MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 3.063, DE 1979, SOBRE RENTAS MUNICIPALES; LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, Y OTROS CUERPOS LEGALES, EN RELACIÓN AL FONDO COMÚN MUNICIPAL Y OTRAS MATERIAS MUNICIPALES.

SANTIAGO, octubre 11 de 2005

M E N S A J E Nº 203-353/

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

Honorable Cámara de Diputados:

Tengo el honor de someter a consideración del H. Congreso Nacional, un proyecto de ley que introduce modificaciones al decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, incorporando disposiciones dirigidas a perfeccionar la fórmula de distribución del Fondo Común Municipal. Asimismo, se propone modificar la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; el inciso cuarto del artículo 24 de la ley Nº 18.287; el artículo 56 de la ley Nº 15.231, además de introducir normas que establecen una mayor disciplina en la administración de los recursos municipales.

I. ANTECEDENTES.

La Constitución establece, en su nuevo artículo 3º, que los órganos del Estado deben promover “el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

Por su parte, el Fondo Común Municipal está definido en el Artículo 122 de la Constitución Política de la República como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Asimismo, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 14,

confiere a este instrumento la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”.

Al efectuar un análisis de la información histórica del Fondo Común Municipal, teniendo en consideración una evaluación de los cambios en su composición, así como una revisión de su distribución, se puede observar lo siguiente:

1. Durante el período comprendido entre los años 1990-2004, los ingresos municipales por este Fondo se han incrementado en más de un 270% real, pasando de $ 115 mil millones en el año 1990, a alrededor de $ 430 mil millones en el año 2004, ambas cifras expresadas en moneda del año 2004.

2. El 77% de los municipios del país tiene una dependencia de este Fondo, superior al 50% de sus ingresos. En particular, en las 44 comunas de menos de 5.000 habitantes, esta dependencia es de más del 80%.

3. La complejidad del cálculo de los coeficientes, tanto anuales como trianuales, dificulta su replicabilidad y comprensión por parte de los municipios, particularmente en cuanto a los indicadores asociados a la gestión.

4. La variabilidad en las asignaciones anuales del Fondo se traduce en la inestabilidad de las finanzas municipales.

5. El Fondo contempla una multiplicidad de objetivos disímiles. Algunos indicadores buscan redistribuir recursos, otros, en cambio, se asignan en consideración a una buena gestión, o bien en virtud de situaciones de emergencia.

6. Por último, algunos indicadores requieren ser actualizados, en especial el indicador de pobreza y la sobreponderación del factor población.

II. PROPUESTA DE REDISEÑO DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL.

A partir del trabajo conjunto desarrollado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y

la Asociación Chilena de Municipalidades, y teniendo en consideración, entre otros aspectos, los elementos planteados anteriormente, se ha concordado la propuesta para introducir modificaciones a la actual estructura de distribución del Fondo Común Municipal que se somete a vuestra consideración, cuyas principales innovaciones dicen relación con lo siguiente:

1. Se propone eliminar del Fondo Común Municipal el componente del 10% de distribución anual por conceptos de gestión y emergencia. Su actual conformación presenta, por una parte, altos grados de variabilidad en el tiempo, lo que impide una estimación clara por parte de los municipios respecto al monto final con que contarán por tales conceptos. Por otra, no cumple plenamente con su propósito redistributivo.

2. Se contempla aumentar de un 90% a un 98%, la parte del Fondo destinada a redistribuir recursos entre las comunas. Como consecuencia de lo anterior, aumentará la redistribución solidaria del Fondo Común Municipal.

3. Enseguida, se plantea destinar un 2% del Fondo Común Municipal para incentivar, fortalecer y reconocer la eficiencia municipal. Con ello, como parte del acuerdo que respalda este proyecto, se busca incentivar con recursos a aquellas municipalidades que presenten una situación financiera saneada, de conformidad a parámetros objetivos y preestablecidos.

