un impuesto que se aplicaba a las ventas al menudeo “que tanto los hacendados como los chacareros hacían en sus propias tierras a sus peones y demás sirvientes”. Al respecto indica que el encargado de su cobro era el subastador de “la alcabala del reino”. En cuanto a lo que se cobraba de manera específica por este, Salazar indica que esto variaba dependiendo del lugar del cobro: mientras algunos lugares los subastadores exigían un porcentaje fijo sobre una estimación de las ventas anuales, en otros lugares se consideraba “al cabezón una composición en el que se asigna a cada vecino lo que puede dar por sus ventas”, y en otros incluso se le aplicaba a las ventas hechas por los campesinos fuera de sus tierras²⁷.

Oswaldo Rengifo sostiene que la Alcabala de Cabezón consistía en un 6% sobre el precio de las ventas al menudeo que se hacían en tiendas, almacenes y demás establecimientos comerciales, y que recibía su nombre por el registro en que se inscribían los contribuyentes de dicho impuesto, llamado “Cabezón”²⁸.

Por último, Isaac Manushevich es confuso en su tratamiento de este impuesto. Mientras que en una sección de su Memoria de Prueba menciona que se trataba de un impuesto de 6% que se aplicaba a las fincas rústicas, sus productos y a las artes liberales mecánicas²⁹, en forma contradictoria en otra sección de la misma indica que se trataba solo del registro de contribuyentes de la Alcabala del Viento (presumiblemente sacando el dato de lo indicado por Barros Arana)³⁰.

Ahora bien, el “Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia” define al Cabezón de la siguiente manera: “El padrón o lista de contribuyentes o contribuciones; y la escritura de obligación de la cantidad que se ha de pagar de alcabala y otros derechos o tributos”³¹, mientras que al encabezamiento lo define como “el registro, matrícula o padrón que se hace de las personas o vecinos para el importe de los tributos; y la suma o cuota que deben pagar los vecinos por toda contribución, ya sea en diferentes ramos, o ya sea en uno solo”³².

Sería conveniente un estudio específico al tributo de Cabezón para solucionar de forma categórica el tema.

²⁵ ROMERO, Emilio, *Historia Económica del Perú*, p. 220.

²⁶ BARROS ARANA, Diego, *Historia General de Chile*, vol. XIV, p. 234. En el mismo sentido, MARTNER, Daniel, *op. cit.* (n. 10), p. 145.

²⁷ SALAZAR, Gabriel, *op. cit.* (n. 12), p. 118.

²⁸ RENGIFO, Oswaldo, *op. cit.* (n. 13), p. 97.

²⁹ MANUSHEVICH, Isaac, *op. cit.* (n. 10), p. 15.

³⁰ *Ibid.*, p. 34.

³¹ ESCRICHE, Joaquín, *op. cit.* (n. 17), p. 389.

³² *Ibid.*, p. 611.

2.3 El catastro como impuesto a la renta

Se puede presentar la tributación a la renta como antecedente mediato al catastro. Ya en 1824 se presentó el primer proyecto de impuesto general a la renta en Chile, bajo el nombre de ‘Contribución Directa’. Dicha ‘Contribución Directa’ era un impuesto innovador en todos los sentidos el cual buscaba imponer la renta gravando los gastos de los contribuyentes (en esa época ni siquiera Inglaterra tenía el *Income Tax* de forma permanente). Este proyecto gozó de “la más estupenda indiferencia” por el Senado Conservador, en palabras del propio Presidente de la República en 1826³³.

Años más tarde se continuaría con esta idea precisamente mediante el catastro, el cual, en su carácter de impuesto a la renta y en su naturaleza de contribución directa, se esperaba que sirviera de “ensayo a la contribución directa”³⁴. Este fin se uniría con otro a largo plazo, el cual sería el refundir directamente en el catastro, en su carácter de tributo moderno a los productos agrícolas, todos los otros tributos a dicha actividad productiva, como lo fue en su momento el diezmo³⁵.

Este interés del Gobierno por ver la evolución del catastro y poder, o refundir en él todos los otros impuestos análogos, o utilizar la experiencia de las contribuciones directas para la reestructuración completa del sistema tributario³⁶, no fue pasajero ni fue circunscrito al inicio de la ley, sino que se mantendría en forma ininterrumpida hasta el fin de este³⁷.

3.- LEY DE 18 DE OCTUBRE DE 1831³⁸

La primera manifestación legislativa de este impuesto fue la ley de 18 de octubre de 1831, ley que derogó en su artículo 1º los impuestos sobre los licores, las Alcabalas Subastadas y el Derecho de Cabezón.

3.1 Hecho gravado

El hecho gravado del catastro correspondía a la renta líquida de todos los predios rústicos de la República. Si bien esta ley en específico no se refiere a “rentas” sino a

³³ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XII, p. 46.

³⁴ RENGIFO, Manuel, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1835* [en adelante “*Memoria 1835*”], p. 260.

³⁵ Al respecto véase la Memoria del Ministro de Hacienda de 1835 (RENGIFO, Manuel, *Memoria 1835, op. cit.* (n. 34)) y el Discurso Inaugural Presidente de la República de 1832 (LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XIX, pp. 319 y ss.).

³⁶ MONTT, Manuel, en *Sesiones Congreso Nacional de 1854*, p. 7.

³⁷ En 1859 incluso se tenía la esperanza de que sirviera con su producto, en conjunto con otros impuestos, para derogar los estancos, al respecto véase la Memoria Ministro de Hacienda 1859. OVALLE, Matías, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1859* [en adelante “*Memoria 1859*”], p. 150.

³⁸ A menos que se indique lo contrario, todas las alusiones a la “ley” hechas en esta sección se refieren a la ley de 18 de octubre de 1831.

los “productos de cada predio”³⁹ como aquello que el impuesto grava y dicha frase que se pudiera interpretar como ‘ingreso’, fue la renta lo que gravó siempre el catastro.

Se asevera que es la renta por varias razones. La principal está en el artículo 8° de la ley de 1831, en el cual se manda a determinar la base imponible tomando en consideración lo “que actualmente pague o deba pagar cada predio” por concepto de arrendamiento. Lo que ‘deba pagar en arrendamiento cada predio’, esto es, en caso de no estar arrendado, pero si lo estuviese, cuanto es lo que debería pagar⁴⁰, corresponde a un concepto de incremento de patrimonio avaluable en dinero, que deriva de la no disminución (ganancia o renta) de riqueza al no existir desembolso efectivo de dinero de quien goza del beneficio de no pagar arriendo⁴¹. De esta frase no puede sino deducirse que era la renta lo que se estaba gravando. Además, el mensaje de su proyecto de ley expresaba que el nuevo impuesto gravaría “la renta de cada uno”⁴².

Si se examina el catastro en el tiempo, tan solo por motivos de consistencia es claro que grava la renta.

De todas las normas que se refieren a la materia, la ley de 1831 fue la única en la cual se mencionó lo gravado como ‘producto de cada predio’, puesto que la ley de 5 de septiembre de 1833⁴³, establecía claramente en su artículo único que el catastro se aplicaría sobre “la renta anual que produzcan los fundos rústicos de la República”.

En el mismo sentido, la ley de 23 de octubre de 1834 establecía en su artículo 1° que gravaría “la renta anual que produzcan los fundos rústicos de la República”; en su artículo 4°, al referirse al tramo exento, establecía que no pagarían impuesto “todos los fundos cuya renta anual baje de veinticinco pesos”, mientras que el decreto de 9 de febrero de 1847⁴⁴ indicaba en su artículo 9° que en el repartimiento “deben fijarse estrictamente en la renta que dieren”⁴⁵.

A su vez, el ministro Rengifo el año 1835 indicó que el catastro constituía “ensayo a la contribución directa”⁴⁶; si aceptamos que se está refiriendo al proyecto de 1824, no es extraño pensar que buscara gravar a la renta.

Ahora bien, surgen dudas sobre si se refiere a lo que se conocía como “renta neta”, es decir ‘ingresos’, o a “renta líquida”, o sea ‘ingresos menos gastos’. La respuesta a esto no se puede extraer claramente del catastro, sino que se debe hacer un trabajo interpretativo más amplio.

Tal como se explicará, existía opinión unánime en su época que los impuestos Territorial y catastro gravaban exactamente lo mismo. Si tenemos que la contribución

³⁹ Artículo 3°.

⁴⁰ Otra opción sería interpretar el “deba pagar” como ‘lo que no paga por huir del dueño’ al utilizar la forma verbal “deba” y no “debería pagar”. Esta interpretación, si bien exegéticamente válida, pareciera no ser adecuada.

⁴¹ Este es un concepto sumamente novedoso para la época, y no sería reconocido por la doctrina tributaria sino hasta fines del siglo XIX, como parte de la doctrina *rédito incremento patrimonial*.

⁴² LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XX, p. 311.

⁴³ Ley complementaria.

⁴⁴ Ley referente al Tercer Repartimiento.

⁴⁵ En el mismo sentido véase el decreto de 22 de febrero de 1848.

⁴⁶ RENGIFO, Manuel, *Memoria 1835, op. cit.* (n. 34), p. 260.

Territorial gravaba la renta “deduciendo los costos de producción”⁴⁷, es decir renta líquida, la única explicación posible a que se sindicara como idénticos en naturaleza a estos dos impuestos es que los dos gravaran lo mismo, es decir, la renta.

Por último, el ministro Ovalle expresa esta dualidad, dejando además clara la naturaleza de impuesto a la renta del catastro indicando lo siguiente: “Las evaluaciones que sirven para el pago del catastro son muy diversas a las que sirven para el de la contribución Territorial, sin embargo, que ambas han sido calculadas para imponer el tanto por ciento sobre las rentas de los fundos rústicos”⁴⁸.

3.2 Determinación de la base imponible

La base imponible se determinaba en “repartimientos”, que eran operaciones a nivel nacional en las cuales se medía la renta del año en el cual se realizaba. La suma resultante de esta operación era permanente e inmodificable, mientras no se efectuara otro repartimiento.

En cuanto a cómo se determinaba la renta, la ley de 18 de octubre de 1831 es vaga. Además de indicar que se gravaban “los productos de cada predio”, su artículo 8° entrega una pista valiosísima⁴⁹: “Reunidas las noticias estadísticas que deben servir de base al repartimiento, procederá a verificarlo con sujeción a lo dispuesto en el art. 3° y valuado los productos por el arrendamiento *que actualmente pague o deba pagar cada predio*”⁵⁰.

Más claramente, el parámetro para determinar la base imponible era el verificar las noticias estadísticas obtenidas en razón a los productos de cada predio, valuando dichos resultados mediante el arrendamiento que pagara o habría debido pagar cada predio⁵¹.

Para la realización fáctica del repartimiento, la ley creó una institucionalidad encargada de realizarlo: la Junta Central y las Comisiones Particulares.

La Junta Central⁵², que tenía competencia a nivel nacional, se componía por 5 ciudadanos “de reconocida probidad y conocimientos”, designados por el Gobierno⁵³.

⁴⁷ BERGANZA, José María, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1854* [en adelante: “*Memoria 1854*”], p. 77.

⁴⁸ OVALLE, Matías, *Memoria 1859, op. cit.* (n. 37), p. 150.

⁴⁹ No solo para este impuesto, sino para entender en la casuística el concepto de renta del legislador.

⁵⁰ Las cursivas son nuestras.

⁵¹ Otra interpretación para la oración ‘el arrendamiento que pagara o deba pagar cada predio’ sería el utilizar los arrendamientos como un gasto (provocado por el desembolso efectivo de dinero) a ser descontado de los ingresos de cada fundo, o como ingreso (por el ahorro de no enterarlo).

Esta interpretación pareciera ser igualmente válida y concordante con la evolución del impuesto.

Si bien no se han encontrado indicios en el transcurso de esta investigación sobre cómo se entendió y aplicó en su momento dicho parámetro, la primera interpretación presentada pareciera ser más orgánica respecto al texto de la ley.

⁵² En la ley se le conoce simplemente como “Junta”, el título más representativo “Junta Central” se empezó a utilizar en el decreto de 26 de octubre de 1832.

⁵³ Artículo 4° de la ley de 18 de octubre de 1831.

Las atribuciones de la Junta eran tan amplias que incluían “todas las facultades que necesitase”. Asimismo, se le ordenaba a los Intendentes de provincia, Gobernadores locales y empleados públicos a proporcionarle todos los datos y conocimientos que les pidieran tanto la Junta como las Comisiones Particulares⁵⁴. Además de ser responsables por el repartimiento, la Junta debía determinar el tiempo y forma en que se debía pagar el catastro⁵⁵.

Las Comisiones Particulares eran nombradas a discreción de la Junta, y tenían bajo su competencia departamentos o distritos, según lo determinara la Junta Central, siendo su labor ayudarla a esta en su trabajo⁵⁶.

Los resultados con las listas del repartimiento, esquematizados en provincias y distritos, debían el original (suscritos por todos los miembros de la Junta) entregársele al Ministerio de Hacienda para ser depositados en la Tesorería General, y enviar una copia certificada de ella al Factor de Tabacos⁵⁷.

3.3 Tasa

El catastro nació como un impuesto de cantidad, esto es, la tasa del impuesto debía estar limitada a la recaudación de una cantidad previamente determinada. Y dicha cantidad debía ser equivalente a lo recaudado por los reemplazados impuestos sobre licores, Alcabalas del Viento y Cabezón.

El cuánto se recaudaba por dichos tributos no es claro pues la información existente es contradictoria, existiendo dos datos oficiales al respecto:

El primero y más cercano a la fecha de promulgación de la ley es el incluido en la Memoria del Ministro de Hacienda de 1836, que sitúa dicho monto en un redondo \$100.000⁵⁸.

El segundo, si bien más alejado en el tiempo, pero más exacto en sus cifras, lo contiene la Memoria del Ministro de Hacienda de 1851, que en sus anexos registra las siguientes recaudaciones para 1829⁵⁹, que ascienden a un total parcial de \$73.652:

Alcabala del Viento	\$ 1.177
Alcabala Subastada ¹	\$ 68.775
Impuesto de Licores	\$ 3.700

Lo definitivo es que el artículo 2° de la ley situó como cantidad a recaudar por el catastro \$100.000. Al poner la ley de 1831 al catastro como un impuesto de cantidad lo que hizo fue elegir un sistema de tasa variable, ya que se le exigía a la Junta Central determinar, luego de realizar cada repartimiento y por tanto de conocer las rentas de

⁵⁴ Artículos 5° y 7° de la ley de 18 de octubre de 1831.

⁵⁵ Artículo 9° de la ley de 18 de octubre de 1831.

⁵⁶ Artículo 6° de la ley de 18 de octubre de 1831.

⁵⁷ Artículos 9° y 10 de la ley de 18 de octubre de 1831.

⁵⁸ TOCORNAL, Joaquín, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1836* [en adelante “*Memoria 1836*”], p. 271.

