INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el decreto ley Nº 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, la ley Nº 18.965, Orgánica Constitucional de Municipalidades y otros cuerpos legales, en relación con el Fondo Común Municipal.

BOLETÍN Nº 4.040-06.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional e iniciado en mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

Hacemos presente que de conformidad con el inciso sexto del artículo 36 del Reglamento de la Corporación, esta iniciativa se discutió solamente en general.

A la sesión en que la Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus miembros, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: la Subsecretaria, señora Claudia Serrano; el Jefe de la División de Municipalidades, señor Samuel Garrido; el Jefe de la División Jurídico Legislativa, señor Rodrigo Cabello; el Jefe de Gabinete, señor Axel Callis y los Asesores, señores Juan Carlos Anabalón; Víctor Hugo Miranda, y Alvaro Villanueva, y del Instituto de Jueces de Policía Local: el Presidente, señor Cristián Arévalo y el Director, señor Edmundo Lema.

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley en informe tiene por objeto perfeccionar la fórmula de distribución del Fondo Común Municipal con el propósito de incrementar la parte correspondiente a la redistribución solidaria entre las comunas; redestinar al municipio un porcentaje de las multas impuestas por los jueces de policía local por infracciones a las normas del

tránsito, y fortalecer los organismos de control y disciplina financiera de los gobiernos locales.

- - -

II. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Prevenimos que los números 1) y 3) y la letra a) del número 5) del artículo 2º del proyecto, de aprobarse, deben serlo con quórum de ley orgánica constitucional, pues afectan normas de esa jerarquía, como con las que se refieren a las atribuciones de la Contraloría General de la República (artículo 99 de la Constitución Política) y a las atribuciones y funcionamiento del municipio y al mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos municipales, Fondo Común Municipal (artículos 119 y 122 del mismo texto constitucional).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Este proyecto de ley está estructurado en cinco artículo permanentes y un artículo transitorio. Los artículos permanentes modifican la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Rentas Municipales; la ley de procedimiento ante los juzgados de policía local y la ley que asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

IV. ANTECEDENTES

4.1. De Derecho

1. Constitución Política, artículos 3º, 99, 119 y 122.

2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

3. D.S. Nº 2. 385, de 1996, de Interior, que fijó el texto de la Ley de Rentas Municipales.

4. Ley Nº 18.280, sobre procedimiento ante los juzgados de policía local.

5. D.F.L. Nº 1-18.359, de 1985, de Interior, que traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

6. Ley Nº 19.602, que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades en materia de gestión.

4.2. De Hecho

El mensaje con que S.E. la señora Presidenta de la República inició la tramitación de este proyecto, señala que el Fondo Común Municipal es un mecanismo que tiene por finalidad la redistribución solidaria de los ingresos propios entre todas las municipalidades del país, mecanismo impulsado por el artículo 3º y reproducido por el artículo 122, ambos de la Constitución Política (artículo 14, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades).

Agrega el mensaje que el Fondo Común Municipal, durante el período 1990 - 2004, ha experimentado un incremento en sus ingresos de un 270% real, elevándose de $ 115.000.000 miles en el año 1990, a cerca de $ 430.000.000 miles en el año 2004. Expresa que un 77% de las municipalidades depende de este Fondo para el financiamiento de más del 50% de sus ingresos, cifra que asciende al 80% en aquellas comunas con menos de 5.000 habitantes.

La complejidad en el cálculo de los coeficientes y la variabilidad en las asignaciones anuales del Fondo dificulta su replicabilidad y comprensión por parte de los municipios, y acarrea problemas para la estabilidad de las finanzas municipales, razón por la cual algunos indicadores, particularmente los de pobreza y población, requieren ser actualizados.

En el contexto descrito y haciéndose cargo de los desafíos y demandas de mejores instrumentos de gestión requeridos por los propios municipios representados por la Asociación Chilena de Municipalidades, el proyecto en informe propone perfeccionamientos en el Fondo mediante un rediseño de su estructura de distribución, basado en los siete aspectos que se revisarán a continuación.

En primer término, sugiere la supresión del componente del 10% de distribución anual relativo a gestión y emergencia, pues su conformación muestra importantes variaciones en el tiempo, impidiendo que los municipios puedan estimar claramente las sumas finales con las que contarán por tales conceptos. Tampoco cumple con su propósito redistributivo.

Enseguida, propone elevar de un 90% a un 98% el componente del Fondo destinado a la redistribución de recursos entre las municipalidades.

En tercer término, destina el 2% del Fondo al mejoramiento de la gestión municipal, con el objeto de incentivar su eficiencia mediante el cumplimiento de metas que obedecen a parámetros objetivos y preestablecidos.

A continuación, plantea que, para asegurar mayores grados de transparencia y simplificación del sistema, la información con la cual se realizan los cálculos provenga de organismos oficiales y, también, que el número de indicadores de distribución sea menor. (La información oficial a que hace mención el mensaje, es la validada y reconocida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y por la Asociación Chilena de Municipalidades.).

En quinto lugar el proyecto de ley permite utilizar la encuesta CASEN, ponderada de acuerdo a la población de cada comuna, para perfeccionar la distribución del Fondo y, con ello, asegurar una mayor cobertura.