4. Por otra parte, para los efectos de incorporar un mayor grado de transparencia y simplicidad en el sistema, se plantea que el cálculo del Fondo se efectúe con un número menor de indicadores de distribución, utilizando información oficial, permitiendo así la utilización de información validada y reconocida tanto por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, como por la Asociación Chilena de Municipalidades.

5. Para perfeccionar los indicadores de distribución del Fondo y, de ese modo, mejorar la distribución, el proyecto permite aplicar indicadores de pobreza, pudiéndose

utilizar así la Encuesta CASEN, pero ponderada por la población de cada comuna.

6. También se aumenta la vigencia del coeficiente a cuatro años, haciéndola coincidir con el período alcaldicio, de modo de dar certeza a la gestión municipal respecto de los recursos a recibir durante el respectivo período. Para los efectos de ajustar o empalmar este nuevo régimen de vigencia, la primera aplicación del coeficiente regirá sólo por dos años (2007-2008).

7. Por último, se incorpora un Mecanismo de Estabilización, de manera tal que, en el futuro, los efectos derivados de un cambio de coeficientes no impacten significativamente el presupuesto municipal y, por ende, el funcionamiento normal de las municipalidades, evitando con ello disminuciones importantes en la participación del 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, según la disponibilidad de recursos.

III. CONFORMACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL.

De acuerdo a los antecedentes y consideraciones señaladas, el proyecto que se somete a vuestra consideración propone la siguiente conformación para la distribución del Fondo Común Municipal.

1. Distribución del 98% del Fondo, como componente resditributivo.

La fórmula de distribución cuatrianual del 98% del Fondo Común Municipal, se descompone de la siguiente forma:

PONDERACIÓN	INDICADOR
25%	PARTES IGUALES ENTRE LAS COMUNAS
10%	POBREZA POR POBLACIÓN
30%	NÚMERO DE PREDIOS EXENTOS
35%	MENORES INGRESOS POR INGRESO PROPIO PERMANENTE

2. Distribución del 2% del Fondo, como incentivo a la gestión municipal.

Como se adelantó, se ha estimado necesario establecer que un 2% del Fondo Común Municipal, cuyo monto total anual se establecerá por decreto del Ministerio del Interior, se destine a incentivar, fortalecer y reconocer la eficiencia en las municipalidades.

Este componente estará destinado a incentivar la gestión de las municipalidades que no presenten deudas con el sistema previsional y/o con el Fondo Común Municipal, teniendo en consideración para su asignación lo siguiente: la inversión en capacitación y tecnología, la promoción del fomento productivo, y el cumplimiento de las normas aplicables a los municipios.

IV. OTROS ASPECTOS DEL PROYECTO.

Finalmente, el proyecto también considera algunas modificaciones legales destinadas a la sistematización y armonización de normas; a redestinar un porcentaje de las multas aplicadas por los Juzgados de Policía Local a los respectivos municipios, para compensar los gastos asociados a los procedimientos sancionatorios, y a establecer normas de disciplina financiera en las municipalidades.

1. Derechos municipales por transferencias de vehículos.

El artículo 1° N° 2 del presente proyecto de ley traslada las materias tratadas en el actual inciso final del artículo 38 de la Ley Sobre Rentas Municipales, relativas a los derechos por transferencia de vehículos, al número siete del artículo 41 de la misma ley, con el objeto de sistematizar dichas disposiciones.

2. Destino de las multas aplicadas por los Juzgados de Policía Local.

Enseguida, se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el sentido de establecer que un 20% de las multas aplicadas por infracciones al artículo 118 bis de la Ley N° 18.290, se destinará a la municipalidad que aplica la respectiva sanción, a fin de compensar el gasto que involucran los

respectivos procedimientos en los Juzgados de Policía Local.

3. Armonización de normas.

Por su parte, el artículo 3° del proyecto modifica la ley Nº 18.827, con el objeto de armonizar esta disposición con la innovación propuesta a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señalada precedentemente.