⁵⁹ URMENETA, Jerónimo, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1851* [en adelante: “*Memoria 1851*”], p. 718 y ss.

todos los fundos, la tasa aplicable en cada período, con tal de lograr la recaudación exigida; tal como lo hacía el parlamento inglés con el *Income Tax*.

3.4 Pago del impuesto

El cobro del impuesto estaba entregado a la Factoría General del Tabaco⁶⁰ en la provincia de Santiago y las Administraciones del Tabaco en el resto de la República. Como premio por la recaudación se le entregaba a la Factoría General un 5% sobre la cantidad recolectada.

Al momento de pagar el impuesto, cada contribuyente debía tomar un recibo impreso y suscrito por el Factor General. Estos recibos debían estar tanto en la Factoría General como en las Administraciones, pues el Factor tenía la obligación de distribuirlos oportunamente en las provincias, para que ellas formaran cargo de las Administraciones⁶¹.

3.5 Sanciones por incumplimiento

Si no se pagaba en tiempo el impuesto existía un período de 30 días de gracia para cumplir con la obligación tributaria, si aún pasado ese plazo no se pagaba, se aplicaba una multa que ascendía al doble de lo que se debía pagar, sumados intereses correspondiente a un 2% por cada mes transcurrido, más costas de cobranza⁶².

3.6 Otras consideraciones

Uno de los aspectos más interesantes de la ley es uno precursor a lo que se volvería una norma desde la Constitución de 1833: la necesidad de una ley periódica para que el impuesto tuviera validez. Así, su artículo 16 establecía que cada cuatro años el legislativo debía declarar si debía continuar, suprimirse o sujetar a nuevo arreglo el catastro.

La ley estableció un período de vacancia legal indeterminado, tanto para la extinción de los antiguos impuestos como para el establecimiento de la nueva contribución, el cual terminaría cuando estuviera listo el repartimiento del catastro.

También se estableció *a priori* una vacancia legal de un año para cualquier modificación a la forma del catastro establecida en dicha ley.

3.7 Recepción y tiempo intermedio

Tal fue el grado de expectativas que generó el derogar los tributos indicados que no se esperó a que el repartimiento estuviera listo (pues la información relativa a Chiloé no estuvo sino hasta 1834⁶³) para empezar a cobrar mediante él. De manera que el decreto de 26 de octubre de 1832 mandó a poner en funcionamiento el impuesto desde

⁶⁰ Que luego sería conocida como Factoría General del Estanco.

⁶¹ Artículos 12 al 14 de la ley de 18 de octubre de 1831.

⁶² Artículo 15 de la ley de 18 de octubre de 1831.

⁶³ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XXIII, p. 26.

el 1 de enero de 1833, en los plazos de designare la Junta Central, mandándose derogar los tributos que la ley establecía a partir de la misma fecha.

Para el cobro del impuesto se dictó la ley de 5 de septiembre de 1833 que fijó la tasa del impuesto en un “4% de las rentas de los predios rústicos”, siempre que no se excedieran los \$100.000 con su recaudación.

Si bien no se ha logrado encontrar ningún registro oficial, todo parece suponer que entre los años 1833 y 1835, al menos en algunas provincias se cobró el catastro, pues la ley de 23 de octubre de 1834 condonó todo lo adeudado por los años 1833 y 1834. Esta última ley situó como inicio del cobro legal el año 1835, por lo que se puede fijar este año como el inicio oficial del catastro⁶⁴.

En el período además se dictó la ley de Patentes de 30 de agosto de 1833, que en su artículo 26 declaraba exentos de dicho impuesto a todos los molinos, tahonas, batanes, fábricas de licores, cervezas, velas, adobes, alfares, saladeros, prensas de sacar aceite, barracas para cueros, jabonerías, curtidurías y casas de postas establecidas en heredades sujetas a la contribución del catastro. Esta norma seguiría vigente en años posteriores a la fusión del catastro con el Impuesto Territorial.

4.- PRIMER REPARTIMIENTO

Los repartimientos, también conocidos como ‘arreglos’ o ‘listas’, fueron el medio por el cual se determinaba la base imponible del catastro. En general, la cantidad calculada para cada contribuyente se consideraba inamovible, no pudiéndose alegar cambios en las rentas luego de realizado al repartimiento, sino hasta uno que se realizara un nuevo repartimiento.

El primer repartimiento partió con la ley de 18 de octubre de 1831 y se sabe que a mediados del año 1832 la Junta Central estaba formada y empezó a trabajar en el repartimiento⁶⁵. A través de este repartimiento se comenzó a cobrar la contribución catastral en 1835 bajo el alero de la ley de 1834. Sin embargo, este sería seriamente criticado apenas implementado, comenzando los trabajos para su reemplazo el año 1837, por lo que este solo rigió hasta 1839.

De forma excepcional, y por reclamos contra el segundo repartimiento, el primero continuó rigiendo en las provincias de Maule, Coquimbo y algunas zonas de Concepción hasta fines de 1852⁶⁶, mientras que en otras áreas de Concepción se utilizaría hasta 1855⁶⁷, siendo reemplazado en ambos casos por el tercer repartimiento. La diferencia temporal en uno y otro caso se debió a problemas propios del último repartimiento, que serán explicados en su momento.

⁶⁴ Don Manuel Rengifo en su Memoria de 1835 situó indiscutidamente su inicio para dicho año, ni siquiera pudiendo comparar las entradas con los años anteriores (RENGIFO, Manuel, *Memoria 1835*, *op. cit.* (n. 34), p. 261).

⁶⁵ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XIX, p. 318.

⁶⁶ RENGIFO, Manuel, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1842* [en adelante “*Memoria 1842*”], p. 48.

⁶⁷ Decreto de 16 de abril de 1855.

5.- LEY DE 23 DE OCTUBRE DE 1834⁶⁸

Existe un factor que hace completamente distinta a la ley de 1834 con la de 1831: el primer repartimiento ya se habría realizado, se manera que se sabía cuáles son las rentas de los fundos. Así, la ley de 1834 viene a perfeccionar el impuesto y dar inicio a su vida práctica; no buscó derogar la de 1831, sino complementarla y construir sobre ella.

5.1 Determinación del sujeto activo

Uno de los problemas de la ley de 1831 estaba en la no determinación expresa del sujeto activo. Este problema fue notado en la discusión legislativa de 1831 por el senador Diego Elizondo, donde buscó incluir un artículo expreso por el que se circunscribiera a los ‘usufructuarios o a los propietarios que usufructuaren de los fundos’, con la siguiente propuesta de artículo: “Los usufructuarios de los predios rústicos y no los propietarios, que no usufructúan, contribuirán con la parte designada a los fundos en la contribución denominada catastro”⁶⁹. Si bien esta modificación obtuvo buena acogida en un comienzo no fue incluida en la ley final de 1831⁷⁰.

A fin de evitar confusiones, la ley de 1834 retomó la sugerencia del senador Elizondo, haciéndose explícita la idea de que no se busca gravar al propietario sin goce, estableciendo como obligado al pago del tributo a los individuos que estén gozando de los fundos, ya sean bajo título de propietario o arrendador, mientras se mantuviera dicha calidad, haciéndolo de la siguiente forma en su artículo 2°: “Deberá pagarse en el mes de octubre de cada año por los individuos que estén en posesión de dichos fundos, ya sean propietarios o arrendadores, *como que es impuesto al usufructuario de cada predio*”⁷¹.

Al respecto, es necesario indicar que el término “usufructo” está utilizado en un sentido vulgar, referido a la situación de hecho de quién es el que está en control material del bien, y no en su sentido jurídico, de ser un derecho real que da derecho a usar y gozar de un determinado bien⁷².

5.2 Perfeccionamiento del repartimiento y modificación de la tasa

En relación al repartimiento, se crea un nuevo procedimiento destinado a perfeccionar las listas presentadas, incluyendo nuevos organismos responsables del éxito del mismo.

⁶⁸ A menos que se indique lo contrario, todas las referencias a la ‘ley’ o artículos en concreto de esta sección se refieren a la ley de 23 de octubre de 1834.

⁶⁹ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XX, p. 276.

⁷⁰ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XX, p. 275.

⁷¹ Las cursivas son nuestras.

⁷² Antonio Xavier Pérez y López clasifica el usufructo como una Servidumbre Personal en el “Teatro de la legislación universal de España e Indias”, siendo por tanto normativa aplicable a la época de dictación de la ley en estudio. PÉREZ Y LÓPEZ, Antonio Xavier, *op. cit.* (n. 7), vol. XXVII, pp. 328 y ss.

Cuando en el proceso de pago la Factoría General del Estanco, o en su caso las Administraciones del Estanco, notaban la omisión de algún fundo, debían inmediatamente dar cuenta al cura de la parroquia del distrito respectivo, para que este, junto con la Junta Parroquial, hicieran el cálculo de la renta que le correspondía al fundo suprimido.

Una vez hecho el respectivo cálculo, este debía ser enviado a la Junta Provincial para su aprobación, pudiendo rectificarlo⁷³. El informe de la Junta Provincial debía ser enviado a la Junta Central, quien era la encargada de hacer el examen definitivo, añadiendo el fundo al repartimiento⁷⁴.

En cuanto a la tasa del impuesto, esta se reduce a un 3%, porcentaje que se mantendría hasta el final del catastro⁷⁵.

5.3 Establecimiento de tramo exento

Una de las mejoras sustanciales de esta ley fue el establecimiento de un tramo exento del pago del impuesto para los pequeños agricultores. Se estableció como exento de este impuesto a todos los fundos cuyas rentas anuales fueran inferiores a \$25⁷⁶.

Una de las razones esgrimidas para esta medida fue el estimular la subdivisión de la gran propiedad rural, atacando la acumulación de las haciendas en pocas manos sin tener que recurrir a medidas coercitivas contra el libre uso de la propiedad, factor considerado como uno de los grandes obstáculos para el progreso del país⁷⁷.

5.4 Pago del impuesto

Se fija octubre como época de pago, comenzando a partir de 1835⁷⁸. Para esto la Factoría debía designar cuál sería la caja receptora correspondiente de cada distrito, correspondiéndole al Intendente la difusión de dicha información.

Como procedimiento de cobro, se estableció que a fines de cada octubre la Factoría, por medio de las Administraciones y agentes subalternos, debería reconvenir el pago a los contribuyentes que no hubiesen pagado el catastro, sin costo para ellos⁷⁹.

Lo recaudado por el catastro se debía destinar exclusivamente al pago de la deuda extranjera⁸⁰. Este tipo de tributos luego sería conocido como ‘impuesto de afectación’⁸¹.

⁷³ La ley no da mayores detalles sobre la composición o atribuciones ni de las Juntas Parroquiales ni las Juntas Provinciales.

⁷⁴ Artículos 8° al 11 de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁷⁵ Artículo 1° de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁷⁶ Artículo 4° de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁷⁷ El Ministro de Hacienda, don Manuel Rengifo, en su Memoria del año 1835 concluye su análisis de la exención de la siguiente forma: “Cuidando de exonerar de cargas (como ya se ha hecho en el repartimiento del catastro) a los fundos de corta capacidad, se conseguirá favorecer la tendencia a dividir los terrenos, que hay en todo pueblo regido por buenas leyes, y veremos salir sucesivamente de un estéril abandono porciones considerables de suelo virgen cuyo cultivo hará la felicidad de infinitas familias”. RENGIFO, Manuel, *Memoria 1835, op. cit.* (n. 34), p. 257.

⁷⁸ Artículos 2° y 12 de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁷⁹ Artículos 5° y 6° de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁸⁰ Artículo 13 de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁸¹ La Constitución de 1980, en su artículo 19° 20 incisos tercero y cuarto, los prohibiría en la mayoría de los casos.

5.5 Sanciones por incumplimiento

El sistema de apremios se modificó para hacerlo concordante con la nueva legislación. Al igual que la ley anterior, esta entregaba un período de gracia para el pago extemporáneo, que en este caso se reducía hasta el 15 de noviembre.

Las nuevas medidas coercitivas eran las siguientes: si la cuota del impuesto era inferior a \$100 solo se le debían cobrar las costas de cobranza; en cambio, si superaba dicha cifra, además de las costas de cobranza, se le aplicaba una multa correspondiente al 100% de lo adeudado. Esta ley derogó además lo concerniente a los apremios de la antigua normativa, por lo que ya no había cobros por concepto de intereses. Lo obtenido por concepto de multas era de beneficio de la oficina recaudadora⁸².

5.6 Naturaleza de cuota

Con esta ley se modifica su naturaleza de impuesto de cantidad, eliminando expresamente el monto de \$100.000 recaudatorios (artículo 14), con lo que muta a un impuesto de cuota.

Esta naturaleza de cuota, que mantendría hasta el final del impuesto, sería ensalzada en 1856 por el ministro Berganza de la siguiente forma: “La [contribución] que ha remplazado el diezmo debe continuar siendo un impuesto de cantidad fija, mientras que la del catastro es ventajoso que se conserve en el carácter de impuesto de cuota”⁸³.

5.7 Recepción y tiempo intermedio

Antes de efectuarse siquiera el primer pago, el 20 de febrero de 1835 un terremoto sacudió al sur de Chile, situación que llevó a dictar la ley de 22 de octubre de 1835, ley que, entre otros beneficios tributarios, redujo a un 50% el total del impuesto de catastro que se debía pagar en Talca y reducía a un 25% lo que se debía pagar por dicho impuesto en Maule y Concepción para los años 1835, 1836 y 1837.

Finalmente, una vez hecho el primer pago en octubre de 1835, errores en el catastro se hicieron evidentes⁸⁴.

El primero de los inconvenientes, esperable si se considera que de un grupo de 5 personas dependía el medir la renta de todos los predios de la República, era el cobro de sumas indebidas en muchos fundos⁸⁵.

También existía un grave problema de información, producto del cual ningún contribuyente sabía lo que debía pagar sino hasta que se les cobraba el impuesto, lo que generó una avalancha simultánea de reclamos al ejecutivo tan pronto se inició el cobro del mismo.

⁸² Artículos 7°, 8° y 14 de la ley de 23 de octubre de 1834.

⁸³ BERGANZA, José María, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1856* [en adelante “*Memoria 1856*”], p. 589.

⁸⁴ El Presidente de la República, don Joaquín Prieto, se refiere a dichos problemas en su Discurso Inaugural de 1° de junio 1836 donde le pidió al Congreso que les dé un “pronto remedio”. LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XXV, p. 5.

⁸⁵ TOCORNAL, Joaquín, *Memoria 1836, op. cit.* (n. 58), pp. 270 y ss.

Aquí se evidenció otro gran déficit de la normativa: no existía ningún mecanismo de reclamo. Por lo que, a pesar de estar el Gobierno consciente de las serias irregularidades, tenía las manos atadas, debiendo cobrar el impuesto con estricto apego a las reparticiones, sin importar nada de lo que el contribuyente pudiera decir.