Continúa el mensaje señalando que se aumentará la vigencia del coeficiente a 4 años -período que coincide con la gestión edilicia-, a efectos de entregar mayor certeza en la recepción de recursos durante dicho espacio de tiempo, razón por la cual la primera aplicación del coeficiente regirá sólo durante los años 2007 y 2008.

Finalmente, y de acuerdo con la variabilidad del Fondo a que se hizo mención en un párrafo precedente, el proyecto considera un mecanismo de estabilización que permitirá el normal funcionamiento de los presupuestos municipales y que, por ende, impedirá que el municipio sufra mermas en su participación en los recursos del Fondo.

Bajo el acápite “Composición del Fondo Común Municipal”, el mensaje propone nuevas reglas para su distribución.

A este respecto, expone que se hará una distribución del 98% del Fondo como componente distributivo. La fórmula de reparto cuadrianual de dicho porcentaje -según los ítem ponderación e indicador-, se desglosa como sigue:

a) 25%, en partes iguales entre las comunas;

b) 10%, según la pobreza de la población;

c) 30%, de acuerdo al número de predios exentos, y

d) 35%, conforme a los mayores ingresos por ingreso propio permanente.

Para el 2% restante, el mensaje explica que su objeto es la redistribución de acuerdo a criterios de gestión. Su monto anual se fijará por decreto del Ministerio del Interior. Señala como condición para su entrega que las municipalidades no registren deudas con el sistema previsional o con el Fondo, y para su asignación se tendrá presente la inversión en capacitación y tecnología, la promoción del fomento productivo y el cumplimiento de la normativa municipal.

Se ocupa enseguida el mensaje de otras materias, tales como modificaciones formales para la adecuada implementación de la ley; la redestinación de porcentajes en materia de multas cursadas por los juzgados de policía local, y el establecimiento de normas de disciplina financiera aplicables a las municipalidades.

A propósito del redestino de las multas impuestas por los juzgados de policía local, se introducen modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades para que un 20% de ellas por infracción del artículo 118 bis de la ley número 18.290 (mal uso del sistema TAG) se destine al municipio en que se aplica la respectiva sanción. Del mismo modo considera modificaciones a la ley número 15.231, a efectos de que las municipalidades entreguen a los juzgados de policía local los medios necesarios para el buen ejercicio de sus funciones, lo que deberá fiscalizarse por la unidad de control respectiva.

En relación con las normas de disciplina financiera municipal, el mensaje expresa que ésta persigue mayor eficiencia en la gestión al facilitar el acceso a la información pública de sus actividades, mejorando con ello el control ciudadano, como también elevar los estándares de fiscalización del concejo municipal, pues éste contará con una información veraz al momento de discutir el presupuesto municipal, en aspectos tales como las deudas con proveedores y empresas de servicio o de pasivos derivados de demandas judiciales. A mayor abundamiento, señala el mensaje que para el caso de las municipalidades que tengan deudas por no pago de sus obligaciones previsionales, se faculta a los funcionarios agraviados para recurrir al Tribunal Electoral Regional a efectos de que declare la respectiva responsabilidad (remoción del responsable).

Finalmente, se elimina la inembargabilidad de los depósitos a plazo a nombre del municipio.

- - -

V. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS

Cual se señaló en un acápite precedente, el proyecto en informe está conformado con cinco artículos permanentes y un artículo transitorio. Consignamos a continuación una descripción de dichos preceptos, de los numerales que los integran y de las normas que éstos y aquéllos modifican o suprimen.

El artículo 1º, en sus tres números, propone enmiendas a la ley sobre Rentas Municipales, contenida en el D.S. Nº 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior.

El numeral uno se ocupa del artículo 38 de ese cuerpo legal, precepto que regula la forma de recaudación y de distribución del Fondo Común Municipal. Esta última, en líneas generales, se desagrega en un 90% en los siguientes términos:

1) Un 10% por partes iguales entre las comunas.

2) Un 10% en relación con la pobreza relativa de las comunas definida en la forma que establezcan los indicadores fijados por el reglamento.

3) Un 15% en proporción a la población de cada comuna.

4) Un 30% en proporción al número de predios exentos de contribuciones con respecto al total de predios exentos en todo el país.

5) Un 35% en proporción directa al promedio de los tres años anteriores precedentes al último trienio anterior, del menor ingreso propio por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de ese ingreso por habitante.

En las regulaciones posteriores este precepto del texto vigente establece el procedimiento para fijar los factores que sirven para determinar los coeficientes de distribución.

Finalmente, señala que el 10% restante del total del Fondo Común Municipal se distribuirá por mitades en razón de los siguientes parámetros:

La primera mitad para promover la eficiencia en la gestión municipal, entendiendo por tal la destinación de una menor

proporción del gasto operativo para realizar sus funciones, en relación con sus ingresos propios de los años anteriores.

El otro 50% para apoyar proyecto de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas.

El texto de reemplazo para este artículo dispone que la distribución del Fondo se ajustará a los siguientes indicadores:

1) Un 25% por partes iguales a todas las comunas del país.

2) Un 10% en relación con el número de pobres de la comuna, ponderado con el número de pobres del país.

