

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que interpreta el artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, con el propósito de facilitar el funcionamiento de microempresas familiares.
BOLETÍN N° 3.577-03

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Economía tiene el honor de informar acerca del proyecto de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Hosain Sabag Castillo y Andrés Zaldívar Larraín.

La iniciativa en informe inició su tramitación legislativa con fecha 22 de junio de 2004 y su estudio fue encomendado a esta Comisión de Economía.

A las sesión en que se estudió este asunto asistieron, además de los integrantes de la Comisión, los autores de la moción, Honorables Senadores señores Hosain Sabag Castillo y Andrés Zaldívar Larraín.

Asistieron, especialmente invitados, el Ministro de Economía y Energía, don Jorge Rodríguez Grossi; el Jefe de la División de Desarrollo Productivo del mismo Ministerio, don Cristián Palma Arancibia y los abogados asesores de dicha División, señores Carlos Rubio Estay y Gabriel Corcuera Pérez.

En representación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, concurren la Jefa de la División Jurídica, señora Jeanette Tapia Jiménez y el Jefe de Desarrollo Urbano, don Luis Eduardo Bresciani Lecannelier.

OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objetivo fundamental interpretar el artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, con el fin de precisar que, tratándose de microempresas familiares, la municipalidad tiene la obligación legal de otorgar patente, sin que pueda invocar como fundamento de su negativa la falta de permiso de construcción, ni la

ausencia de recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar, en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro.

De este modo, los proponentes aspiran a evitar que una interpretación de la Ley de Rentas Municipales haga inaplicable el beneficio concedido a las microempresas familiares por la ley N° 19.749.

La iniciativa consta de un artículo único, mediante el cual se cumple el objetivo antes reseñado.

ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES LEGALES: El proyecto en informe se vincula con los siguientes cuerpos normativos:

1) Ley N° 19.749, de 25 de agosto de 2001, que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares.

Introduce diversas modificaciones en el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, a saber:

- Exime a las microempresas familiares de las limitaciones y autorizaciones señaladas por el artículo 26 del referido decreto ley, para quienes inicien un giro o actividad gravado con patente municipal.

- Establece que, sin perjuicio de lo anterior, las actividades de las microempresas familiares deben sujetarse a lo dispuesto por el decreto supremo N° 977, de 1979, del Ministerio de Salud que aprueba el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

- Define como microempresa familiar aquella que ejerce la actividad económica que constituye su giro en la casa habitación familiar; en la cual no laboran más de cinco trabajadores extraños a la familia, y cuyos activos productivos, descontado el valor del inmueble en que funciona, no superan las 1.000 unidades de fomento.

- Faculta a la microempresa familiar para desarrollar todo tipo de actividad económica lícita, con excepción de aquellas peligrosas, contaminantes o molestas.

- Dispone que, para acogerse a los beneficios tributarios que indica y que favorecen a la microempresa, el interesado deberá inscribirse en la municipalidad respectiva y acompañar una declaración jurada de ser el legítimo ocupante de la vivienda en que desarrolla su actividad económica y que ésta no produce contaminación. Si

la vivienda forma parte de un condominio deberá contar con la autorización del Comité de Administración.

2) Decreto ley N° 3.063, de 1979, que establece normas sobre Rentas Municipales.

Su artículo 26 regula los trámites que deberá cumplir quien inicie un giro o actividad gravada con patente municipal. Además, establece la obligación de la municipalidad de otorgar la patente respectiva, sin perjuicio de las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial que contemplen las respectivas ordenanzas municipales y de las autorizaciones que previamente deben otorgar, en ciertos casos, las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes.

3) Decreto N° 2.385, del Ministerio del Interior, de 1996, que fija el texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.063, de 1979.

4) Dictamen N° 51.504, de la Contraloría General de la República, de 14 de noviembre de 2003, en el cual se pronuncia respecto a la procedencia de otorgar patente municipal a microempresarios familiares para funcionar en inmuebles que no cuentan con recepción definitiva.

Sobre el particular, la Contraloría dictaminó que la recepción definitiva constituye una exigencia plenamente vigente respecto de la microempresa familiar, razón por la cual no procede el otorgamiento de la patente respectiva a aquellos microempresarios familiares cuyos inmuebles no cumplan con este requisito.

El dictamen en comento se sustentó en los siguientes antecedentes:

- El artículo 145 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, que dispone - como requisito de general aplicabilidad en materia urbanística- que ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva, total o parcial.

- Lo dispuesto por el artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en concordancia con el antes citado artículo 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de lo que concluye que sólo cumpliendo con la recepción municipal se puede vivir o morar legalmente en un inmueble y sólo una vez satisfecha tal exigencia se puede entender que la actividad económica se ejerce en la casa habitación familiar.