Tampoco se previó un mecanismo que diera respuesta a qué hacer con el pago del impuesto en caso de subdivisión de terrenos. Esto, sumado a la falta de discrecionalidad en la que se colocaba a la Factoría General, obligó a cobrar a rajatabla la totalidad de la contribución a quien estaba anotado en el repartimiento. Esta situación, además de cargar excesivamente a quienes o tenían sus propiedades disminuidas o ya no eran dueños, eximía de hecho a los nuevos propietarios del pago del impuesto, sin mayor base jurídica que la imprevisión de la ley.

El sistema de cobro tampoco corrió con más suerte, ya que la Factoría, al no tener más recursos, pero sí más obligaciones (de notificar y cobrar a miles de propietarios diseminados en largas distancias), se vio rápidamente sobrepasada en su labor.

El último y no menor de los problemas fue lo recaudado. Siendo lo esperado \$100.000 (en base a los impuestos derogados en su constitución) lo que se recaudó ese año ascendió a \$ 41.267 y 3 y $\frac{3}{4}$ reales⁸⁶.

Muchos de estos problemas, propios de intentar imponer en una nación sin una estructura administrativa firme un tipo de impuesto inédito que generaría inconvenientes no previsibles sino hasta su implementación⁸⁷, encontraron su solución en la ley de 28 de enero de 1837.

6.- LEY DE 28 DE ENERO DE 1837⁸⁸

Esta ley es la última parte de la trilogía de leyes que regirían definitivamente la contribución del catastro. Para solucionar de raíz los problemas existentes se decidió, junto con tratar asuntos de fondo, formar un nuevo repartimiento, generar un nuevo organismo participante del repartimiento (Juntas Departamentales), delimitar fuertemente las atribuciones de los órganos participantes e instaurar un sistema de solución de reclamos.

⁸⁶ TOCORNAL, Joaquín, *Memoria 1836, op. cit.* (n. 58), p. 271.

Si bien estos años su recaudación está mermada por las franquicias tributarias consignadas en la ley de 20 de febrero de 1835, lo ocurrido este año no fue aislado, ya que solo dos veces en los 25 años de cobro se logró recaudar marginalmente sobre los \$100.000 y solo gracias a, en algunos casos impresentables, fuertes medidas coercitivas.

⁸⁷ TOCORNAL, Joaquín, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1839*, p. 285.

⁸⁸ Todas las referencias a la "ley" o a artículos específicos de esta sección, se referirán a la ley de 28 de enero de 1837, a menos que se indique lo contrario.

6.1 Multiplicidad de sujetos activos

Uno de los temas que se solucionaron fue el cómo se tributaba en caso de división de los terrenos, lo cual fue abordado desde dos perspectivas: cuando el terreno se arrendaba dividido en dos o más hijuelas y cuando la propiedad del terreno se dividía⁸⁹.

- a) Cuando el terreno se arrendaba dividido en dos o más hijuelas, el impuesto se cobraba por cada arrendatario separadamente, en proporción a la cuota del fundo íntegro.
- b) Cuando el dominio del terreno se dividía en dos o más propietarios (no indicándose si era mediante comunidad o mediante la división efectiva de los terrenos) el impuesto se cobraba a cada predio separadamente en proporción a la cuota del fundo íntegro.

Ahora bien, esto no se hacía efectivo y se seguía cobrando a quien estuviera anotado en las listas la contribución completa, mientras la totalidad de los nuevos dueños no se pusieran de acuerdo entre sí, hicieran su propio rateo y entregaran una copia firmada por todos a la Factoría General.

6.2 Norma periódica

La ley en su artículo 1°, respondiendo el mandato de ratificar el impuesto periódicamente según la ley de 1831, indicaba: “La contribución del catastro continuará por cuatro años más”.

Esta norma sigue una cadena ratificatoria de 4 años exclusiva para el impuesto catastro, iniciada por la ley de 1831, continuada con la mera dictación de la ley de 1834 y ahora por la ley de 1837. Años más adelante ya no se ratificaría la contribución en sí, sino a los repartimientos en específico, haciéndose esto en 1842 y, por última vez, en 1846.

La norma periódica contenida en el artículo 1° pudiera parecer extraña, pues para esta fecha existía un deber constitucional por ratificar todos los tributos cada 18 meses. Sin embargo, durante la década de 1830 solo salieron dos “leyes periódicas” relativas a impuestos⁹⁰, por lo que no resultaría del todo redundante. Ya desde 1839 en adelante se normalizaría la periodicidad por la cual se dictaron las leyes periódicas relativas a impuestos, situación que puede explicar por qué se dejaron de dictar ratificaciones exclusivas al catastro desde dicha fecha.

⁸⁹ Artículos 6° al 8° de la ley de 28 de enero de 1837.

⁹⁰ Las leyes de 28 de octubre de 1834 y 5 de septiembre de 1839.

7.- SEGUNDO REPARTIMIENTO⁹¹

El segundo repartimiento se vio forzado por las insalvables irregularidades que tuvo el primero, mandándose a realizar por la ley de 28 de enero de 1837.

7.1 Institucionalidad

Para su creación se mandó a formar la Junta Central del catastro más las Juntas Departamentales, una por cada departamento.

La Junta Central estaría compuesta por 5 miembros de probidad y residentes en Santiago, designados por el Gobierno. El deber de la Junta Central era aprobar los repartimientos hechos por las Juntas Departamentales, teniendo plena libertad para modificarlos como estimara conveniente⁹².

El rol del Gobierno en las Juntas Departamentales era el siguiente:

- a) Determinar los números de integrantes en cada caso.
- b) Determinar la identidad de sus miembros entre aquellos ciudadanos que se considerasen idóneos para la tarea (directamente por el Gobierno Central o a través de los Intendentes).

Las Juntas Departamentales tenían los siguientes deberes:

- a) Realizar físicamente el repartimiento.
- b) Informar, a cualquier contribuyente que lo solicitara, el monto de la cuota que le correspondiese pagar.
- c) Fijar carteles en lugares públicos de la cabecera del departamento, avisando haber concluido las listas del repartimiento.
- d) Gestionar los reclamos entregados en forma verbal por el contribuyente.
- e) Entregar, vencido el plazo para presentar los reclamos sin que se hubieran presentado o desde que se hayan solucionado en caso de haberse interpuesto, los estados a la Junta Central, para que esta los sancione, en definitiva.

7.2 Parámetros

El rol de las Juntas Departamentales era realizar fácticamente el nuevo repartimiento dentro de sus respectivos territorios, teniendo como parámetros lo normado por las leyes de 11 de octubre de 1831 y 23 de octubre de 1834⁹³, más uno nuevo: nivelar arbitrariamente las cuotas del impuesto.

⁹¹ Todos los artículos de esta sección corresponden a la ley de 28 de enero de 1837, a menos que se indique lo contrario.

⁹² Artículo 2° de la ley de 28 de enero de 1837.

⁹³ Artículos 3° y 4° de la ley de 28 de enero de 1837.

El problema de la poca recaudación se intentó solucionar por vía legislativa, mandando a las juntas el recargar en algún fundo la suma que se le rebajara a otro⁹⁴, con tal de tener los \$100.000 que se esperaban en el repartimiento anterior⁹⁵.

7.3 Reclamo

El sistema de reclamo, establecido por primera vez en Chile, sería un mecanismo que permitía gestionar y dar efectiva solución a los conflictos en materia tributaria, sistema que, junto con limitar la tramitación de los mismos en el tiempo, fomentaba la participación ciudadana para la correcta formación de la base imponible.

Este sistema, basado en los principios de información y de participación ciudadana, funcionaba en dos etapas:

El primer momento nacía tan pronto como cada Junta Departamental tuviera listo el repartimiento de cada fundo individual. Desde ese instante cualquier contribuyente, por sí o por un tercero, tenía el derecho de ocurrir a dicha Junta para saber la cuota que le hubiera correspondido. En el caso que no la considerase adecuada, podía presentar ante la misma Junta Departamental un descargo verbal, haciendo valer todos lo que considerara permanente⁹⁶.

El segundo momento, que constituye el reclamo propiamente tal, se ejercía contra la cuota tentativa designada por la Junta Departamental, existiendo un plazo fatal de 20 días para interponerlo desde que dicha Junta fijara por carteles en lugares públicos, en la cabecera del departamento, el haber concluido las listas del repartimiento⁹⁷.

Siendo que la labor de las Juntas Departamentales no era el determinar el monto final del impuesto, sino solo el sugerir los montos para cada fundo (el determinar el monto definitivo era atribución de la Junta Central), el fondo del reclamo no era el modificar los montos de sus impuestos, sino ayudar a perfeccionar el trabajo de las Juntas Departamentales.

Contra lo realizado por la Junta Central no existía reclamo alguno.

7.4 Aplicación

Los trabajos para la formación del repartimiento estuvieron listos en 1839⁹⁸, comenzando su aplicación en 1840⁹⁹.

⁹⁴ Esta disposición pareciera atentar contra el artículo 12° N° 3 de la Constitución Política de 1833, por la que se les aseguraba a todos los habitantes de la República “la igual repartición de los impuestos y contribuciones a proporción de sus haberes, y la igual repartición de las demás cargas públicas”. Esta crítica fu acogida por el Gobierno para la formación del tercer repartimiento, dándose instrucciones de no aplicar dicha norma.

⁹⁵ Artículo 5° de la ley de 28 de enero de 1837.

⁹⁶ Artículo 10 de la ley de 28 de enero de 1837.

⁹⁷ Artículo 11 de la ley de 28 de enero de 1837.

⁹⁸ El decreto de 22 de febrero de 1848 lo sitúa exactamente el 5 de septiembre de 1839.

⁹⁹ TOCORNAL, Joaquín, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1840*, pp. 298 y ss.; en conjunto con RENGIFO, Manuel, *Memoria 1842, op. cit.* (n. 67), pp. 47 y ss.

A pesar de las precauciones tomadas, muchos reclamos se produjeron en las provincias de Concepción, Maule y Coquimbo por considerarlo injusto, alegando estos que sus fundos “en vez de prosperar, han padecido una lamentable decadencia por las calamidades de los últimos años”¹⁰⁰, resolviéndose que para aquellas provincias no se les haría aplicable este repartimiento, sino que seguiría siendo válido el primero¹⁰¹.

Años más adelante, y dado que el artículo 1° de la ley de 1837 solo autorizaba el cobro del catastro por 4 años, se promulga la ley de 3 de noviembre de 1843, la cual extendía el uso del segundo repartimiento hasta 1846.

Las razones esgrimidas para mantener este repartimiento al menos hasta 1846 están en los grandes problemas que tuvo el catastro para ser cobrado, así como para poder darle estabilidad al impuesto¹⁰². Buscando con esta medida darle al catastro “un carácter de firmeza que todavía le faltaba”.

El Ministro de Hacienda de 1843, don Manuel Rengifo, en su Memoria lo expresa de la siguiente forma:

“La contribución del catastro, sujeta desde el principio a vicisitudes que hicieron incierto su producto, hasta 1841, en que se regularizó su cobranza, debía sufrir el presente año otra alteración en caso de renovarse las listas de repartimiento, por haber acabado el período legal para que se formaron las antiguas. Bien considerados los efectos de toda novedad sobre impuestos de fecha reciente, es preferible ganar en consistencia, aunque se pierda en aumento de producto: por eso el Gobierno ha solicitado quede subsistente cuatro años más el anterior repartimiento, no obstante que los capitales imponibles son hoy mucho mayores que en 1839. Esta medida, benéfica para los contribuyentes, consulta también el interés de la Hacienda Pública, en cuanto va a conferir al impuesto territorial, con sanción del tiempo, un carácter de firmeza que todavía le faltaba, para que su recaudación pueda hacerse en lo sucesivo sin dificultad ni tropiezo”¹⁰³.

El 1° de diciembre de 1846 saldría la última ley que cumplía con la periodicidad iniciada por la ley de 1831, ley por la cual se comenzó a forjar el tercer repartimiento. De esta forma, el segundo repartimiento estuvo vigente hasta finales de 1852, año en el que comenzó a regir el tercer y último repartimiento.

8.- RECEPCIÓN DEL CATASTRO EN LA DÉCADA DE 1840

A pesar de todos los problemas ya indicados, sumados los de cobro que se seguirían suscitando durante toda la vida del catastro, la fe en este impuesto estaba más firme que nunca. De ella no solo se esperaba que sirviera para eliminar otros impuestos de base similar, que fuera la encargada de mantener a la nación en caso de guerra, sino que además fuera el pilar fundamental de un nuevo entendimiento en la forma de obtener los recursos

¹⁰⁰ LETELIER, Valentín, *op. cit.* (n. 14), vol. XXVIII, p. 243.

¹⁰¹ RENGIFO, Manuel, *Memoria 1842, op. cit.* (n. 67), pp. 47 y ss.

¹⁰² Lo que costó en la práctica 10 años, entre que se comenzaron a hacer los repartimientos hasta que se normalizó su cobro.

¹⁰³ RENGIFO, Manuel, *Memoria 1842, op. cit.* (n. 67), p. 48.

estatales. En este punto no hay mayor elocuencia que la expresada por tres distintos Ministros de Hacienda de la época. El ministro Manuel Rengifo en 1842 indicó:

“Si procediésemos a apreciar el catastro atendiéndonos solo al producto que rinde, poca consideración merecería como renta; mas si miramos en él un ensayo que predispone para difundir el diezmo en otro impuesto territorial, repartido con igualdad sobre todos los capitales que deben contribuir, entonces el catastro adquiere un valor que puede llegar a ser de importancia vital para la República, en el caso de hallarse obligada a sostener una guerra contra cualquier potencia marítima que bloquee nuestros puertos”¹⁰⁴.

En 1845 el ministro José Joaquín Pérez manifestó:

“Aunque el producto del catastro es de poca monta en la actualidad, sin embargo, es una de las contribuciones más preciosas que tenemos, y como directa lleva al diezmo incalculables ventajas. A pesar de las dificultades que se han encontrado y aún se encuentran para plantearla y para que se acostumbren a ella los pueblos, se debe conservar a toda costa y trabajar incesantemente en arreglarla, para que estando en el pie que conviene pueda servir como de norma en las reformas que con el tiempo sea útil adoptar en nuestro sistema actual de rentas”¹⁰⁵.

Por último, en 1849 el ministro Manuel Camilo Vial se referiría a las entradas de la Hacienda Pública en general y al catastro en específico:

“Desde que recibí esa cartera, concebí el proyecto de reformar el sistema de impuestos. Me determinaron a ello varios motivos: 1° la convicción que abrigo, de que contribuyen no poco a mantener las industrias que poseemos en la lamentable situación que se encuentran, los obstáculos que oponen las leyes a la libre circulación de los valores: 2° la consideración de ser puramente interno el consumo de algunos productos nacionales, por la imposibilidad de que en el exterior aguanten la competencia, a causa de que el fisco acrece considerablemente los costos de producción, que agravan con el crecido valor de los fletes: 3° la necesidad de repartirlos con igualdad entre todas las producciones, para que pesen menos sobre cada una de ellas: 4° la persuasión en que estoy, de que no es prudente que la principal renta de la República emane de una fuente eventual como las aduanas; y la necesidad así mismo de estimular los progresos de la agricultura, la minería y las artes, colocándolas mediante un sistema de impuestos mejor combinado, en una escala igual de protección y desarrollo.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ PÉREZ, José Joaquín, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1845*, p. 402.