3) Un 30% en proporción directa con el número de predios exentos de contribuciones de cada comuna, con respecto a los predios exentos de todo el país.

4) Un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios del municipio del año precedente al cálculo.

Agrega que para determinar los ingresos propios se considerarán las rentas de propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial, una vez descontado al aporte al Fondo Común; el 37,5% de la recaudación por permisos de circulación; la recaudación de patentes de beneficio directo; las patentes mineras y acuícolas que correspondan al municipio; derechos de aseo; licencias de conducir; derechos varios y de concesiones; el ingreso que corresponda al municipio por la explotación de casinos de juego, y las multas que éstos apliquen.

En lo tocante a la Isla de Pascua, se considerarán como ingresos propios los recursos del Fondo, previo a su distribución, que se le asignen en compensación por los valores que deja de percibir por contribuciones, permisos de circulación y patentes municipales.

En un inciso siguiente, el precepto de reemplazo dispone que en diciembre de cada año se determinarán los coeficientes de distribución de estos recursos y se consignarán las ponderaciones para fijar el número de habitantes de las comunas que sean declaradas balnearios o que reciban un flujo significativo de población flotante en determinada época del año.

El penúltimo inciso de este artículo sustitutivo prevé que las comunas que experimenten disminución de ingresos por la aplicación de las normas de distribución precedente, serán compensadas total o parcialmente con cargo a la disponibilidad de recursos estimados para

cada año. Se fijará anualmente el monto destinado a la compensación y la cuota que corresponderá en ella a cada municipio.

Finalmente, la norma sustitutiva remite al reglamento la regulación de los demás aspectos de la operatoria del Fondo, especialmente en lo que corresponde al mecanismo de recaudación y los criterios para su aplicación, incluyendo indicadores, el sistema de estabilización y las cifras oficiales de información necesarias para el cálculo y distribución de estos ingresos.

El número 2) del artículo 1º del proyecto modifica el Nº 7 del artículo 41, precepto que faculta a los municipios para cobrar derechos por la transferencia de vehículos con permiso de circulación: 1,5% sobre el precio de venta, considerando el precio de venta en plaza.

La enmienda consiste en agregar una norma que dispone que el pago de ese derecho se enterará en cualquier banco o institución financiera autorizados, al momento de la compraventa y será de cargo del vendedor, salvo convención contraria. El Servicio de Tesorerías incorporará al Fondo estos valores. Concluye obligando a los notarios y oficiales civiles a comprobar, antes de autorizar la transferencia, que se ha enterado el pago del último permiso de circulación.

El número 3) de este artículo 1º del proyecto reemplaza el artículo 61 de la Ley de Rentas Municipales, que regula el pago de los aportes de los municipios al Fondo Común Municipal.

El texto de reemplazo dispone que estos pagos deberán enterarse en oficinas bancarias (el texto vigente señala para tal efecto a la Tesorería General de la República) u otras autorizadas, a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente al de la recaudación.

En un inciso segundo declara que los municipios que no enteren este pago dentro de plazo, lo harán en las Tesorerías Regionales o Provinciales, u otros lugares designados por el Servicio de Tesorerías. Agrega que los aportes morosos se reajustarán con la variación del IPC entre la fecha de vencimiento y la del pago efectivo y quedarán afectos, además, a un interés del 1,5% mensual, calculado sobre los valores reajustados.

El artículo 2º del proyecto en informe, estructurado en cinco números, propone enmiendas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El numeral 1 modifica el número 6 del artículo 14 de ese texto orgánico. Esta norma prescribe que el Fondo Común Municipal estará integrado, entre otros, con los recursos correspondientes al 100% de

la recaudación por multas impuestas por los juzgados de policía local a las infracciones de las normas de tránsito detectadas por medio de equipos de registro de infracciones.

La enmienda consignada en el numeral 1 del artículo 2º del proyecto consiste en agregar al precepto descrito una norma que dispone que tratándose de multas por infracciones al artículo 118 bis de la ley Nº 18.290, sólo el 70% de ellas pasarán al Fondo, quedando el remanente a beneficio del municipio en cuyo territorio se aplicó la multa.

(El artículo 118 bis prescribe que en los caminos en que opere un sistema electrónico de cobro de tarifas o peajes, sólo podrán circular vehículos provistos de un dispositivo que permita el cobro.).

El numeral 2) del artículo 2º del texto propuesto por el Ejecutivo modifica el artículo 27 de la ley municipal, disposición que en los cinco literales que lo conforman, señala las funciones de la unidad de administración y finanzas.

La enmienda consiste en intercalar una letra e), nueva, pasando la actual letra e) a ser letra f). El nuevo literal e) impone como función de esta unidad la de remitir a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo los antecedentes de las letras c) y d) del mismo precepto, debiendo informar la Subsecretaría a la Contraloría General de la República los antecedentes consignados en el literal c).

(El literal c) mencionado dispone que es función de esta unidad de administración y finanzas informar trimestralmente al concejo sobre el detalle mensual de los pasivos acumulados, desglosando las cuentas del municipio y las de las corporaciones municipales.