4. Cumplimiento de la obligación municipal de proporcionar medios para el funcionamiento de los juzgados de policía local.

El proyecto modifica también la ley Nº 15.231, estableciendo que el cumplimiento de la obligación de las municipalidades, en orden a proporcionar a los juzgados de policía local los elementos de trabajo y medios de movilización necesarios para el desarrollo de sus funciones, deberá ser constatado por la unidad de control municipal e informada al concejo para su debida fiscalización.

5. Normas de disciplina financiera municipal.

Finalmente, el proyecto mejora los niveles de información pública sobre la gestión financiera del municipio, lo que refuerza el control de la comunidad sobre las autoridades locales, posibilitando que el electorado pueda sancionar el comportamiento irresponsable de las autoridades locales al omento de ejercer su derecho a voto.

Asimismo, se mejora la información que debe recibir el concejo al momento de discutir el presupuesto municipal, de manera que cuente con conocimiento preciso sobre las deudas con proveedores y empresas de servicio, así como los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales, todos los cuales puedan conducir a déficit presupuestarios.

Adicionalmente, con el objetivo de evitar que los municipios incumplan con la obligación de enterar las cotizaciones de seguridad social descontadas de las remuneraciones de sus funcionarios, se faculta a aquéllos con cotizaciones impagas a requerir al tribunal electoral regional para que éste pueda iniciar el proceso de remoción respectivo. En el mismo

sentido, se elimina la inembargabilidad de los depósitos a plazo.

En consecuencia, y en mérito de lo expuesto, tengo el honor de someter a consideración del H. Congreso Nacional, el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y :

"Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales:

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, se sujetará a las disposiciones que a continuación se establecen, en consideración a los siguientes componentes:

a) Un noventa y ocho por ciento del total de recursos que comprenda el Fondo, se distribuirá en base 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 por 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 al promedio de los tres primeros años del cuatrienio anterior, del 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, a la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo a que se refiere el inciso final de este artículo.

Para efecto de lo dispuesto en el Nº 4 precedente, se considerarán como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: 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; la proporción de ingresos de las 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 de casinos, 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 al municipio 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, cada cuatro años, 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 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 en relación a lo percibido durante el año anterior al del cálculo, serán compensadas con cargo a este 98% del Fondo. La diferencia que se produzca será compensada total o parcialmente en base a la disponibilidad de recursos estimados para cada año durante el siguiente cuatrienio, fijándose anualmente, mediante decreto del Ministerio del Interior suscrito además por el Ministro de Hacienda, el monto total que se destinará a dicha compensación y lo que corresponderá por tal concepto a cada uno de los respectivos municipios.

b) Un dos por ciento del total de recursos que comprenda el Fondo Común Municipal, cuyo monto total anual estimado se establecerá por decreto del Ministerio del Interior que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, estará destinado a incentivar, fortalecer y reconocer la eficiencia en la gestión de las municipalidades que no presenten deudas con el sistema previsional y/o con el Fondo Común Municipal. Para su asignación se tendrá en consideración: la inversión en capacita-

ción y tecnología, la promoción del fomento productivo, y el cumplimiento de las normas aplicables a los municipios.

El saldo de este porcentaje del Fondo que no sea distribuido para fines de eficiencia, será asignado entre las municipalidades conforme a las normas y el procedimiento correspondientes al 98% del Fondo Común Municipal.

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.- Modifícase el Nº 7 del artículo 41, en el sentido de incorporar, a continuación del punto aparte, que pasa a ser coma (,), lo siguiente:

“salvo prueba en contrario. El pago del derecho mencionado se efectuará en cualquiera de los bancos e instituciones financieras autorizados para recaudar tributos. 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.- Modifícase la letra a) del artículo 60, en lo siguiente:

a) Intercálase, entre la expresión “El” y la palabra “Fondo”, la siguiente expresión: “98% del”.

b) Agrégase el siguiente párrafo segundo, nuevo:

“El 2% del Fondo Común Municipal destinado a incentivar, fortalecer y reconocer la eficiencia en la gestión, se entregará a las municipalidades de acuerdo a la forma y en la oportunidad que establezca el reglamento que señala el artículo 38.”.