El primer paso que di para poner por obra el plan que había concebido, fue proponer al Gobierno, pidiese autorización a las Cámaras, para arreglar un nuevo repartimiento de la contribución de catastro¹⁰⁶.

Especial mención en el período merece la ley de 18 de noviembre de 1845, ley de fomento a la inmigración extranjera que, junto con la asignación de tierras, a los colonos que se instalaran entre el Biobío y el Cabo de Hornos les entregaron exenciones por veinte años de las contribuciones de diezmo, catastro, alcabala y patente.

9.- TERCER REPARTIMIENTO

El tercer repartimiento fue el último que rigió a Chile para el cobro del catastro y, como todo en este impuesto, no estuvo exento de dificultades. Si bien la primera norma al respecto data de 1846, este recién comenzaría a regir en 1852, siendo utilizado hasta el fin del catastro en 1860.

9.1 Decreto de 9 de febrero de 1847

Para el año 1846 el crear un nuevo repartimiento se volvió prioritario. Para la creación de este repartimiento existían razones tanto económicas-fiscales como de justicia tributaria. Luego de los muchos años transcurridos las utilidades de los fundos habían variado de forma dispar. Dos fundos que en un inicio pagaban contribuciones similares por rentas parecidas, ahora uno de ellos veía aumentadas varias veces sus ganancias, pagando lo mismo que otro, que ganaba menos que antes. Además, se esperaba que, tras 9 años sin actualizarse, lo que debía recibir el Fisco por concepto de catastro debía aumentar considerablemente.

El Congreso Nacional mediante la ley de 1 de diciembre de 1846 ordenó crear un nuevo repartimiento “con arreglo a las leyes dictadas en 11 de octubre de 1831, 23 de octubre de 1834 y 28 de febrero de 1837”, siendo estas todas las directrices legales que se darían al respecto. Con tal de unificar el trabajo de las juntas, el Gobierno dictó el 9 de febrero de 1847 un decreto con directrices específicas para llevar a buen término este repartimiento.

a) Institucionalidad

El decreto de 9 de febrero de 1847 parte nombrando los miembros de la Junta Central, los cuales serían: don Fernando Urizar Garfias, don José Manuel Ortúzar, don Juan Antonio Guerrero, don José Agustín Seco y don Julián Jarpa¹⁰⁷. Las atribuciones de esta junta no fueron alteradas.

Para la formación de las Juntas Departamentales se determinó que estarían compuestas por el Gobernador, el Administrador de especies estancadas y tres vecinos nombrados por el Intendente de la respectiva provincia¹⁰⁸. La labor de las Juntas De-

¹⁰⁶ VIAL, Manuel Camilo, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1849* [en adelante “*Memoria 1849*”], p. 309.

¹⁰⁷ Artículo 1° del decreto de 9 de febrero de 1847.

¹⁰⁸ Artículo 2° del decreto de 9 de febrero de 1847.

partamentales sería el aprobar¹⁰⁹ las listas hechas por las Juntas Parroquiales, junto con solucionar los reclamos que se presentaran.

El decreto creó un nuevo organismo, mucho más cercano a la comunidad, llamado Junta Parroquial, el cual estaba presidido por un subdelegado, tres vecinos, ambos designados por el Gobernador, y el cura párroco.

La labor de las Juntas Parroquiales era hacer materialmente repartimiento, determinando tanto la renta como la cantidad de impuesto que se debía pagar, siendo asimismo atribución de este órgano el determinar, sin tener que dar cuenta, los fundos que se encontraban en el tramo exento del impuesto¹¹⁰.

En cuanto a la competencia de cada Junta Parroquial, se dispuso que comprendía a todos los fundos cuya casa del dueño estuviera ubicado dentro de la competencia de su parroquia. Esto, junto con solucionar posibles conflictos de competencia, vino a evitar la doble tributación¹¹¹ de aquellos fundos ubicados entre dos parroquias¹¹².

b) Procedimiento

Las Juntas Parroquiales debían instalarse tan pronto como fueran designadas, teniendo un plazo de 40 días para completar las listas del catastro. El artículo 9° del decreto de 9 de febrero de 1847 entregó las siguientes instrucciones para el trabajo de las Juntas Departamentales:

“Las juntas no podrán bajar el monto de la contribución de la cantidad señalada a cada fundo en el último reparto hecho en 5 de septiembre de 1839, puesto que han subido considerablemente lejos de disminuir sus productos, por cuya razón tampoco se ceñirán a designar la misma cantidad, pues deben fijarse estrictamente en la renta que dieren, y establecer con arreglo a ella el tres por ciento. Se exceptúan de esta regla general los fundos que por circunstancias especiales hayan disminuido o conserven el valor de los productos que se les fijó en el último reparto”.

Las listas se pasarían mediante su presidente al Gobernador respectivo, con tal de que las Juntas Departamentales las revisaran y enmendaran según estimasen pertinentes. Para esto las juntas tenían un mes de plazo. Luego de solucionados los reclamos a los cuales daba derecho la ley de 1837, o transcurridos los 20 días desde publicados sin que se hayan interpuesto, los resultados se debían enviar a la Junta Central, encomendada a realizar las listas definitivas. Los resultados finales se debían enviar al Ministerio de Hacienda¹¹³.

¹⁰⁹ Recuérdese que la Junta Central era la encargada de aprobar las listas definitivas, por lo que esta aprobación de las Juntas Departamentales solo lo era del “borrador”, por llamarlo de alguna manera.

¹¹⁰ Artículos 3° y 4° del decreto de 9 de febrero de 1847.

¹¹¹ Se hace referencia expresa a que esta norma venía a evitar la doble tributación de los fundos en el artículo 4° de la Circular de 22 de febrero de 1848.

¹¹² Artículo 6° del decreto de 9 de febrero de 1847.

¹¹³ Artículo 7° del decreto de 9 de febrero de 1847.

La forma que debían tener las listas en esta oportunidad sería la de “estados”. En estos se debía expresar la provincia, el departamento y parroquia en que se encontraban los predios afectos, el nombre de los fundos, el de sus dueños, así como especificar las cuerdas de tierra (con designación de los planos y cerros), el número de plantas de viñas, cabezas de ganado mayor y menor que tuvieran (tanto las propias como las de talaje) y la suma en que se estuviera arrendado o pudiera arrendarse el fundo. El estado debía finalizar con la cuota calculada del 3% sobre la renta del fundo¹¹⁴.

9.2 Discrepancias interpretativas

A pesar de todas estas precauciones, las instrucciones del Gobierno no fueron aplicadas como se esperaba. En palabras del ministro Vial, se le dio al decreto de febrero de 1847 “la más errónea interpretación”, realizando los estados “con extraña arbitrariedad”¹¹⁵. Al parecer, su artículo 9° fue entendido en el sentido que la cuota que estuviera pagando cada fundo debía servir de piso mínimo para establecer la nueva cantidad a pagar. Similar problema existió además con el artículo 6°¹¹⁶.

De esta forma, el Gobierno se vio obligado a dictar el 22 de febrero de 1848 una circular aclaratoria al decreto de 1847. Específicamente en lo relativo al artículo 9°, se lo aclara en su artículo 1° de la siguiente forma:

“Disponiendo el artículo 9° del Decreto de 9 de febrero de 1847 que las juntas no pueden bajar el monto de la contribución particular, de la cantidad señalada a cada fundo en el último reparto hecho en 5 de septiembre de 1839, ni ceñirse a designarles la misma cantidad, en consecuencia de que hayan subido, lejos de bajar los productos de aquellos; pero que en todo caso deben fijarse estrictamente en la renta que dieren, y establecer con arreglo a ella el tres por ciento; agregándose también que el mismo artículo dispone al fin: se exceptúan de esa regla general (la establecida al principio) los fundos que por circunstancias especiales hayan disminuido o conservaren el valor de los productos que les fijó en el último reparto; y por último, que al fin del art. 3° se previene, que haya de designarse la cantidad en que esté arrendado o pueda arrendarse el fundo, y la contribución que sobre ella corresponda; todo lo cual ha debido alejar la arbitraria inteligencia de que los comisionados estaban obligados a conservar o subir la cuota asignada a los fundos en 1839, aunque sus productos o a renta se hubiesen disminuido; las juntas departamentales examinarán nuevamente las distribuciones hechas por las parroquiales, y harán en ellas todas las correcciones que crean convenientes, sujetándose estrictamente a la renta que dieren los fundos en la actualidad”.

Es decir, lo cobrado por el repartimiento anterior era irrelevante para la formación de la nueva lista y solo se debía tomar en consideración la renta de cada fundo.

¹¹⁴ Artículo 5° del decreto de 9 de febrero de 1847.

¹¹⁵ VIAL, Manuel Camilo, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1848*, p. 214.

¹¹⁶ Artículo 6° “Cuando un fundo pertenezca a dos distintas parroquias se comprenderá en el estado de aquella en que esté ubicada la casa del dueño”.

Las nuevas instrucciones para el cumplimiento del artículo 6° fueron las siguientes¹¹⁷: “Tendrán así mismo especial cuidado, de dar cumplimiento al art. 6° del Supremo Decreto de 9 de febrero de 1847, suprimiendo la doble imposición del impuesto en los fundos que se extiendan a dos o más parroquias”. Ahora bien, puesto que la mayoría de las listas estaban realizadas contra las instrucciones del Gobierno, se ordenó que las Juntas Departamentales examinaran de nuevo todo el trabajo hecho por las Parroquiales, haciéndoles “las correcciones que crean convenientes, sujetándose estrictamente a la renta que dieren los fundos en la actualidad”. Para esto disponían de un mes de plazo¹¹⁸. Pasarían al menos 4 años para que los trabajos estuviesen aprobados por la Junta Central.

9.3 Inconvenientes a nivel parroquial y departamental

Además del problema interpretativo, otros igualmente serios afectaban a las juntas. De fundamental importancia para entenderlos es el comprender que tanto las Juntas Parroquiales como Departamentales eran compuestas por los vecinos más respetados de cada área.

Por natural que esto pudiera parecer, generalmente estos mismos vecinos eran quienes tenían más propiedades, quienes debían pagar más en impuestos, y quienes tenían las redes de contactos más grandes de las zonas, por lo que tenían muchos más conocidos que poder beneficiar o perjudicar al momento de hacer el repartimiento. Debe recordarse que ellos resolvían directamente todos los reclamos y, en la práctica, dictaminaban quiénes debían pagar y cuánto.

A esto se le sumaban dos problemas: la gratuidad y la poca preparación. La gratuidad en el trabajo de las juntas provocaba, no solo un trabajo de inferior calidad, sino que hacía que el mismo hecho de integrar las comisiones fuera aceptado y realizado a regañadientes. El ministro Manuel Camilo Vial diría: “Los servicios que no son retribuidos se hacen mal en todas partes, y muy particularmente en los países donde no existe una clase privilegiada que para mantener los monopolios que disfruta, anhela encargarse de las funciones públicas”¹¹⁹.

Para realizar un repartimiento exacto se debía recolectar la información tanto material como contable de cada fundo, verificarla e interpretarla a través de directrices tributarias; a dicho resultado se le debían realizar cálculos para determinar su renta, para posteriormente aplicar la tasa a cada renta calculada para obtener la cuota de cada contribuyente. Todo esto lo realizaba el cura de la parroquia junto con un grupo de vecinos.

De esta forma algunas de las juntas se dedicaron a repetir el repartimiento anterior, mientras que otras aceptaron sin mayor fiscalización los datos que les daban los propios interesados. Según fuentes de “notoria integridad y celo” lo que las Juntas dieron por hecho no llegó ni a un tercio de lo que los fundos realidad ganaban¹²⁰.

A esto deben sumarse las dificultades de llevar una empresa tan grande y compleja en un país sin datos de tipo topográfico o estadístico.

¹¹⁷ Artículo 4° del decreto 22 de febrero de 1848.

¹¹⁸ Artículos 1° y 2° del decreto 22 de febrero de 1848.

¹¹⁹ VIAL, Manuel Camilo, *Memoria 1849*, op. cit. (n. 107), p. 110.

¹²⁰ GARCÍA REYES, Antonio, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1849* [en adelante “*Memoria 1849*”], p. 332.

Producto de esto el Ministro de Hacienda García Reyes, luego de los resultados preliminares de las Juntas Parroquiales y Departamentales en 1849, estimó que la renta esperada debía ser 20 veces superior a lo calculado¹²¹.

Por todas estas razones se llegó a pensar en el año 1849 derechamente reformular el método para hacer los repartimientos, partiendo experimentalmente por alguna provincia o departamento, y en base a los resultados obtenidos en aquella, aplicarlos a nivel nacional¹²².

9.4 Situación a nivel nacional

El trabajo de la Junta Central tampoco estuvo exento de polémica. Además de contratiempos no atribuibles a sus miembros, como fue el fallecimiento de uno de ellos (y la ausencia de otro)¹²³, la Junta se puso a revisar los reclamos hechos en toda la República.

El Gobierno, preocupado por los atrasos, le manifestó a la Junta que esto no estaba dentro de sus atribuciones, y que, si la Junta deseaba realizar un trabajo más completo, podía cotejar las listas originales con las enmiendas hechas por las Juntas Departamentales, para hacer una apreciación global al producto de los fundos¹²⁴.

Los datos no permiten decir con claridad si la Junta Central revisó en definitiva los reclamos o no, siendo las fuentes contradictorias al respecto.

A pesar que en la memoria del Ministro de Hacienda de 1851 se indica que la Junta Central se desmembró a finales de 1850 luego de percatarse que no tenían obligación de revisar los reclamos, y que por lo tanto no los habrían revisado (Situación que retrasó aún más la salida de las listas definitivas)¹²⁵, la memoria del Ministro de Hacienda de 1856 indica, como una de las razones del pésimo resultado de repartimiento, el hecho que los reclamos tuvieran que ser revisados por “una comisión existente en Santiago”, la cual, ubicada en algunos casos a más de mil kilómetros, no tenía ningún conocimiento de las circunstancias locales, ni alguna forma medianamente expedita de obtenerlo¹²⁶, lo que llevaría a concluir que la Junta Central sí habría revisado directamente los reclamos, posiblemente luego de la separación y posterior reconstitución de la misma.

A pesar de que en 1852 se comenzó a cobrar el catastro por el tercer repartimiento en casi todo el país¹²⁷, este continuó perfeccionándose, dictándose una nueva lista general el año 1854¹²⁸.