El literal d), a su turno, obliga a esta unidad a mantener un registro mensual -abierto al público- acerca del desglose de los gastos del municipio. Declara también que los concejales tendrán acceso directo y permanente a todos los gastos de la municipalidad).

El número 3) de este precepto del Ejecutivo sugiere modificaciones al artículo 29 de la Ley Municipal, disposición que enuncia las funciones de la unidad de control.

En lo pertinente a este informe, el inciso segundo y final de esta norma dispone que la jefatura de esta unidad se proveerá por concurso y no podrá estar vacante más de seis meses consecutivos. El jefe de la unidad sólo podrá ser removido por las causales de cesación en el cargo aplicables a los funcionarios, previo sumario.

La modificación consiste en agregar, a continuación del vocablo sumario, una frase que exprese que respecto de este funcionario, en caso de incumplimiento de sus funciones, en especial la señalada en el inciso primero del artículo 81 (representar al concejo los déficit que advierta en el presupuesto municipal), el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.

El numeral 4) del artículo 2º del proyecto introduce enmiendas al inciso primero del artículo 81.

Esta disposición impone al concejo la limitación de aprobar presupuestos debidamente financiados (“sólo podrá aprobar”), y encarga al jefe de la unidad de control, o al que haga sus veces, la obligación de representarle a aquél (el concejo) los déficit que advierta en el presupuesto. Para tal efecto, el concejo ha de examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciendo las correcciones que le proponga el alcalde.

La enmienda persigue dos propósitos.

Uno) Intercalar entre las palabras “aquél” y “los” la frase “mediante un informe”, antecedida de una coma.

Es decir, el jefe de la unidad de control representará al concejo, mediante un informe, los déficit que advierta en el presupuesto municipal.

Dos) La segunda enmienda consiste en extender la obligación del jefe de esta unidad a la de informar al concejo, además del déficit en el presupuesto municipal, el déficit que advierta en los pasivos derivados entre otros, de demandas judiciales y las deudas con proveedores, empresas de servicios y entidades públicas, que puedan no ser servidas por el presupuesto municipal.

El número 5) del artículo 2º del proyecto, también introduce enmiendas a la Ley Municipal, esta vez a su artículo 88, disposición que regula la dieta que tendrán derecho a percibir los concejales.

Mediante la primera, el proyecto intercala dos nuevos incisos cuarto y quinto a este precepto.

El primero prescribe que para la percepción de la dieta y de la asignación adicional establecida en el inciso sexto (actual inciso cuarto que pasa a ser sexto en virtud de la intercalación de estos dos nuevos incisos, que dispone que los concejales gozarán de una dieta adicional pagadera en enero de cada año, equivalente a seis unidades tributarias mensuales, en caso que durante el año anterior hayan asistido, a lo menos,

al 75% de las sesiones celebradas por el concejo), no se consideran las inasistencias por razones de salud debidamente acreditadas. También exime al concejal por su inasistencia en razón del fallecimiento de hijos, cónyuges o de sus padres, ocurrido dentro de los siete días corridos anteriores a la sesión.

El nuevo inciso quinto agrega que tampoco se considerarán las inasistencias motivadas en cometidos autorizados por el concejo.

La segunda enmienda propone el reemplazo del inciso final de este artículo (regula el reembolso al concejal por viáticos).

La norma de reemplazo dispone que un concejal, en cometidos de representación de la municipalidad, tendrá derecho a percibir fondos para gastos de alimentación y alojamiento, no sujetos a rendición, equivalentes al que corresponda al alcalde por iguales conceptos.

El artículo 3º del proyecto propone enmiendas al inciso cuarto del artículo 24 de la ley Nº 18.287, sobre procedimiento en los juzgados de policía local.

El artículo 24 mencionado, en general, se refiere a las infracciones a las normas del tránsito y del transporte terrestre.

En lo pertinente a este informe, el inciso cuarto declara que el municipio que recibe el pago de una multa impuesta por el juez de policía local de otra comuna percibirá el 20% de su valor, remitiendo al Registro (el de Multas del Tránsito) el 80% restante, y éste a su vez, dentro de los 90 días siguientes hará llegar dicho valor (el 80%) al municipio que corresponda.

No obstante, tratándose del número 6) del inciso segundo del artículo 14 de la Ley Municipal, la municipalidad que reciba el pago, lo enterará en su totalidad directamente al Fondo Común Municipal.

(El número 6) es el enmendado en la forma descrita por el numeral 1) del artículo 2º de este proyecto).

La modificación propuesta por el proyecto consiste en reemplazar la frase destacada por “lo enterará, según corresponda, en su totalidad o en la proporción respectiva, directamente al Fondo Común Municipal.”.

El artículo 4º del proyecto propone enmiendas al número 4) de la letra g) del artículo 2º del D.F.L. Nº 1-18.359, de 1985, del

Ministerio del Interior. (Traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo).

El número 4) de su letra g), en lo pertinente, dispone que esa Subsecretaría de Estado tendrá la función de determinar los factores sobre los cuales se fijarán los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal. También le corresponderá establecer el monto total del menor ingreso que presenten los municipios para cubrir sus gastos de operación.