- El organismo contralor recurre a su propia jurisprudencia sobre la materia, contenida en los dictámenes N° 38.204, de

2001, y N° 46.300, de 2002, que señalan que el ejercicio de una actividad comercial supone la existencia de un recinto cuya construcción haya sido legalmente recibida por el municipio, y al dictamen N° 4.261, de 1998, que sostiene que la recepción municipal es un trámite de la mayor relevancia, pues implica la verificación de que la construcción corresponde a los planos presentados a la autoridad y a las obras autorizadas, conforme a la normativa vigente.

- Finalmente, invoca la historia del establecimiento de la ley N° 19.749, señalando que, si bien la misma tiene por objeto facilitar la creación de microempresas familiares, liberándolas del cumplimiento de requisitos con el fin de procurarles una vía más expedita para la formalización de sus actividades, no es posible pretender que se les exime de la totalidad de las autorizaciones que contemplan las leyes y que deben obtenerse en forma previa a la obtención de una patente municipal. En apoyo de lo anterior, agrega que la historia de la ley, particularmente en lo referido al desarrollo de actividades peligrosas, contaminantes o molestas, denota la existencia de un claro interés en proteger la integridad tanto de los beneficiarios de la ley, como de su entorno.

II. ANTECEDENTES DE HECHO: La moción que origina el proyecto en informe hace presente que, en agosto de 2001, la ley N° 19.749 estableció normas para facilitar la creación de microempresas familiares, modificando para ello el decreto ley N° 3.063, de 1979. Con el propósito de fomentar el desarrollo de las microempresas familiares, la ley estableció incentivos y otorgó facilidades para su operación, removiendo algunos de los obstáculos que enfrentaban más de cuatrocientos mil empresarios familiares que operan en nuestro país.

En efecto, la citada ley N° 19.749 eximió a las microempresas familiares del cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, a las personas que inicien un giro o actividad gravada con patente municipal.

No obstante lo anterior, la Contraloría General de la República, mediante el dictamen N° 51.504, de 14 de noviembre de 2003, interpretó la Ley de Rentas Municipales sosteniendo que, para el otorgamiento de la patente municipal, el solicitante debe obtener, previamente, la recepción definitiva de las obras que constituyen la casa habitación familiar en la cual la microempresa ejercerá la actividad económica que constituye su giro.

El referido dictamen argumenta que la recepción de obra habilita para morar en un inmueble, lo que supone la existencia de una construcción que ha sido recibida por el municipio en conformidad con la ley y en la cual su morador ejerce una actividad empresarial.

La moción enfatiza que esta interpretación, en la práctica, se ha traducido en la no aplicación de la ley N° 19.749 y, consecuentemente, en el incumplimiento de sus objetivos.

Con el fin de zanjar la situación previamente descrita, los Honorables Senadores señores Hosain Sabag y Andrés Zaldívar optaron por presentar el proyecto en informe, destinado a interpretar la Ley de Rentas Municipales, precisando que, en el caso de microempresas familiares, la municipalidad tiene la obligación legal de otorgar patente, sin que pueda invocarse restricción de ninguna especie.

Al efecto, la moción propone un artículo único que declara que, entre las autorizaciones que las microempresas familiares deben obtener para conseguir una patente municipal -de acuerdo al artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo único de la ley N° 19.749, de 2001-, no se incluye la obtención previa del permiso de construcción ni de la recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar, en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro.

Los proponentes señalan que la interpretación anterior refleja claramente los fines tenidos a la vista al legislar facilitando la formalización y operación de las microempresas familiares y concluyen afirmando que el hecho de que la ley N° 19.749 exima a los microempresarios del cumplimiento de determinados requisitos no puede entenderse como una discriminación arbitraria en su favor, ya que las disposiciones que los benefician reúnen todos los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para realizar diferenciaciones al amparo de la Constitución, toda vez que se trata de una medida adecuada a la finalidad perseguida, constituye el medio necesario más eficaz para cumplir con dicha finalidad y se ajusta proporcionalmente al fin perseguido, circunstancias todas que impiden calificar de arbitrario el trato diferenciado que se les dispensa.

DISCUSION EN GENERAL

La discusión del proyecto en informe se inició escuchando a los Honorables Senadores autores de la moción que le da origen y recabando la opinión del Ejecutivo sobre el particular.