¹²¹ La renta calculada ascendía aproximadamente a \$3.300.000, siendo que se estimaba en \$60.000.000. GARCÍA REYES, Antonio, *op. cit.* (n. 121), p. 332.

¹²² *Ibid.*, p. 333.

¹²³ URMENETA, Jerónimo, *Memoria 1851*, *op. cit.* (n. 59), p. 699.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 699-700.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 700.

¹²⁶ BERGANZA, José María, *Memoria 1856*, *op. cit.* (n. 84), p. 588.

¹²⁷ WADDINGTON, José Guillermo, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1853*[en adelante “*Memoria 1853*”], pp. 352-353.

¹²⁸ BERGANZA, José María, *Memoria 1854*, *op. cit.* (n. 47), pp. 73-74.

9.5. Su formación en Concepción

El tercer repartimiento no se aplicó en 1852 a todo el país, siendo excepciones a esto algunas comunidades aledañas a Concepción, donde no se mandó a cobrar por él sino hasta 1855. Este fue el caso de las parroquias de Rafael, Ránquil, Tomé y Penco en la provincia Coelemu, y Sagrario en la de Concepción, cuyas listas recién fueron aprobadas el 5 de septiembre de 1854 por la Junta Central y se sancionó su utilización retroactiva (desde dicha fecha), por el decreto de 16 de abril de 1855. Probablemente colaboró a su aplicación tardía, además de las razones generales ya dadas, el hecho que siguiera rigiendo el primer repartimiento en la zona, utilizando como base para la creación del tercero datos con más de 20 años de antigüedad.

9.6 Primeros resultados

Según cálculos del Gobierno, basados en el aumento de la producción agrícola, esperaba un aumento de 2.000% en lo recibido por este impuesto, situando en más de \$1.700.000 el dinero extra que se debería obtener luego de la aplicación del nuevo repartimiento¹²⁹. El aumento solo llegó a \$27.000¹³⁰.

Los problemas de recaudación del catastro no se limitaban a las entradas ordinarias del Fisco. Desde el segundo repartimiento en adelante, las sumas adeudadas por este impuesto eran cada vez mayores. En la década de 1850 el total de las deudas llegó prácticamente a igualar lo que se recaudaba cada año¹³¹. Esto se volvió un problema grave, hasta el punto que, en el año 1854, se le encargó a cada Intendente el confeccionar y remitir al Gobierno una lista con todos los deudores del catastro, así como “agitar”¹³² con tal de obtener el pago de lo adeudado. El problema consistía en que esto era más fácil decirlo que hacerlo, ya que precisamente una de las causas de la deuda era las dificultades para hacer efectivo su cobro.

Aun estando conscientes las autoridades de los errores que seguía teniendo, se esperaba que al complementarlo con la Carta Catastral y con los trabajos realizados para la conversión del diezmo, el catastro sería, por fin, el instrumento que el país necesitaba¹³³.

10.- ETAPA TARDÍA DEL IMPUESTO

Ante los variados inconvenientes del catastro, acentuados por la puesta en marcha del Impuesto Territorial, el Gobierno dedicaría sus esfuerzos a perfeccionar el procedimiento de cobro, solución que no requería modificaciones legales.

¹²⁹ GARCÍA REYES, Antonio, *op. cit.* (n. 121), p. 332.

¹³⁰ WADDINGTON, José Guillermo, *op. cit.* (n. 128), pp. 352-353.

¹³¹ Por ejemplo, el año 1850 se recaudaron \$83.632, estando adeudados \$64.326. A su vez, en 1857 se recaudaron \$88.864, mientras que lo debido llegaba a \$79.677. Fuente: URMENTA, Jerónimo, *Memoria 1851*, *op. cit.* (n. 58), p. 698 y OVALLE, Matías, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1858*. Santiago, Chile: en recopilación *ad-hoc* perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional [en adelante “*Memoria 1858*”], p. 354.

¹³² BERGANZA, José María, *Memoria 1854*, *op. cit.* (n. 47), p. 74.

¹³³ *Ibid.*

10.1 Primeras normas de cobro exclusivas del catastro

Como primera norma, y buscando uniformar a nivel nacional la exacción del catastro, el decreto de 20 de febrero de 1850 ordenó a los Administradores del Estanco entablar recursos judiciales de cobro ante el Juez de Letras competente, por los montos insolutos, multas y costas de cobranza aplicables, tan pronto pasara el 15 de noviembre de cada año sin que se pagara el impuesto¹³⁴. Luego, mediante el decreto de 22 de octubre de 1855 se estableció de forma estructurada el procedimiento de cobro dispuesto por la ley de 23 de octubre de 1834, incluyendo lo decretado el 20 de febrero de 1850.

Establecía lo siguiente: los Administradores del Estanco, personalmente o a través de sus agentes acreditados ante el Intendente o Gobernador, debían requerir de forma completamente gratuita a fines de octubre de cada año, mediante notificación personal o por medio de cedulón, a los contribuyentes sobre el pago del catastro. Una vez notificado y no verificado el pago para el 15 de noviembre, el Factor, por sí o por conducto del Administrador residente en la capital de la provincia, debía entablar juicio ante el Juez Letrado.

10.2 Procedimiento de cobro conjunto para los impuestos catastro y Territorial¹³⁵

Para 1858 se encontraban simultáneamente en funcionamiento los impuestos catastro y territorial, por lo que se los empezó a regular conjuntamente¹³⁶. El decreto de 15 de julio de 1858 vino a reglamentar las formas tanto de cobranza como de contabilidad de estos dos impuestos.

a) Institucionalidad

En cuanto al pago se agregaron facilidades a los pequeños contribuyentes. Todos aquellos que tuvieran que pagar impuestos inferiores a \$25 podían pagarlos directamente a los estancuilleros de cada distrito.

Para preparar esto, los Administradores del Estanco debían entregar a los estancuilleros los recibos por las cuotas del impuesto inferiores a \$25 con un mes de anticipación a la fecha en que debía comenzar el pago. Se les podía pagar a los estancuilleros hasta 3 días antes de vencer los plazos legales, fecha en que ellos debían devolver a los Administradores los recibos de los fundos que no pagaron sus impuestos, en preparación a la etapa de cobro.

En cuanto a la institucionalidad de cobro se creó el cargo de “recaudador”. Los recaudadores eran nombrados por el Juez de Letras en el mismo acto por el cual se

¹³⁴ Plazo fijado por el artículo 7° de la ley de 1834.

¹³⁵ Esta sección, a menos que se indique lo contrario, está basada en el decreto de 15 de julio de 1858.

¹³⁶ Además, el 16 de julio de 1858 se dictó un decreto de orden administrativo destinado a ayudar a la Administración a cobrar ambos impuestos. Este decreto creaba un nuevo cargo denominado “oficial auxiliar” quien estaba al servicio del Factor General, siendo su función el “llenar los recibos de las contribuciones Territorial y del catastro”; dicho funcionario ganaba \$1 diario.

dictaba la ejecución y embargo, recomendados¹³⁷ en el mismo escrito por el que se solicitaba dicha ejecución.

El recaudador tenía los caracteres tanto de receptor como de alguacil; sus labores eran el poder requerir, incluyendo el primer requerimiento gratuito del catastro, y ejecutar por el pago a los deudores morosos cuyas deudas superaran los \$25. También tenían el carácter de ministro de fe para recibir y consignar el pago del impuesto, más los intereses y la multa, en los casos del Impuesto Territorial y del catastro respectivamente.

En cuanto a su sueldo, recibían \$1 por cada legua de distancia entre el asiento de la respectiva administración y el distrito en que se encontrara la respectiva propiedad cuyo impuesto se va a cobrar, \$1 por cada embargo y 50 centavos por cada hora de tiempo empleado en la cobranza y en el embargo.

El decreto además establecía sanciones penales para el recaudador que cobraba más de lo debido, además de la suspensión de sus labores.

b) Procedimiento de cobro

En cuanto al procedimiento de cobro, este perfecciona por mucho los decretos de febrero de 1850 y octubre de 1855, pues no se limita a repetir las disposiciones generales de la ley, sino que establece normas específicas para ayudar a la factoría en este respecto.

Para recordar su obligación a los contribuyentes, se estableció publicidad tributaria. Para esto se mandó anunciar por bando con un mes de anticipación, en cada distrito, el vencimiento del pago de ambos impuestos. Este bando incluía también el anuncio respecto a que todos aquellos que tuvieran que pagar menos de \$25 lo podían hacer directamente con los estanquilleros del distrito.

Inmediatamente vencido el plazo legal para pagar, los Administradores del Estanco debían presentar al Juez de Letras la solicitud “se libre el mandamiento de ejecución y embargo contra todos ellos”. El primer requerimiento gratuito que se consignaba para el catastro se podía realizar tanto por el recaudador como directamente por el Administrador del Estanco.

El recaudador estaba facultado para percibir directamente el pago del impuesto y en caso de hacerlo debía dar recibo fechado y firmado, suscrito además por el Administrador del Estanco, de haber recibido tanto el impuesto como los intereses correspondientes en el caso del Impuesto Territorial o la multa en el caso del catastro. Este recibo se debía inscribir por el total que haya pagado el contribuyente en la respectiva partida del libro de la Administración.

En el caso que no se le pagara en el acto al recaudador, se debía trabar ejecución y embargo en virtud del mandamiento dictado previamente.

En el caso que el contribuyente requerido le pagara en el acto al recaudador, solo se le cobraban los derechos correspondientes a la distancia y el tiempo empleado en ella.

¹³⁷ Recomendación hecha por el Administrador del Estanco respectivo, y por tanto de responsabilidad de este.

Si el deudor estaba ausente, se le dejaba cedulón citándole para un día y hora cómodos; si no asistía, se trababa embargo y solo se cobraba por una sola diligencia.

En cuanto a la determinación de las costas de cobranza, esta se rateaba entre todos los deudores morosos del distrito a proporción de la cuota que cada uno debía.

c) Contabilidad

Buscando reducir los costos administrativos, el decreto estandarizó la forma de llevar la contabilidad de cada impuesto. Para el catastro, se debía llevar en un libro ordenado alfabéticamente según los nombres de los contribuyentes, ordenando las partidas según un modelo común para todo el país. Dichos libros debían estar firmados por el mismo contribuyente, ya sea personalmente o subrogado, así como por el respectivo estanquillero, en caso correspondiente.

La única diferencia con la contabilidad del Impuesto Territorial era la forma de llevar las partidas, siendo acomodadas para cada impuesto específicamente. Así, donde en el libro del catastro se llevaban las multas, en el libro del Impuesto Territorial se contabilizaban los intereses.

Se permitía llevar en un mismo libro ambas contabilidades, siempre que existiera una división razonable de fojas.

d) Responsabilidad solidaria de los Administradores del Estanco

El Gobierno puso bajo la lupa a los Administradores del Estanco ante la mala recaudación de ambos impuestos, responsabilizándolos en buena medida del mal producto de los mismos. Se los acusó de descuidar su labor recaudatoria y de admitir excepciones de pago que no tenían facultades para calificar; a esto los aludidos respondieron que la mala recaudación no era culpa suya, sino de los anteriores Administradores¹³⁸.

Con tal de forzarlos a cobrar sin excusas, se nombró a los Administradores del Estanco personalmente responsables del pago del impuesto. Pasado un mes de la fecha en que se debían pagar los respectivos impuestos, los Administradores debían enterar de su bolsillo en caja la parte insoluta, incluyendo los intereses y multas correspondientes. Junto con esto, el decreto les permitía posteriormente a los Administradores el subrogarse en el cobro del impuesto contra los contribuyentes respectivos¹³⁹.

Esto modificó en la práctica el sujeto activo del impuesto establecido en la ley, sumándole uno nuevo: los Administradores del Estanco.

10.3 Procedimiento exclusivo de agosto de 1858¹⁴⁰

El decreto de 5 de agosto de 1858 vino a especificar las normas de cobro para el catastro en específico, ofreciendo otra forma de realizar la primera notificación y modificando las reglas aplicables en caso de la subdivisión de terrenos, entre otras.

¹³⁸ Razones contenidas en la introducción del decreto de 5 de agosto de 1858.

¹³⁹ Artículo 9° del decreto de 15 de julio de 1858.

¹⁴⁰ Esta sección, a menos que se indique lo contrario, está basada en el decreto de 5 de agosto de 1858.

Para interpretar correctamente este decreto, debe tenerse presente el contexto en el cual se dictó, que fue de profunda urgencia por lograr que lo adeudado se pagara, de eliminar absolutamente todas las excusas y forzar el estricto cumplimiento de las listas del repartimiento.

a) Procedimiento de cobro

Para la primera notificación gratuita del catastro se ofrecía una forma alternativa a la que indicaba el decreto de julio de ese año. Esta notificación era ordenada por los Administradores del Estanco, transmitida por el Gobernador respectivo y sin costo alguno para los contribuyentes, y realizada por los Subdelegados, Inspectores o Celadores de su dependencia, debiendo la diligencia correspondiente estar firmada por el Subdelegado o Inspector respectivo.

Una vez efectuada dicha notificación y no verificado el pago, cada Administrador debía formar una lista con los fundos morosos, incluyendo la cantidad adeudada, solicitándole con esta al Juez de Letras que expidiera el correspondiente mandamiento de ejecución y embargo por dicha suma más las costas de cobranza.

Tal como se muestra, el procedimiento de cobro indicado en este decreto pareciera ser autosuficiente, siendo distinto al de su par de julio del mismo año en algunos puntos, como en el momento en el cual se solicita mandamiento de ejecución y embargo.

Luego de la investigación no hay claridad si el decreto de agosto es complementario al de julio, aplicándose lo no contradictorio al momento de cobrar el catastro (por ejemplo, el trabajo del recaudador) o si por el contrario se aplicó con exclusividad.

b) Excepciones de pago

El artículo 8 viene a reglamentar las únicas excepciones válidas para exceptuar el cobro del impuesto:

- I) Nunca haber sido incluido el fundo en el repartimiento respectivo.
- II) Haber sido revocado del mismo por el Gobierno.

Estaba expresamente prohibido a la Factoría o a los Administradores aceptar cualquier otra excusa alegada por el deudor.

c) Sujeto activo

En relación con quien era el obligado al impuesto, el artículo 5° decreto mantiene lo establecido en la ley de 1834 al indicar que debía procederse contra el “actual poseedor”.