La enmienda propuesta en el proyecto consiste en reemplazar el referido número 4) por otro que le encarga a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo elaborar y proponer al Jefe del Estado los coeficientes de distribución del Fondo para el efecto de determinar anualmente, en diciembre del año anterior a su aplicación, los coeficientes de distribución de los recursos. (La obligación de determinar anualmente esos coeficientes, cual se señaló en párrafos anteriores, está dispuesta por el inciso cuarto del nuevo artículo 38 que este proyecto de ley propone para la Ley de Rentas Municipales).

Dichos coeficientes -continúa el nuevo número 4)-, junto con los aportes y recursos recibidos, deudas pendientes y renegociaciones con el Fondo Común Municipal, se publicarán en Internet para conocimiento público.

El artículo 5º del proyecto sustituye el inciso segundo del artículo 4º de la ley Nº 19.602. (Modificó la Ley Orgánica de Municipalidades en materia de gestión municipal).

(El texto vigente estatuye la obligación municipal de proporcionar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo información relativa a la gestión financiera y presupuestaria, administración de personal y prestación de servicios).

Los dos nuevos preceptos sustitutivos del referido inciso prescriben:

El primero, que el incumplimiento en proporcionar oportunamente la información solicitada, faculta a la Subsecretaría para instruir al Servicio de Tesorerías que se abstenga de remesar los anticipos del Fondo a los municipios morosos, mientras no cumplan su obligación de informar.

El segundo, que en el ejercicio de sus facultades, la Subsecretaría puede verificar en los municipios la información relacionada con la gestión financiera y presupuestaria, administración de personal y prestación de servicios.

Finalmente, el artículo transitorio del proyecto en informe dispone que la distribución del Fondo Común Municipal, dispuesta en el artículo 1º de esta ley, regirá a contar del año siguiente al de su publicación.

VI. DEBATE EN GENERAL

En sesión de día 30 de octubre de 2007, **la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Claudia Serrano,** señaló que este proyecto tiene por finalidad introducir modificaciones a la actual estructura del Fondo Común Municipal, y se originó en un trabajo conjunto desarrollado por la SUBDERE y por la Asociación Chilena de Municipalidades.

Dentro de los principales aspectos de la iniciativa -en relación con la estructura del Fondo-, destacó los siguientes:

- Eliminación del Fondo Común el actual componente del 10% de distribución anual por conceptos de gestión y emergencia, atendido a que su conformación presenta hoy altos grados de variabilidad en el tiempo, impidiendo una estimación clara de los municipios respecto al monto final con que contarán por tales conceptos. Por otra parte, precisó que este componente no cumple plenamente con su propósito redistributivo.

- En consecuencia, añadió que se considera un aumento de un 90% a un 100% en aquella parte del Fondo destinada a redistribuir recursos entre las comunas, incrementando la redistribución solidaria del Fondo Común Municipal.

- Con el fin de imprimir mayores grados de transparencia y simplicidad al sistema, explicó que se plantea realizar el cálculo del Fondo con un número menor de indicadores de distribución, pasando de 18 a 4 indicadores, originados en información oficial, lo que permitirá, según precisó, la utilización de información validada y reconocida por la SUBDERE y la Asociación Chilena de Municipalidades.

- Para mejorar los indicadores de distribución del Fondo, la señora Subsecretaria anunció que el proyecto permite aplicar indicadores de pobreza.

- Expresó también que se establece que el cálculo de coeficientes será anual, con el objeto de posibilitar que los cambios en la realidad comunal sean incorporados con mayor celeridad en el Fondo. De este modo, las variaciones de los ingresos permanentes que no sean

atribuibles directamente a la gestión local, o bien a transformaciones en la población o, finalmente, a cambios en los predios afectos o exentos del pago del impuesto territorial, serán incorporados en el cálculo anual de manera oportuna, sin tener que esperar 3 años. Manifestó que la variación anual le otorga mayor estabilidad a los flujos de ingresos municipales ante los cambios por la actualización de los coeficientes.

- Complementando lo anterior, señaló que se incorpora un mecanismo de estabilización, de manera que en el futuro los efectos derivados de un cambio de coeficientes no impacten significativamente el presupuesto municipal y, por ende, disminuciones importantes en el Fondo respecto del año inmediatamente anterior al del cálculo. La aplicación de este mecanismo para los municipios que experimenten una disminución en su participación en el Fondo, podrá ser parcial o total en razón de la disponibilidad de recursos, según explicó.

Enseguida, se refirió a las modificaciones complementarias contenidas en la iniciativa, y que son las que señalan a continuación:

1) Mejoras en la percepción de ingresos propios municipales y aportes del Fondo Común Municipal.

a) Se autoriza el pago del aporte al Fondo Común Municipal en sucursales bancarias o lugares expresamente autorizados por el Servicio de Tesorerías, en tanto se efectúe dentro de los cinco días del mes siguiente al de percepción de los ingresos;

b) Destinación de un 30% de las multas por infracciones al sistema TAG en favor de los municipios en que se tramitan los procesos, y

c) Respecto del pago por la transferencia de vehículos motorizados, se establece la obligación del Servicio de Tesorerías de incorporar al Fondo Común Municipal las cantidades recaudadas por este concepto, obligando a los notarios que autoricen la transferencia a la exigencia previa de la acreditación del último pago del permiso de circulación.

2) Fortalecimiento de la transparencia e información en la gestión municipal.

a) Reforzamiento de la obligación de la unidad de control respecto de su obligación de informar al concejo acerca de los déficit que advierta en el presupuesto municipal, debiendo incluir en su informe los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales y las deudas con

proveedores y empresas de servicios que no puedan ser servidas en el marco del presupuesto anual, y

b) Robustecer la facultad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para requerir información a los municipios que tenga relación con la labor municipal, específicamente en lo relativo a su gestión financiera y presupuestaria, administración de personal y prestación de servicios, facultando a la Subsecretaría para instruir a la Tesorería General de la República se abstenga de efectuar remesas por anticipos del Fondo Común Municipal, mientras el municipio respectivo no entregue la información solicitada.

3) Mayores facultades a los concejales.

a) Se reconoce el derecho de justificar las inasistencias al concejo, para efectos de la percepción de la dieta, invocando razones médicas o de salud, fallecimiento de un hijo, cónyuge o padres, o cumplimiento de cometidos autorizados por el propio Concejo, y

b) Se reconoce el derecho a percibir fondos para alimentación y alojamiento, por un monto similar al viático del alcalde, sin existir la necesidad de rendir cuenta por ellos.

A propósito de las modificaciones efectuadas por la Honorable Cámara en el primer trámite constitucional, la señora Subsecretaria precisó las materias en las cuales se habían introducido indicaciones, que son la dirección de control interno y el incremento de los niveles de transparencia e información de la gestión local.

Respecto del primer punto, expresó que se propone aumentar el nivel de información que debe entregar el director de control interno, considerando en los pasivos contingentes todo tipo de deudas de esta naturaleza y no solo el derivado de demandas judiciales.

Finalmente, y en relación con el segundo asunto, señaló que se establece la obligación de las municipalidades de informar sobre sus deudas a la SUBDERE, la que, a su vez, deberá remitir la información a la Contraloría General de la República.

- - -

A continuación, la Comisión escuchó al **Presidente del Instituto de Jueces de Policía Local de Chile, señor Cristián Arévalo,** quien señaló que la variación en el porcentaje de recaudación en el cobro de las infracciones señaladas en el artículo 118 bis de la Ley de Tránsito (circulación por las vías concesionadas sin TAG), que va al Fondo Común Municipal, representa un aumento en los ingresos para

el municipio respectivo de un 30%. Expresó que si bien la modificación introducida por la Honorable Cámara es positiva, es insuficiente. Manifestó que la razón de ello está en que los municipios hoy no aportan a los juzgados de policía local los materiales necesarios para tramitar las denuncias de infracciones relativas al sistema TAG, por lo que esta modificación, según dijo, no asegura que dichos tribunales cuenten con los medios necesarios para su buen funcionamiento.

Agregó que el total de las causas por infracciones a la norma mencionada en el párrafo precedente representa un número superior a las 800.000, y el porcentaje de las que son sancionadas alcanza al 15% de ese total.

Enseguida, recordó que se encuentra en trámite una modificación a la ley de concesiones, para que el porcentaje de las multas por infracción al mismo artículo 118 bis de la ley de tránsito considere una distribución diferente a la contenida en la iniciativa que debate esta Comisión, esto es, un 50% para el Fondo Común y un 50% para el municipio respectivo.

Expuso que la institución que representa es partidaria de una modificación al artículo 53 de la ley orgánica de los juzgados de policía local, con el fin de que la unidad de contraloría municipal pueda fiscalizar el cumplimiento de la obligación municipal de proporcionar los materiales y recursos necesarios para el buen funcionamientos de los tribunales locales. La intención del Instituto, continuó, es que el incumplimiento de la obligación antes descrita constituya una causal de notable abandono de deberes.

Finalmente, manifestó que la actual redacción del texto aprobado por la Honorable Cámara consiste en una mera fiscalización que no tendrá mayores consecuencias, puesto que actualmente el juez de policía local informa al ministro visitador sobre la marcha del tribunal, y éste al Pleno de la Corte de Apelaciones respectiva, pero nada sucede con respecto a los alcaldes. Por la situación descrita, sugirió que se introduzca esta enmienda, con el fin de que sean los tribunales electorales los que califiquen la actuación del alcalde.

- - -

VII. ACUERDO

La unanimidad de los miembros presentes de la Comisión coincidió con los fundamentos del mensaje expuestos en los acápites precedentes de este informe y la consecuente necesidad de enmendar las leyes y preceptos descritos, por lo que, con el voto de

los Honorables Senadores señores Núñez, Orpis, Pérez Varela y Sabag, acordó aprobar la idea de legislar respecto de este proyecto de ley.

Por tanto, esta Comisión propone a la Sala la aprobación en general de esta iniciativa. Su texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1°.- Introdúcense en el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto supremo Nº 2.385, de 1996, de Ministerio del Interior, las siguientes modificaciones:

1.- Sustitúyese su artículo 38 por el siguiente:

"Artículo 38.- La distribución del Fondo Común Municipal a que se refiere el artículo 14 de la ley Nº18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, se sujetará a los indicadores que se señalan a continuación:

1. Un veinticinco por ciento por partes iguales entre las comunas del país.

2. Un diez por ciento en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.

3. Un treinta por ciento en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.

4. Un treinta y cinco por ciento en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Para determinar dicho menor ingreso, se considerará, asimismo, la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo a que se refiere el inciso cuarto de este artículo.