Artículo 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado se encuentra fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.704 de 2002, 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 punto 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 80% de ellas pasarán a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere impuesto la multa respectiva.”.

2) Agrégase el siguiente número 7, nuevo, en la letra b)del artículo 27, pasando el actual número 7 a ser número 8:

“7.- Informar de todos los ingresos que perciba la municipalidad y que deban enterarse al Fondo Común Municipal, a la Tesorería General de la República y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Las características de esta información y su forma de entrega serán determinadas por un decreto conjunto de los Ministerios del Interior y de Hacienda.”.

3) Modifícase el artículo 29 de la siguiente forma:

a) Intercálase, en la letra d), entre el punto seguido que sucede a la palabra “docente” y la expresión “En todo caso”, la siguiente oración: “En la misma oportunidad, copia de estos informes, y de aquéllos a que se refiere el artículo 81, deberán ser remitidos a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.”.

b) Agrégase la siguiente oración al final del inciso segundo, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido: “Se instruirá dicho sumario en caso de no cumplirse con la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81.”.

4) Elíminase la siguiente frase del inciso primero del artículo 32: “a plazo o”.

5) Modifícase el inciso primero del artículo 81 de la siguiente forma:

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 de demandas judiciales y las deudas con proveedores y empresas de servicio, que puedan no ser servidas en el marco del presupuesto anual.”.

Artículo 3°.- Sustitúyese, en el inciso cuarto del artículo 24 de la Ley N° 18.287, que establece 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°.- Modifícase el artículo 56 de la Ley Nº15.231, en el sentido de agregar antes del punto aparte y precedida de una coma (,), la siguiente frase final: “obligación cuyo cumplimiento deberá ser constatado trimestralmente por la unidad encargada del control e informada por dicha unidad al concejo municipal para su debida fiscalización.”.

Artículo 5°.- La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo deberá informar semestralmente a la Contraloría General de la República de las deudas municipales, de acuerdo con la información que recabe en virtud de las letras b) N° 7 y e) del artículo 26 y d) del artículo 29, ambos de la ley Nº 18.695.

Artículo 6°.- Para los efectos de lo señalado en el artículo 60 letra c) de la ley Nº 18.695, los funcionarios municipales afectos a la ley N° 18.883, incluidos los señalados en su artículo 3°, cuyas cotizaciones de seguridad social no hubieran sido enteradas en la respectiva institución de previsión o seguridad social, podrán requerir al tribunal electoral regional respectivo, una vez transcurridos tres meses desde que el funcionario tomó conocimiento del no pago de la cotización, observándose para ello el procedimiento establecido en los artículos 17 y siguientes de la ley Nº 18.593.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, el cálculo de los coeficientes correspondientes al 98% del Fondo Común Municipal, regirá en la primera oportunidad sólo por dos años. En este caso, para el cálculo de la distribución del Fondo, se comparará la distribución del monto estimado del componente del 98% correspondiente al primer año de su aplicación, en relación con los recursos totales estimados para el año anterior, utilizando la definición de ingresos propios permanentes vigente con anterioridad a la fecha de publicación de esta ley.

Artículo Segundo.- Para efectos de la aplicación del número 4, de la letra a), del nuevo artículo 38 que esta ley incorpora al decreto ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales, en la oportunidad que corresponda calcularlo para el cuatrienio 2009 - 2012, se

considerarán los promedios de los ingresos propios permanentes de los años 2005 al 2007.”.

Dios guarde a V.E.,

FRANCISCO VIDAL SALINAS
Vicepresidente de la República

JORGE CORREA SUTIL
Ministro del Interior (S)

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro de Hacienda