A pesar de que ya estaba en vigencia el Código Civil, no se utiliza el término “poseedor” en el sentido que entrega dicho código, sino en el sentido que le entregaba la ley de 1834, es decir, quién gozara del fundo al momento de realizar el pago o cuando se le hiciera efectivo el cobro.

d) Deudor en caso de enajenación de propiedades

El decreto de 5 de agosto de 1858 establecía expresamente como deudor, en caso de enajenación de propiedad, a quien gozara del fundo al momento del cobro. Esto se encuentra establecido en el artículo 5° y, dada su profunda conexión con los artículos 6° y 7° será estudiado a continuación.

e) División de terrenos

La división de terrenos está tratada en los artículos 6° y 7° del decreto de 5 de agosto de 1858. A continuación, se examinará cuándo son aplicables las normas, quiénes son los obligados al pago, cuál es el régimen aplicable previo para realizar los trámites, cuáles son los trámites que realizar para acceder al ‘régimen definitivo’ y cuál es el ‘régimen definitivo’. Para esto se estudiarán dichas normas junto con el artículo 5°, buscando una interpretación armónica¹⁴¹:

“Artículo 5° Cualquiera que sea la cantidad adeudada por el catastro atrasado, con tal que corresponda a alguno de los repartimientos que se han hecho de este impuesto, se hará efectiva procediéndose contra el actual poseedor de los fondos gravados, aunque se hayan enajenado o dividido, pendiente el gravamen, sino se hubiese cumplido a este respecto lo dispuesto en los art. 6° y 7° de la ley de 28 de enero de 1837.

Artículo 6° En caso de división de los fundos, cuyo catastro no se hubiere satisfecho ni antes ni después de la división, se entenderá que son responsables por el total del impuesto adeudado, todos los nuevos dueños de mancomum, mientras no soliciten que se les divida el impuesto, conforme a los precitados artículos de la ley de 28 de enero de 1837.

Artículo 7° Para la división de la contribución del catastro, en el caso prevenido en el artículo anterior, se observarán las disposiciones dictadas para el impuesto Territorial por decreto de 24 de junio de 1857”.

f) Interpretación artículo 5°

El artículo 5°, que trata el sujeto activo en términos generales, se puede dividir en 4 partes:

- I) “Cualquiera que sea la cantidad adeudada por el catastro atrasado, con tal que corresponda a alguno de los repartimientos que se han hecho de este impuesto”.

¹⁴¹ Además de los textos mismos y el contexto histórico de ellos (que son examinados dentro de las hipótesis), no se ha encontrado en el transcurso de la investigación ningún otro antecedente que permita afirmar categóricamente alguna interpretación sobre otra.

Fundamental para entender el decreto entero. Básicamente dice que, mientras exista una cantidad adeudada y esta corresponda a alguno de los repartimientos que se han hecho para el catastro (no correspondiendo por tanto ninguna otra excusa, excepción, ni menos su calificación por las autoridades encargadas de la exacción) se debía proseguir con el cobro.

II) “Se hará efectiva procediéndose contra el actual poseedor de los fundos gravados”

Acá la norma repite, sin intentar innovar, lo establecido por la ley de 1834, esto es, que el deudor del impuesto era el actual poseedor, o dicho de otro modo, quien estuviera gozando del fundo en el momento del cobro, y por tanto, si existía una deuda y el fundo estaba inscrito en algún repartimiento, se debía accionar contra él.

Esta regla general sobre el obligado al pago establece que en caso de deuda (D¹⁴²) debía pagarla quien estuviera gozando del fundo en el momento del cobro (Qgf):

D ->Qgf

III) “Aunque se hayan enajenado o dividido, pendiente el gravamen”

Esta sección recalca¹⁴³ que era irrelevante si el fundo se había enajenado o dividido (tanto para subarrendar como en caso de división del dominio), pues siempre se debía proceder contra quien gozara en ese momento del predio, mientras persistiera el gravamen.

IV) “Si no se hubiese cumplido a este respecto lo dispuesto en los art. 6° y 7° de la ley de 28 de enero de 1837”.

¹⁴² Simbología:

-> : Implica qué.

^A : Y.

^v : Ó.

nd : Nuevo dueño.

^D : Deuda.

^{De} : Existe deuda anterior.

^{-De} : No existe deuda anterior.

^C : Se paga.

^{-C} : No se paga.

^v : Aplica el artículo 6°.

^f : No aplica el artículo 6°.

^{Qgf} : Quien goce del fundo en el momento del cobro.

^N : Se crean nuevas deudas.

^{-N} : No se crean nuevas deudas.

¹⁴³ Recuérdese que el interés del Gobierno en este decreto era enfatizar la persecución de los montos adeudados.

Los artículos 6° y 7° de dicha ley establecen los trámites a ser realizados en caso de división del fundo, ya sea por subarrendamiento¹⁴⁴ o por división efectiva de la propiedad¹⁴⁵. Esta sección pareciera establecer que la única forma de evitar que se persiguiera, en caso de división, por la totalidad a cualquier poseedor que gozara del fundo en el momento del cobro, era mediante la realización de dichos trámites.

g) Interpretación artículo 6°

El artículo 6°, que trata el sujeto activo en caso de división de terrenos, se examinará en 4° secciones:

I) “En caso de división de los fundos”

El encabezado del artículo establece simplemente que, en caso de subdivisión de terrenos, ya sea por subarrendamiento o subdivisión de la propiedad, se aplicará lo dispuesto en dicho artículo.

II) “Cuyo catastro no se hubiere satisfecho ni antes ni después de la división”

Esta parte, que se refiere a cuándo aplica el artículo, puede tener dos interpretaciones. Los puntos siguientes (aa y bb) son líneas interpretativas que deben ser entendidas en conjunto, examinándose aisladamente solo por razones metodológicas:

aa) Primera línea interpretativa:

En un análisis estricto, esta parte dentro del artículo crearía la siguiente premisa, en el contexto de división de fundos:

$$(D \vee N) \wedge \neg C \rightarrow V^{146}$$

O dicho de otro modo:

$$(D \wedge \neg C) \vee (N \wedge \neg C) \vee (D \wedge N \wedge \neg C) \rightarrow V^{147}$$

De la cual se pueden deducir los siguientes momentos, de cuya condición dependerá si se aplica o no dicha norma:

¹⁴⁴ Artículo 6° del decreto de 5 de agosto de 1858.

¹⁴⁵ Artículo 7° del decreto de 5 de agosto de 1858.

¹⁴⁶ Es decir, que en caso de división de fundos, si existe deuda anterior o se produce nueva deuda, y si ninguna se ha pagado, se le debe aplicar el artículo 6°.

¹⁴⁷ Esto significa que el artículo 6° se aplicará en caso de división de fundos cuando: a) exista deuda anterior a la división y no se pague, b) se produzca una deuda luego de la división y esta no se pague, o c) exista una deuda anterior a la división y además se produzca una nueva deuda luego de la misma, no cancelándose estas.

$D \vee \Lambda \neg C \wedge \neg N$	->	v
$D \vee \Lambda \neg C \wedge N$	->	v
$D \vee \Lambda C \wedge N$	->	v
$D \vee \Lambda C \wedge \neg N$	->	f
$\neg D \vee \Lambda \neg N$	->	f
$\neg D \vee \Lambda N \wedge C$	->	f
$\neg D \vee \Lambda N \wedge \neg C$	->	v ¹⁴⁸

Si se sigue este análisis lógico, este artículo se debía aplicar en 5/8 casos de posibles en la subdivisión de terrenos, mientras que en los otros 3/8 casos, al no aplicar, se debía usar la regla general creada por el artículo anterior.

bb) Segunda línea interpretativa:

Esta parte de la norma establecería simplemente que es irrelevante si la deuda es anterior o no a la división para que sea cobrada a quienes luego se establece, es decir, se debe aplicar en todos los casos, siempre. Esta segunda interpretación es mucho menos exegética y se basa principalmente en el contexto de la norma: buscar que el impuesto se cumpliera en todas circunstancias y sin ninguna excusa.

III) “Se entenderá que son responsables por el total del impuesto adeudado, todos los nuevos dueños”

Esta sección se refiere a quienes son los obligados al pago previo a la realización de los trámites.

aa) Primera línea interpretativa: Dentro de esta línea interpretativa hay dos posibles hipótesis:

aaa) Primera hipótesis: Los obligados al pago son los nuevos dueños.

La primera forma de entender esta sección, es decir, de dilucidar quiénes se entienden obligados al pago, pareciera ser bastante clara y provenir de la propia lectura.

¹⁴⁸ El artículo 6° se aplicará en los siguientes casos de división de fundos:

Existe deuda anterior a la división, no se cancela y no se produce una nueva deuda luego de la división.

Existe deuda anterior a la división, no se cancela y se produce una nueva deuda luego de la división.

Existe deuda anterior a la división, se cancela y se produce una nueva deuda luego de la división.

No existe deuda anterior a la división, se produce una deuda luego de la división y no se cancela.

El artículo 6° no se aplicará en los siguientes casos de división de fundos:

Cuando existe deuda anterior a la división, esta se cancela y no se produce una nueva deuda luego de la división.

No existe deuda anterior a la división y no se produce una deuda luego de la división.

No existe deuda anterior a la división, se produce nueva deuda luego de la división y esta se cancela.

Se sitúa esta carga en los nuevos dueños (nd), cambiándose la regla general, impuesta por la ley de 1834 y repetida por el mismo artículo 5° de este decreto, que establece que los obligados al pago son quienes gozan del fundo al momento del cobro (Qgf), situación que sería aplicable en todos los casos en que no aplica el artículo 6°. Se expresa de la siguiente manera, continuando con el análisis:

$$(D_{\forall} \wedge \neg C) \vee (N \wedge \neg C) \vee (D_{\forall} \wedge N \wedge \neg C) \rightarrow nd^{149}$$

$$\neg((D_{\forall} \wedge \neg C) \vee (N \wedge \neg C) \vee (D_{\forall} \wedge N \wedge \neg C)) \rightarrow Qgf^{150}$$

Y cada cual se aplica en cada momento específico:

$D_{\forall} \wedge \neg C \wedge \neg N$	\rightarrow	nd
$D_{\forall} \wedge \neg C \wedge N$	\rightarrow	nd
$D_{\forall} \wedge C \wedge N$	\rightarrow	nd
$D_{\forall} \wedge C \wedge \neg N$	\rightarrow	Qgf
$\neg D_{\forall} \wedge \neg N$	\rightarrow	Qgf
$\neg D_{\forall} \wedge N \wedge C$	\rightarrow	Qgf
$\neg D_{\forall} \wedge N \wedge \neg C$	\rightarrow	nd ¹⁵¹

¹⁴⁹ En caso de división de fundos, los obligados al pago de la deuda serán los nuevos dueños cuando: a) exista deuda anterior a la división y no se pague, b) se produzca una deuda luego de la división y esta no se pague, o c) exista una deuda anterior a la división y además se produzca una nueva deuda luego de la misma, no cancelándose estas.

¹⁵⁰ Cuando no se cumplan las siguientes condiciones, en caso de división de fundos los obligados al pago serán quienes gocen del fundo al momento del cobro: a) exista deuda anterior a la división y no se pague, b) se produzca una deuda luego de la división y esta no se pague, o c) exista una deuda anterior a la división y además se produzca una nueva deuda luego de la misma, no cancelándose estas.

¹⁵¹ En los siguientes casos de división de fundos, los obligados al pago de la deuda serán los nuevos dueños:

- Existe deuda anterior a la división, no se cancela y no se produce una nueva deuda luego de la división.
- Existe deuda anterior a la división, no se cancela y se produce una nueva deuda luego de la división.
- Existe deuda anterior a la división, se cancela y se produce una nueva deuda luego de la división.
- No existe deuda anterior a la división, se produce una deuda luego de la división y no se cancela.
- En los siguientes casos de división de fundos, los obligados al pago serán quienes gocen del fundo al momento del cobro:
- Cuando existe deuda anterior a la división, esta se cancela y no se produce una nueva deuda luego de la división.
- No existe deuda anterior a la división y no se produce una deuda luego de la división.
- No existe deuda anterior a la división, se produce nueva deuda luego de la división y esta se cancela.

Si se considera correcta la interpretación actual, esta sección restringiría la aplicación del artículo 6° más aun, y solo sería aplicable en aquellos casos de división de dominio y no subarriendo.

Esta interpretación, si bien exegéticamente correcta¹⁵², no solo es poco probable por su excesiva complejidad, sino que además no perseguiría (aparentemente) ningún resultado práctico, crearía una sistematización engorrosa, estableciendo cambios arbitrarios en el sujeto activo, los cuales se producirían sin ningún tipo de regulación adicional.

Existe además un factor indispensable a la hora de examinar este decreto: se dictó para agilizar el pago del catastro, evitar las excusas del pago y forzar, junto con el decreto de 15 de julio del mismo año, a que los Administradores del Estanco cobren en todos los casos.

Examinado en ese contexto, pareciera poco probable que para insistir en el pago irrestricto del catastro se hiciera un cambio, complejo y sin mayor regulación, en el sujeto activo. Además, debe recordarse que el artículo 5° hace responsable en caso de “división” a quien gozara del fundo al momento del cobro, por lo que esta interpretación genera, sí o sí, un conflicto con el artículo anterior.

Pareciera más probable que el uso del vocablo “dueño” fue un error inintencional de los redactores del decreto. Al ser, probablemente, el principal contribuyente del catastro el mismo dueño (en especial si se dividió la propiedad), es posible que se haya puesto como obligado al “dueño” como sinónimo de las frases comúnmente usadas en la época¹⁵³ para referirse a quién gozara del predio en el momento del cobro¹⁵⁴. Por lo tanto, si bien posible, esta interpretación pareciera ser poco probable.

aab) Segunda hipótesis: Los obligados al pago son quienes gozaran de los fundos al momento del cobro

Una segunda interpretación es que simplemente se utilizó equivocadamente, pero sin intención de modificar la ley, la expresión “dueños” como sinónimo de quienes debían por ley pagar el impuesto, esto es, quienes gozaban del predio al momento del cobro¹⁵⁵. Bajo esta interpretación, en los casos que aplicaría el artículo los obligados al pago serían quienes gozaban del predio al momento del cobro (Qgf), mientras que en los casos en que no aplique regiría la regla general (Qgf), expresado de la siguiente manera:

¹⁵² En definitiva, es lo que las palabras de la ley indican.

¹⁵³ “Predio” o “el actual poseedor”.

¹⁵⁴ Regla general.

¹⁵⁵ Al ser probablemente lo usual que fueran los dueños quienes ‘gozaban del fundo al momento del cobro’.

Tal como se verá más adelante, la parte final del artículo pudiera interpretarse en el sentido que se está recalando lo establecido por la ley de 1837, si esto se acepta como correcto, es un fuerte argumento para esta hipótesis.

$$(D_{\forall} \wedge \neg C) \vee (N \wedge \neg C) \vee (D_{\forall} \wedge N \wedge \neg C) \rightarrow Q_{gf}^{156}$$

$$\neg((D_{\forall} \wedge \neg C) \vee (N \wedge \neg C) \vee (D_{\forall} \wedge N \wedge \neg C)) \rightarrow Q_{gf}^{157}$$

Por lo tanto, se aplicaría de la forma que sigue en las distintas circunstancias:

$D_{\forall} \wedge \neg C \wedge \neg N$	\rightarrow	Q_{gf}
$D_{\forall} \wedge \neg C \wedge N$	\rightarrow	Q_{gf}
$D_{\forall} \wedge C \wedge N$	\rightarrow	Q_{gf}
$D_{\forall} \wedge C \wedge \neg N$	\rightarrow	Q_{gf}
$\neg D_{\forall} \wedge \neg N$	\rightarrow	Q_{gf}
$\neg D_{\forall} \wedge N \wedge C$	\rightarrow	Q_{gf}
$\neg D_{\forall} \wedge N \wedge \neg C$	\rightarrow	Q_{gf}^{158}

Como se ve, en todos los casos el resultado es exactamente el mismo: el dejar como obligado al pago a quienes gozaran del predio al momento del cobro. Esta situación además es concordante con lo que establece el artículo 5°, no existiendo ningún tipo de conflicto ni interno del decreto ni externo con el resto de la legislación.