Para efectos de lo dispuesto en el Nº 4 precedente, se considerarán como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez

descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N° 19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, para la comuna de Isla de Pascua, se considerarán, además, como ingresos propios los recursos que, con cargo al Fondo Común Municipal y previo a su distribución, se le asignen como compensación a los menores ingresos que dicha municipalidad deja de percibir por aplicación del artículo 41 de la ley Nº 16.441, por los conceptos de impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales. La determinación del monto de recursos que por motivo de la señalada compensación se efectuará a la municipalidad de Isla de Pascua, se establecerá en el reglamento del Fondo Común Municipal. En todo caso, dicho monto no podrá ser inferior a 1,1 veces la suma del gasto en personal y en bienes y servicios de consumo del año anteprecedente al del cálculo de esta parte del Fondo.

Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, se determinarán anualmente, en el mes de diciembre del año anterior al de su aplicación, los coeficientes de distribución de los recursos a que se refieren las disposiciones anteriores. En el mismo decreto, se establecerán las ponderaciones para determinar el número de habitantes que corresponda asignar a las comunas que, de acuerdo al procedimiento, metodología y criterios establecidos en el reglamento señalado en el inciso sexto de este artículo, hayan sido declaradas como comunas balnearios, o a otras que reciban un flujo significativo de población flotante, en ciertos períodos del año.

Las municipalidades que, por aplicación de las normas de distribución señaladas anteriormente, reduzcan sus ingresos del Fondo Común Municipal en relación a los ingresos estimados a percibir durante el año del cálculo, serán compensadas con cargo al mismo Fondo. La diferencia que se produzca será compensada total o parcialmente sobre la base de la disponibilidad de recursos estimados para cada año fijándose anualmente, mediante el decreto señalado en el inciso anterior, el monto total que se destinará a dicha compensación y lo que corresponderá por tal concepto a cada uno de los respectivos municipios.

El reglamento del Fondo Común Municipal, expedido a través de los Ministerios del Interior y de Hacienda, regulará en todo lo demás la operatoria de este Fondo, en especial, el mecanismo de recaudación de los recursos y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, el mecanismo de estabilización y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.”.

2.- Incorpórase en el Nº 7 del artículo 41, a continuación del punto aparte, que pasa a ser coma (,), el siguiente texto:

“salvo prueba en contrario. El pago del derecho mencionado se efectuará en cualquiera de los bancos e instituciones financieras autorizados para recaudar tributos, al momento de celebrarse el contrato de compraventa, y será de cargo del vendedor, salvo pacto en contrario. El Servicio de Tesorerías deberá incorporar al Fondo Común Municipal las cantidades recaudadas por este concepto. Los notarios y oficiales civiles que autoricen la transferencia deberán exigir previamente la acreditación del pago del último permiso de circulación y estarán facultados para emitir el giro correspondiente.”.

3.- Reemplázase el artículo 61 por el siguiente:

“Artículo 61.- Los pagos por aportes que las municipalidades deban enterar al Fondo Común Municipal deberán ser efectuados en las oficinas bancarias u otras entidades o lugares autorizados por el Servicio de Tesorerías, a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente al de la recaudación respectiva.

Sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan, las municipalidades que no enteren dichos pagos dentro del plazo señalado, deberán pagarlos exclusivamente en las Tesorerías Regionales o Provinciales del país, y demás lugares que determine el Servicio de Tesorerías. Las referidas Tesorerías deberán liquidar los aportes morosos, reajustados de conformidad con la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor entre la fecha de vencimiento y la de pago efectivo, y estarán afectos, además, a un interés de uno y medio por ciento mensual. Este interés se calculará sobre los valores reajustados en la forma señalada precedentemente.”.

Artículo 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior:

1.- Agrégase en el N° 6 del inciso tercero del artículo 14, a continuación del punto aparte (.), que pasa a ser seguido, el siguiente texto:

“No obstante, tratándose de multas por infracciones o contravenciones al artículo 118 bis de la ley N° 18.290, sólo el 70% de ellas pasarán a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere aplicado la multa respectiva.”.

2.- Incorpórase en el artículo 27, la siguiente letra e), pasando la actual letra e), a ser letra f):

“e) Remitir a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el formato y por los medios que ésta determine y proporcione, los antecedentes a que se refieren las letras c) y d) precedentes. Dicha Subsecretaría deberá informar a la Contraloría General de la República, a lo menos semestralmente, los antecedentes señalados en la letra c) antes referida.”.

3.- Agrégase en el inciso segundo del artículo 29, a continuación del punto final (.), que pasa a ser seguido, la siguiente oración: “En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.”.

4.- Modifícase el inciso primero del artículo 81:

a) Intercálase, entre las palabras “aquél” y “los”, la siguiente frase, antecedida de una coma (,): “mediante un informe,”.

b) Intercálase, entre la palabra “municipal” y el punto seguido que le sucede, la siguiente frase, antecedida de una coma: “los pasivos contingentes derivados, entre otras causas, de demandas judiciales y las deudas con proveedores, empresas de servicio y entidades públicas, que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual”.

5.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 88:

a) Intercálanse, a continuación del inciso tercero, los siguientes incisos cuarto y quinto:

“Para efectos de la percepción de la dieta y de la asignación adicional establecida en el inciso sexto, no serán consideradas como tales las inasistencias que obedecieren a razones médicas o de salud, que hayan sido debidamente acreditadas mediante certificado expedido por

médico habilitado para ejercer la profesión, presentado ante el concejo a través del secretario municipal. Igualmente, para los efectos señalados, y previo acuerdo del concejo, se podrá eximir a un concejal de la asistencia a sesión en razón del fallecimiento de un hijo, del cónyuge o de uno de sus padres, siempre que el deceso hubiese tenido lugar dentro de los siete días corridos anteriores a la sesión respectiva.

Asimismo, no se considerarán las inasistencias de concejales motivadas en el cumplimiento de cometidos expresamente autorizados por el propio concejo.”.

b) Sustitúyese su inciso final por el siguiente:

“Con todo, cuando un concejal se encuentre en el desempeño de cometidos en representación de la municipalidad, tendrá derecho a percibir fondos con el objeto de cubrir sus gastos de alimentación y alojamiento. Tales fondos no estarán sujetos a rendición y serán equivalentes al monto del viático que corresponda al alcalde respectivo por iguales conceptos.”.

Artículo 3°.- Sustitúyese, en el inciso cuarto del artículo 24 de la ley N° 18.287, sobre Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, la frase “lo enterará en su totalidad directamente al Fondo Común Municipal” por la siguiente: “lo enterará, según corresponda, en su totalidad o en la proporción respectiva, directamente al Fondo Común Municipal”.

Artículo 4°.- Reemplázase el número 4 de la letra g) del artículo 2º del decreto con fuerza de ley N° 1-18.359, de 1985, del Ministerio del Interior, por el siguiente:

“4.- Elaborar y proponer al Presidente de la República los coeficientes de distribución de los recursos del Fondo Común Municipal, para efectos de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 38 del decreto ley Nº3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales. Dichos coeficientes, junto con los aportes, recursos recibidos, deudas pendientes y renegociaciones con el Fondo Común Municipal, deberán ser publicados en Internet de modo que puedan ser revisados en forma gratuita por los usuarios del sistema, sin la necesidad de obtener previamente una clave digital.”.

Artículo 5º.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 4º de la ley N° 19.602, por los siguientes:

“El incumplimiento de la obligación de proporcionar oportunamente la información solicitada, facultará a la Subsecretaría para instruir al Servicio de Tesorerías para que se abstenga

de efectuar las remesas por anticipos del Fondo Común Municipal, respecto de la municipalidad morosa, mientras no entregue la información solicitada.

La Subsecretaría, en el ejercicio de las facultades que la ley le otorga, podrá verificar en las respectivas municipalidades la información que estime pertinente relacionada con las áreas establecidas en el artículo 2º.”.

Artículo transitorio.- La forma de distribución del Fondo Común Municipal establecida en el Nº 1 del artículo 1° de esta ley, comenzará a regir a contar del año siguiente de su publicación.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2007, con asistencia de los Honorables Senadores señores Hosain Sabag (Presidente), Ricardo Núñez, Jaime Orpis y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 2 de noviembre de 2007.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:
El proyecto de ley en informe tiene por objeto perfeccionar la fórmula de distribución del Fondo Común Municipal con el propósito de incrementar la parte correspondiente a la redistribución solidaria entre las comunas; redestinar al municipio un porcentaje de las multas impuestas por los jueces de policía local por infracciones a las normas del tránsito, y fortalecer los organismos de control y disciplina financiera de los gobiernos locales.

II. ACUERDOS: Aprobar la idea de legislar de este proyecto.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:
Consta de cinco artículos permanentes y uno transitorio.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Prevenimos que los números 1) y 3) y la letra a) del número 5) del artículo 2º del proyecto, de aprobarse, deben serlo con quórum de ley orgánica constitucional, pues afectan normas de esa jerarquía, como con las que se refieren a las atribuciones de la Contraloría General de la República (artículo 99 de la Constitución Política) y a las atribuciones y funcionamiento del municipio y al mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos municipales, Fondo Común Municipal (artículos 119 y 122 del mismo texto constitucional).

V. URGENCIA: Suma urgencia.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.

VII. TRAMITE CONSTITUCIONAL: Segundo trámite.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 09 de octubre de 2007.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 10 de octubre de 2007.

X. TRAMITE REGLAMENTARIO: Discusión en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1. Constitución Política, artículos 3º, 99, 119 y 122.
2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
3. D.S. Nº 2. 385, de 1996, de Interior, que fijó el texto de la Ley de Rentas Municipales.
4. Ley Nº 18.280, sobre procedimiento ante los juzgados de policía local.
5. D.F.L. Nº 1-18.359, de 1985, de Interior, que traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
6. Ley Nº 19.602, que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades en materia de gestión.

Valparaíso, 2 de noviembre de 2007.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de Comisiones