El Honorable Senador señor Andrés Zaldívar hizo presente que el proyecto de ley de su autoría, que dio origen a la ley N° 19.749, de microempresas familiares, fue aprobado por la unanimidad del Senado. Agregó que este amplio respaldo se debió al consenso existente en torno a la importancia de facilitar la formalización y el ejercicio de la actividad productiva de las mismas.

Señaló que la citada ley N° 19.749 constituyó una vía simple y económica para la formalización de las microempresas familiares al eliminar trabas burocráticas y permitir a cualquier persona el ejercicio de una actividad productiva en su casa –siempre que se respeten las normas de salubridad y aquellas relativas a ruidos molestos y contaminación–, por el solo hecho de inscribirse con este fin en la respectiva municipalidad.

Reconoció el apoyo brindado al proyecto por el Ministerio de Economía y su posterior difusión y respaldo en la aplicación de la ley. Explicó que, durante el año 2003, el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, en conjunto con el Ministerio de Economía, el Servicio Impuestos Internos, los Servicios de Salud, el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, se abocaron a difundir el contenido de la ley entre los funcionarios municipales de ciento noventa y cinco comunas del país, esfuerzo que, de acuerdo a información del propio Ministerio, ha permitido la formalización de más de tres mil microempresas familiares.

Añadió que, lamentablemente, la Contraloría General de la República emitió el dictamen N° 51.504, que exige la recepción definitiva del inmueble en que se desarrolla la actividad productiva, en circunstancias que la voluntad del legislador fue diferente y que más del 50% de las microempresas familiares no cuentan con la citada recepción definitiva.

Hizo presente que, en diversas oportunidades, se han aprobado leyes destinadas a sanear situaciones de hecho en la materia que nos ocupa, tales como la ley N° 19.583, denominada “ley del mono”, que regulariza la construcción de bienes raíces urbanos sin recepción definitiva. Sin embargo, discrepó de una eventual solución de este tipo, aduciendo que no recoge el espíritu que motivó a aprobar abrumadoramente la ley N° 19.749, de microempresas familiares, que supone la remoción de obstáculos para la formalización y operación de las mismas. Agregó que una propuesta de este tipo no es viable, debido a que añade al procedimiento simplificado de la citada ley N° 19.749 una nueva etapa previa para la formalización de la microempresa familiar, y le agrega mayores costos, asociados a la obtención de la recepción municipal.

El Honorable Senador señor Sabag, tras hacer suyos los planteamientos efectuados por el Honorable Senador señor Zaldívar, sostuvo que la ley N° 19.749, mediante la remoción de obstáculos burocráticos y de un procedimiento simplificado, fomenta la formalización de las microempresas familiares, permitiéndoles mejorar su acceso al crédito y potenciar el desarrollo de su negocio. Esta solución es enervada por la interpretación de la Contraloría, que exige la recepción definitiva del inmueble, dejando sin efecto práctico a la citada ley y dificultando el desarrollo de la microempresa familiar.

El señor Ministro de Economía y Energía, don Jorge Rodríguez, manifestó que el Ministerio a su cargo ha apoyado activamente la aplicación de la ley N° 19.749, con el fin de facilitar la formalización de las microempresas familiares, lo que les permite mejorar el acceso al crédito y, desde la perspectiva del Estado, posibilitar una fiscalización más eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, manifestó que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha hecho presente su interés en la seguridad de los vecinos de los inmuebles en los cuales se desarrolla una microempresa familiar, frente a peligros de incendio o daños derivados de instalaciones deficientes no fiscalizadas por la autoridad. Agregó que, sobre la base del mismo principio, se ha regulado la actividad de empresas peligrosas.

Continuó señalando que, tras considerar los planteamientos anteriores, el Gobierno ha estimado conveniente proponer un trámite de recepción municipal simplificado, en el cual la municipalidad requerida deba acoger o rechazar la solicitud en el término de quince días, al cabo de los cuales, en virtud de las normas sobre silencio administrativo, de no mediar respuesta en contrario, se entenderá otorgada la recepción municipal.

Hizo presente que esta solución representa un avance en la dirección correcta, esto es, hacia el aumento en la recepción de obras municipales. Sin perjuicio de lo anterior, el señor Ministro señaló que la crítica basada en el mayor costo parece razonable, por lo que anunció que pueden estudiarse alternativas de apoyo al financiamiento.

El Jefe de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, don Luis Eduardo Bresciani, expresó que la contradicción que se intenta resolver es la que existe entre la obtención de patente municipal por parte de las microempresas familiares y el permiso para usar el inmueble en que la misma se sitúa, que es otorgado tras constatar el cumplimiento de la normativa vigente y la habitabilidad básica de la vivienda. Advirtió que sería un contrasentido otorgar patente municipal a una actividad económica que se lleva a cabo en un inmueble que no cuenta con autorización para ser habitado.