Ahora bien, no obstante parecer correcta esta interpretación, le quita de toda utilidad práctica a dividir los diversos momentos en los cuales se aplica el artículo, y si se descartara la hipótesis de que el artículo modificaba el sujeto activo trasladándolo a los dueños¹⁵⁹, se debería rechazar toda la línea interpretativa (i).

¹⁵⁶ Cuando se cumplan las siguientes condiciones, en caso de división de fundos, los obligados al pago serán quienes gocen del fundo al momento del cobro: a) exista deuda anterior a la división y no se pague, b) se produzca una deuda luego de la división y esta no se pague, o c) exista una deuda anterior a la división y además se produzca una nueva deuda luego de la misma, no cancelándose estas.

¹⁵⁷ Cuando no se cumplan las siguientes condiciones, en caso de división de fundos, los obligados al pago serán quienes gocen del fundo al momento del cobro: a) exista deuda anterior a la división y no se pague, b) se produzca una deuda luego de la división y esta no se pague, o c) exista una deuda anterior a la división y además se produzca una nueva deuda luego de la misma, no cancelándose estas.

¹⁵⁸ En los siguientes casos de división de fundos, los obligados al pago serán quienes gocen del fundo al momento del cobro:

- Existe deuda anterior a la división, no se cancela y no se produce una nueva deuda luego de la división.
- Existe deuda anterior a la división, no se cancela y se produce una nueva deuda luego de la división.
- Existe deuda anterior a la división, se cancela y se produce una nueva deuda luego de la división.
- No existe deuda anterior a la división, se produce una deuda luego de la división y no se cancela.
- Cuando existe deuda anterior a la división, esta se cancela y no se produce una nueva deuda luego de la división.
- No existe deuda anterior a la división y no se produce una deuda luego de la división.
- No existe deuda anterior a la división, se produce nueva deuda luego de la división y esta se cancela.

¹⁵⁹ Dado que el argumento de texto en esa hipótesis es fuerte, no se la puede eliminar categóricamente

ab) Segunda línea interpretativa: Dentro de esta línea interpretativa, los obligados al pago son quienes gozaran de los fundos al momento del cobro.

Los argumentos en contra de la línea interpretativa (i) son los mismos dados a favor de este punto; considérese aquí incluido. En definitiva, en caso de división de fundos se les debía cobrar a todos quienes estuvieran gozando de los nuevos predios al momento del cobro, sin importar si la deuda insoluble era anterior o no a la división de los mismos. Tal como se ha mencionado, esta interpretación es concordante tanto con el artículo 5° como con el contexto del decreto¹⁶⁰.

IV) “De mancomum, mientras no soliciten que se les divida el impuesto”.

En esta sección se examina cuánto es lo que se le deba cobrar a cada contribuyente (el régimen aplicable) en caso de división, tanto antes como después de la realización de los trámites. Nótese que la interpretación de esta sección es común a las líneas (i) y (ii).

aa) Régimen aplicable previo a la realización de los trámites:

Se establece claramente que el régimen aplicable mientras no realicen los trámites exigidos es el de la mancomunidad. La mancomunidad, o simple conjunción, está tratado en el Código Civil respecto a la multiplicidad de sujetos en una obligación, estableciéndose como la regla general en caso de obligaciones divisibles, en contraposición con la solidaridad, u obligaciones “insólidum”, definiéndose la mancomunidad en el artículo 1511 de la siguiente manera: “En general, cuando se ha contraído por muchas personas o para con muchas la obligación de una cosa divisible, cada uno de los deudores, en el primer caso, es obligado solamente a su parte o cuota de la deuda”.

Tal como se recordará en esta misma sección, la regla (general) que entrega la ley de 1837 para el régimen aplicable después de la realización de los trámites, que vendría a ser un incentivo para la realización de los mismos, es la siguiente: Cada contribuyente solo debe pagar solo a su parte calculada en proporción al valor del fundo íntegro.

Por tanto, la duda es cuál es la extensión de la cuota del impuesto de cada contribuyente en la mancomunidad establecida en el decreto. Al respecto se pueden dar al menos 2 teorías:

aaa) Primera interpretación: Se debe limitar la cuota del impuesto de cada fundo en proporción a lo que le corresponde del predio original

Si bien esta es una interpretación de texto, este es exactamente el mismo régimen que se debería aplicar luego de la realización de los trámites. Si fuera así, la frase ‘este régimen se aplicará mientras no soliciten que se les divida el impuesto’ carecería de todo sentido, pues se les seguiría aplicando el mismo incluso luego de realizados los trámites. Además, iría contra el espíritu del decreto al no fomentar el cumplimiento

¹⁶⁰ Y con la parte final del artículo 6°, si se acepta dicha hipótesis.

eficiente del pago del impuesto, al hacer inútil el regularizar la situación de los predios divididos voluntariamente.

aab) Segunda interpretación: Solidaridad

Lo que buscaba el decreto era en realidad la solidaridad: perseguir el total de lo adeudado contra cualquiera de los nuevos contribuyentes. Así, cuando escribió “mancomum” lo que en realidad en realidad quería decir era “insólidum”.

Apoyando esta teoría, que pareciera ser la más acertada, el decreto de 5 de noviembre de 1860¹⁶¹ al referirse exactamente al mismo tema¹⁶², confunde los conceptos, indicando que los nuevos contribuyentes serán “mancomunada y solidariamente responsables por las contribuciones adeudadas”. Al duplicar los conceptos buscaba reforzar la idea de la solidaridad, dándole de alguna forma más autoridad o peso con la rimbombancia de las palabras juntas.

Además, la Ordenanza del Estanco de 7 de septiembre de 1861 al regular la misma materia repite palabra por palabra todas las normas previas, con la salvedad que en vez de decir “mancomunió” o “solidaridad” como antes, dice que todos los nuevos deudores serán “subsidiariamente responsables por las contribuciones adeudadas”¹⁶³. Al ser todos obligados principales no son subsidiarios de nadie, de manera que lo que se buscaba era indicar la solidaridad existente entre ellos.

Incluso el propio Código Civil cae en la confusión de términos (relacionado con solidaridad). Un ejemplo está en su artículo 1526, donde al querer decir que, cuando existiera solo un deudor culpable o negligente que hiciera imposible el cumplimiento de una obligación, él era el único obligado al pago, lo hace de la siguiente forma: “Aquel de los codeudores por cuyo hecho o culpa se ha hecho imposible el cumplimiento de la obligación, es exclusiva y solidariamente responsable de todo perjuicio al acreedor”¹⁶⁴. Acá se equivoca en los términos al querer darle énfasis al concepto mediante usar palabras que sonaran poderosas, puesto que los conceptos de exclusividad y solidaridad son completamente excluyentes. Como se ve, el confundir los términos queriendo indicar solidaridad era común en la época.

Según esta teoría, mientras no se realizaran los trámites indicados, cada nuevo predio estaba obligado no solo a pagar su cuota, sino el total de la deuda del predio original como si nunca hubiera existido la división, pudiéndosele cobrar dicha suma a cada nuevo contribuyente. Esta interpretación es perfectamente concordante con el sentido del artículo 5° y con el espíritu del decreto en general.

¹⁶¹ Referente a lo que sería conocido como impuesto Agrícola.

¹⁶² Régimen aplicable en caso de división de terrenos previo a la realización de los trámites regulatorios.

¹⁶³ La obligación subsidiaria es aquella que no se le puede hacer exigible al deudor subsidiario sino hasta que se ha agotado infructuosamente el cobro hacia el deudor principal.

¹⁶⁴ El artículo completo es el siguiente:

“Art. 1526. Si la obligación no es solidaria ni indivisible, cada uno de los acreedores puede solo exigir su cuota, y cada uno de los codeudores es solamente obligado al pago de la suya; y la cuota del deudor insolvente no gravará a sus codeudores. Exceptúense los casos siguientes:

3° Aquel de los codeudores por cuyo hecho o culpa se ha hecho imposible el cumplimiento de la obligación, es exclusiva y solidariamente responsable de todo perjuicio al acreedor”.

ab) Régimen aplicable luego de la realización de los trámites:

No hay duda que, luego de la realización de los trámites, se le debía cobrar a cada nuevo predio una cantidad proporcional al valor del fundo original. Esto es lo establecido por la regla general de la ley de 1837¹⁶⁵.

V) “Conforme a los precitados artículos de la ley de 28 de enero de 1837”.

Esta sección, que debemos examinarla según el artículo 6° en su conjunto¹⁶⁶, puede interpretarse de diversas maneras:

aa) Primera interpretación

Esta sección sería una declaración de principios del artículo, de manera que todo lo establecido en este se hace “conforme a los precitados artículos de la ley de 28 de enero de 1837”, recordando a los destinatarios directos del decreto que lo que tienen que hacer, en definitiva, es cumplir la ley. Esta interpretación además tiene el incentivo de poderse utilizar como argumento a favor de que el decreto no buscaba modificar al sujeto activo en caso de división de terrenos.

ab) Segunda interpretación

Al estar pareada con “mientras no soliciten que se les divida el impuesto, conforme a los precitados artículos de la ley de 28 de enero de 1837” esta sección hace una referencia a los trámites para la división de terrenos que exige la ley de 1837, remitiéndose a lo ya dicho por el artículo 5° (“precitados”). Esta interpretación tiene el inconveniente de chocar con lo establecido por el artículo 7°, que establece en forma clara el procedimiento a seguir en este caso. Tal como se verá, esta contradicción es solo aparente.

ac) Tercera interpretación

Al indicar el artículo “en caso de división de los fundos cuyo catastro no se hubiere satisfecho... se entenderá que son responsables... de mancomum, mientras no soliciten que se les divida el impuesto, conforme a los precitados artículos de la ley de 28 de enero de 1837” nos muestra que el régimen aplicable luego de la realización de los trámites es el consagrado en la ley de 1837 (así como la solicitud de división). Aun en caso de no considerarse esta interpretación como la correcta de la parte final del artículo 6°, al ser lo indicado en la ley de 1837 la regla general, esto se aplica de todas maneras.

¹⁶⁵ La sección final de este artículo podría ser interpretada en este mismo sentido.

¹⁶⁶ “En caso de división de los fundos, cuyo catastro no se hubiere satisfecho ni antes ni después de la división, se entenderá que son responsables por el total del impuesto adeudado, todos los nuevos dueños de mancomum, mientras no soliciten que se les divida el impuesto, conforme a los precitados artículos de la ley de 28 de enero de 1837”.

Las tres interpretaciones indicadas son perfectamente válidas, y no se varía realmente la aplicación del impuesto, independientemente de la que se elija.

i) Interpretación artículo 7°

A continuación, se examina el artículo 7° del decreto de 5 de agosto de 1858: “Artículo 7° Para la división de la contribución del catastro, en el caso prevenido en el artículo anterior, se observarán las disposiciones dictadas para el impuesto Territorial por decreto de 24 de junio de 1857”¹⁶⁷. Este artículo trata sobre el procedimiento que se deben seguir los contribuyentes de los nuevos fundos para optar al régimen más favorable de tributación en caso de división.

Además de esta, hay otras normas en el mismo decreto que se refieren exactamente a lo mismo. El artículo 5° es expreso en decir que se le cobrará la cantidad adeudada del catastro a quien sea que goce del fundo mientras no se cumplan los trámites dispuestos “en los artículos 6° y 7° de la ley de 28 de enero de 1837” y, si se interpreta en dicho sentido, el artículo 6° también sindicaría a esos trámites como los mandatorios.

Si el artículo 7° indica que aquellos a realizar están en el decreto de 24 de junio de 1857 nos encontraríamos frente a una colisión de normas ¿cuál se aplica? Esta una contradicción aparente, pues las diversas normas tienen destinatarios distintos.

Dentro de los trámites a realizar, existen de dos tipos: aquellos que realizan los interesados y aquellos que deben realizar la administración de forma interna. La ley de 1837 establece trámites para los interesados, mientras que el decreto de 1857 contiene procedimientos tanto para los contribuyentes como internos para la administración. Y tanto la ley de 1837 como el decreto de 1857 establecen exactamente los mismos trámites para los contribuyentes. De esta forma, las normas indicadas se complementan y no se sobreponen, haciendo que en realidad no exista contradicción.

Los trámites a realizar por los interesados, por ya haber sido estudiados en su momento¹⁶⁸, entiéndanse contenidos aquí, mientras que aquellos de carácter interno que deben realizar los organismos estatales, serán examinados con profundidad junto al impuesto Territorial, por ser en su esencia una norma específica a este tributo.

j) Resumen división de terrenos

En resumen, los nuevos deudores en caso de división de terrenos eran aquellos que gozaran del fundo en el momento del cobro¹⁶⁹. Todos los nuevos deudores eran solidariamente responsables por el pago de la deuda, mientras no realizaran los trámites regulatorios¹⁷⁰. Los trámites establecidos, para aplicar el régimen de cobro más favorable, son aquellos establecidos tanto en la ley de 28 de enero de 1837 y el decreto de 24 de junio de 1857.

¹⁶⁷ Dada la especialidad del decreto de 24 de junio de 1857, este será analizado por separado, junto con el Impuesto Territorial.

¹⁶⁸ En la sección 6.1 del de este artículo.

¹⁶⁹ Interpretación más probable. Si no se comparte esta hipótesis surge además la duda de cuando se aplica el artículo 6° del decreto.

¹⁷⁰ Al igual que en la nota anterior, esta es la interpretación más probable.

Luego de la realización de los trámites regulatorios se les debe cobrar a los contribuyentes según la regla general, esto es, a todos los nuevos predios en proporción a su participación en el fundo íntegro.

Cuadro comparativo de los procedimientos de cobro del catastro en 1858

Decreto de 15 de julio 1858	Decreto de 5 de agosto 1858
Se debía realizar una notificación un mes antes por medio de un bando	
La primera notificación se podía realizar tanto por el Recaudador como por el Administrador del Estanco.	La primera notificación se solicitaba por los Administradores del Estanco, era transmitida por el Gobernador respectivo, y se realizaba por los Subdelegados, Inspectores o por los Celadores de su dependencia.
La solicitud al Juez de Letras del mandamiento de ejecución y embargo era inmediatamente posterior al vencimiento de la fecha de pago.	La solicitud al Juez de Letras de mandamiento de ejecución y embargo era posterior a la primera notificación del impuesto.

10.4. Resultados de los nuevos procedimientos de cobro

Interesante es ver lo que pensaba el Gobierno respecto a los nuevos procedimientos de exacción del catastro en 1858: “Estos saldos en la recaudación se efectuarán cada año y han ido acumulándose hasta formar en 1° de enero del presente año, una suma de \$79.677. Para remediar este caso, pero de cuya eficacia dudo mucho, porque es evidente que el efecto tiene su origen en la ley que creó el impuesto, y sin operar una reforma no es dable que desaparezca”¹⁷¹.

En cuanto a la efectividad de las nuevas normativas de cobro de los impuestos territorial y catastro, el Gobierno en 1859 manifestaba que estos tenían “buen efecto”¹⁷² y para 1860 lo recaudado iba en alza. Esto se reflejó en los números. Siendo que la deuda en 1858 para el Impuesto Territorial ascendía a \$239.215 con 7,5 centavos, para 1860 esta había disminuido a \$131.376 con 47,4 centavos; lo mismo ocurría con el catastro, las medidas adoptadas hicieron disminuir la deuda histórica que para 1858 llegaba a \$49.480 con 67,75 centavos hasta \$22.213 con 55 centavos en 1860¹⁷³.

Gracias a los resultados obtenidos, el núcleo del sistema de cobro implementado en julio de 1858 se mantendría en el tiempo, revalidándose por distintas normas hasta el fin del Impuesto Agrícola.

¹⁷¹ OVALLE, Matías, *Memoria 1858*, op. cit. (n. 132), p. 354.

¹⁷² OVALLE, Matías, *Memoria 1859*, op. cit. (n. 37), pp. 150 y 151.

¹⁷³ Fuente: NOVOA, Jovino, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1861*, p. 389 y ss.

A pesar que el alza en lo recaudado por ambos impuestos fue proporcionalmente significativa, los problemas que generaban los pasos previos del cobro del catastro no admitieron prórroga. Para 1860, antes de saber el resultado del cobro de ese año ya manifestaba lo siguiente:

“El sistema establecido para la recaudación de este impuesto es peor todavía que el de la contribución territorial, porque exige requerimientos y pasos previos que abren la puerta para que el deudor de mala fe burle el celo del empleado fiscal. Síguese de aquí demandas y trámites judiciales que a la par que privan al erario de sus fondos, hacen más odiosas las contribuciones a los ojos de la multitud”¹⁷⁴.

10.5. Identidad con Impuesto Territorial

La puesta en práctica del Impuesto Territorial fue el principio del fin para el catastro. Como se verá, si bien en un inicio se esperaba que el Impuesto Territorial fuera muy distinto a lo que se terminó aplicando¹⁷⁵, al final terminó gravando la renta de los predios agrícolas según un repartimiento. Así, el resultado fue que ambos impuestos eran prácticamente idénticos. José María Berganza, Ministro de Hacienda en 1856, indicaba:

“Entre el catastro y el diezmo hay perfecta analogía y debe haber, por consiguiente, uniformidad de los principios y reglas a que estén sujetos. Ambos impuestos gravan las propiedades rurales y recaen sobre las rentas según las disposiciones dictadas por el Congreso. La apreciación de estas rentas, las épocas del pago y todos los demás procedimientos deberían por tanto ser iguales. No acontece así en la actualidad. Una comisión compuesta de una manera aprecia el fundo para la contribución reemplazante del diezmo, y otra organizada de un modo distinto, lo avalúa para el catastro, llegándose por estos diversos medios al chocante y contradictorio resultado de que un fundo vale cuatro para satisfacer la contribución del diezmo, mientras que este mismo fundo solo vale dos para cubrir el catastro”¹⁷⁶.

Por esta razón, cuando el Impuesto Territorial empezó a cobrarse en 1855 y gravando a 32.822 fundos y recaudando \$521.544, mientras que el catastro solo gravaba a 12.028 predios y recaudaba \$99.935, las alarmas se prendieron, no solo por la recaudación fiscal, sino por el descontento que dicha desigualdad provocaba.

La diferencia entre la cantidad de fundos gravados entre el catastro y el Impuesto Territorial debe analizarse con cuidado, puesto que mientras que el catastro eximía a los fundos que ganaban menos de \$25 anuales, el Impuesto Territorial no eximía a ningún fundo, por lo que ambas cifras no debieran ser comparadas. A pesar de esto, dicha

¹⁷⁴ NOVOA, Jovino, *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1860*, pp. 116 y 117.

¹⁷⁵ El ser un impuesto a la tenencia de propiedad sobre el valor de los terrenos.

¹⁷⁶ BERGANZA, José María, *Memoria 1856, op. cit.* (n. 84), pp. 588-589.

comparación era normal en su época¹⁷⁷. Además, al tener estos dos impuestos iguales cobrados según por distintos repartimientos, pagados en diversas fechas y cobrados con distintas normas, se generaban problemas de tipo administrativo. Si se unían, calculaban que obtendrían mayores recursos económicos¹⁷⁸ así como se produciría un ahorro por darle uso eficiente a la administración del Estado¹⁷⁹.

11.- DEROGACIÓN (O TRANSFORMACIÓN) DEL CATASTRO

El fin del catastro se produjo mediante la ley de 7 de septiembre de 1860 y el decreto de 5 de noviembre del mismo año, que derogaban las normas anteriores del catastro y cambiaban su base por el repartimiento utilizado para el Impuesto Territorial, fusionando en la práctica ambos impuestos.

Sin embargo, ninguna de estas normas derogó realmente al catastro, continuándose su identificación como tal en las normas posteriores a noviembre de 1860; es más, algunas de sus normas continuaron en vigencia, como lo era la ley de 18 de noviembre de 1845. De esta manera lo más correcto es indicar que el catastro se transformó en el Impuesto Agrícola, permaneciendo el primero, en su esencia, en la legislación.

Si el catastro siguió siendo válido después de 1860 ¿cuándo se habría derogado entonces? Bajo este supuesto, no habría visto su fin sino hasta que el Impuesto Agrícola pasó de ser fiscal a municipal, por la ley de 24 de diciembre de 1891.

12.- CONCLUSIONES

De todos los impuestos que gravaron la renta en Chile, el más influyente es el catastro. No solo fue el primer impuesto al Renta que se aplicó en Chile, sino que gracias a dicha pionera característica (y al inevitable proceso de ensayo y error que conlleva) muchas instituciones fueron creadas y perfeccionadas, y producto de esto nos acompañan hasta el día de hoy: dado el proceso de determinación de la base imponible nació el procedimiento de Reclamo, producto de las características propias de la obligación tributaria se formó un procedimiento especializado en esta, por ejemplo.

Además, en lo que a su fondo se refiere (su hecho gravado), la influencia del catastro continúa hasta el día de hoy, manteniéndose en los impuestos posteriores y continuando hasta hoy mismo, consagrándose en el actual número 1 del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

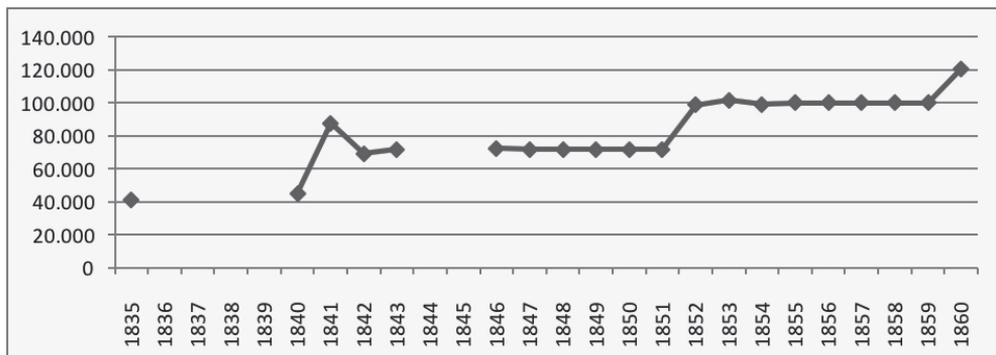
¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ OVALLE, Matías, *Memoria 1858, op. cit.* (n. 132), p. 354.

¹⁷⁹ OVALLE, Matías, *Memoria 1859, op. cit.* (n. 37), p. 150.

13.- ANEXOS

En relación con los gráficos y tabla, sus datos fueron extraídos en su totalidad de las Memorias del Ministerio de Hacienda entre los años 1836 y 1864. Los valores monetarios expresados corresponden a los de la época y no han sido actualizados. Y por razones de orden, solo se han incluido en los gráficos los pesos y no los reales.

13.1. Gráfico con las recaudaciones totales del catastro¹⁸⁰

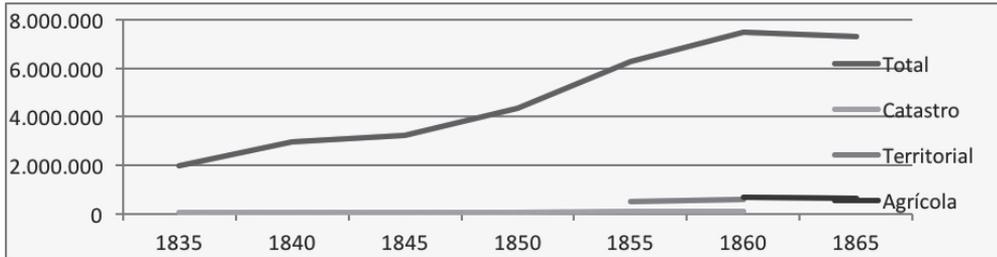
13.2. Total entradas ordinarias del Estado 1833-1863



¹⁸⁰ No se ha encontrado ningún dato, ni oficial ni extraoficial, sobre las recaudaciones de los años 1836, 1837, 1838, 1839, 1844 y 1845.

13.3. Gráfico comparativo entre total ingresos estatales y los impuestos a las rentas agrícolas (1835-1865)

(Se han proyectado, para compararlo con las otras entradas, las recaudaciones del catastro entre 1835-1840 y 1843-1846)



13.4. Tabla ingresos impuestos (diezmo, catastro, Territorial y Agrícola), así como las entradas ordinarias del Estado

Año	Diezmo	Catastro	Impuesto Territorial	Impuesto Agrícola	Ingresos ordinarios Totales
1835	250.013	41.267			2.003.421
1836	271.810	-			2.275.427
1837	-	-			-
1838	-	-			-
1839	312.068	-			2.386.952
1840	340.027	44.811			2.946.247
1841	231.232	87.350			2.761.788
1842	212.427	69.118			3.074.575
1843	234.473	71.505			3.001.229
1844	-	-			3.223.039
1845	-	-			3.223.039
1846	407.878	72.385			3.623.918
1847	438.737	71.542			3.484.204
1848	461.029	71.542			3.552.663
1849	448.683	-			4.035.286
1850	363.552	83.632			4.334.344
1851	375.267	71.542			4.426.907
1852	526.947	98.622			5.480.480
1853	581.015	101.494			5.552.484
1854	604.475	99.916			5.946.216
1855	237.226	99.935	521.544		6.287.526
1856		99.935	526.941		6.509.867
1857		99.836	526.914		6.419.142
1858		99.830	526.914		5.959.759
1859		99.884	526.898		6.264.165
1860		120.671	591.090		7.494.750
1861				666.789	5.850.821

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS

- BERGANZA, José María. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1854*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- BERGANZA, José María. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1856*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- GARCÍA REYES, Antonio. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1849*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- LETÉLIER, Valentín [recopilador]. *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*. Santiago de Chile: Imprenta Cervantes, 1889, 37 v.
- MONTT, Manuel, en: *Sesiones Congreso Nacional de 1854*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional, 1854; en recopilación titulada “Legislatura Ordinaria” perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- NOVOA, Jovino. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1860*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- NOVOA, Jovino. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1861*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- OVALLE, Matías. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1858*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- OVALLE, Matías. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1859*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- PÉREZ, José Joaquín. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1845*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- RENGIFO, Manuel. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1835*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- RENGIFO, Manuel. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1842*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- TOCORNAL, Joaquín. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1836*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- TOCORNAL, Joaquín. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1839*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.

- TOCORNAL, Joaquín. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1840*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- URMENETA, Jerónimo. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1851*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- VIAL, Manuel Camilo. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1848*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- VIAL, Manuel Camilo. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1849*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.
- WADDINGTON, José Guillermo. *Memoria que el Ministro de Estado en el departamento de Hacienda presenta al Congreso Nacional año de 1853*. Santiago de Chile: recopilación ad-hoc perteneciente a la Biblioteca del Congreso Nacional.

Libros y artículos

- BARROS ARANA, Diego, *Historia General de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, segunda edición, 1999, 16 v.
- BENAVENTE, Diego José, *Opúsculo sobre la Hacienda Pública en Chile*, Santiago de Chile: Versión Producciones Gráficas Ltda., 2010, 141 p.
- CARANDE, Ramón, "Las llevaderas alcabalas", en: *Moneda y Crédito* Revista de Economía, N° 13. Madrid, España: 1945, 22 p.
- ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. París, Francia: Librería de Rosa, Bpuret y Cía., 1852, 1543 p.
- MANUSCHEVICH, Isaac. *Historia de los Impuestos Fiscales en Chile*. Santiago de Chile: Imprenta La Economía, 1925, 86 p. Disponible en Biblioteca Archivo Central Andrés Bello, Universidad de Chile.
- MARTNER, Daniel. *Estudio de la política comercial chilena e historia económica nacional*. Santiago de Chile: Imprenta Universitaria, 1969, 720 p.
- MEZA VILLALOBOS, Néstor. *La conciencia política chilena durante la Monarquía*. Santiago de Chile: Instituto de Investigaciones Histórico Culturales, Universidad de Chile, 1958, 321 p.
- MOXÓ, Salvador de. *La alcabala: sobre sus orígenes, concepto y naturaleza*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1964, 153 p.
- PÉREZ Y LÓPEZ, Antonio Xavier, *Teatro de la legislación universal de España e Indias, por orden cronológico de sus cuerpos, y decisiones no recopiladas; y alfabético de sus títulos y principales materias*. Madrid, España: Imprenta de Manuel Gonzales, 1791, 28 v.
- ROMERO, Emilio. *Historia Económica del Perú*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la UNMSM, 2006, 441 p.
- RENGIFO, Osvaldo. *Don Manuel Rengifo: su vida y su obra*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1983, 173 p.
- SALAZAR, Gabriel. *Labradores, peones y proletarios*. Santiago de Chile: Editorial LOM, segunda edición, 2000, 334 p.

SILVA VARGAS, Fernando. “Esquema de la hacienda real en Chile indiano (siglos XVI y XVII)”, en: *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 4, pp. 208-250. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1965.

STUART MILL, JOHN. *Principios de economía política con algunas de sus aplicaciones a la filosofía moral*. Panuco, México: Fondo de Cultura Económica, 1943.