Indicó que el mecanismo de recepción simplificada planteado por el Ministerio de Economía y Energía es expedito y exige requisitos de regularización mínimos, los que podrían simplificarse aun más. Concluyó haciendo presente que una propiedad que se vende con patente y con recepción municipal constituye un capital adicional.

El Honorable Senador señor Zaldívar manifestó su desacuerdo con el establecimiento de un nuevo requisito, o de un trámite adicional, que intentaría superar un problema endémico, cual es la falta de recepción municipal de los inmuebles en que habita un porcentaje

considerable de los chilenos. Al efecto, recordó la “Operación Sitio”, que tuvo lugar en las décadas de los años 60 y 70, dirigida a dotar de vivienda a personas de escasos recursos, la que generó un sinnúmero de inmuebles auto construidos por sus habitantes que, probablemente casi en su totalidad, no cuentan con recepción municipal. Adicionalmente señaló que basta con efectuar una ampliación para que sea preciso obtener permiso y recepción municipal de las nuevas obras.

El señor Ministro de Economía y Energía observó que los empresarios formales están sujetos a una serie de controles lo que tiene un costo asociado. Manifestó la disposición del Ejecutivo para prodigar un trato más ventajoso a las microempresas familiares, porque se desea fomentar su desarrollo.

El Honorable Senador señor Lavandero hizo presente que estimaba conveniente incorporar ciertas ideas a la iniciativa que, a su juicio, contribuirían a su perfeccionamiento. A modo de ejemplo planteó la conveniencia de que el Ejecutivo estudie la posibilidad de formular una indicación que otorgue un subsidio, equivalente al 80% de un sueldo mínimo mensual, a aquellas microempresas que contraten a una persona menor de veinticinco años, lo que permitiría la capacitación de esos jóvenes en variados oficios y contribuiría a paliar la cesantía en dicho segmento étéreo.

La Comisión, con el acuerdo de la totalidad de sus miembros presentes, acordó debatir y votar la presente iniciativa legal sólo en general, conforme lo permite el inciso primero del artículo 127 del Reglamento del Senado, a fin de dejar abierta la posibilidad de hacer indicaciones que complementen y mejoren la iniciativa.

- Sometido a votación, el proyecto fue aprobado en general, en forma unánime, por los Honorables Senadores señores Gazmuri, Lavandero y Orpis.

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Salud tiene el honor de proponeros la aprobación en general del proyecto de ley en informe, en los mismos términos formulados por los autores de la moción y que se consigna a continuación:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Declárese que entre las autorizaciones que las microempresas familiares deben obtener de acuerdo al artículo 26° del Decreto Ley N°3.063, de 1979, modificado por el artículo

único de la ley N° 19.749, de 2001, para efectos de conseguir una patente municipal, no se incluye ni se ha debido incluir la obtención previa del permiso de construcción ni de la recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro”.

Acordado en sesión de 20 de julio de 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jaime Orpis Bouchon (Presidente), Jaime Gazmuri Mujica y Jorge Lavandero Illanes.

Valparaíso, 2 de agosto de 2004.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISION DE ECONOMÍA, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 26 DEL DECRETO LEY N° 3.063, DE 1979, CON EL PROPÓSITO DE FACILITAR EL FUNCIONAMIENTO DE MICROEMPRESAS FAMILIARES.**(Boletín N° 3.577-03)**

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISION:** remover obstáculos surgidos para el funcionamiento de microempresas familiares, mediante la interpretación del artículo 26 del decreto ley N° 3.036, de 1979.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general, por unanimidad de los presentes.
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISION:**
artículo único.
- IV. NORMAS DE QUORUM ESPECIAL:** no hay.
- V. URGENCIA:** no tiene.
-
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** moción de los Honorables Senadores señores Sabag y Zaldívar, don Andrés.
- VII. TRAMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. APROBACION POR LA CAMARA DE DIPUTADOS:** ----
- IX. INICIO TRAMITACION EN EL SENADO:** 22 de junio de 2004.
- X. TRAMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, pasa a la sala para su discusión en general.
- XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
- 1) Ley N° 19.749, de 25 de agosto de 2001, que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares.

- 2) Decreto ley N° 3.063, de 1979, que establece normas sobre Rentas Municipales, en particular, su artículo 26.
 - 3) Decreto N° 2.385, del Ministerio del Interior, de 1996, que fija el texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.063, de 1979.
 - 4) Decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, especialmente su artículo 145.
-

Valparaíso, 2 de agosto de 2004.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión