

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece un mecanismo para compensar los menores ingresos municipales, con ocasión de una nueva determinación de los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal.
BOLETÍN N° 3.173-06.

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 el Presidente de la República, con urgencia calificada de “Discusión Inmediata”.

A la sesión en que la Comisión se ocupó de este asunto, concurrieron, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Páez; el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Francisco Vidal; los abogados asesores del Ministerio del Interior, señores Rodrigo Cabello y Eduardo Pérez, y el asesor financiero de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Alexis Yáñez.

PREVENCIÓN

Hacemos presente que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado este proyecto de ley debe ser discutido en general y en particular a la vez.

I. OBJETIVO DE ESTA INICIATIVA DE LEY

Establecer un mecanismo transitorio de compensación para los años 2003 y 2004, que favorezca a los municipios afectados con la disminución de sus ingresos por aplicación del nuevo cálculo de coeficientes de distribución de la parte correspondiente al 90% del Fondo Común Municipal.

Este mecanismo se financiará con recursos del Fondo separados previamente a su distribución conforme a la normativa prevista en la Ley de Rentas Municipales.

II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley está conformado por un artículo único que se subdivide en cinco incisos.

III. ANTECEDENTES

3.1. De Derecho

a) Artículo 111 de la Constitución Política de la República.

b) Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

c) Decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

3.2. De Hecho

El mensaje con que S.E. el Presidente de la República inició este proyecto de ley señala que la Constitución Política, en su artículo 111, establece un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre municipios denominado Fondo Común Municipal. A su turno, la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, determina los componentes del Fondo y, por último, el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, regula las normas de distribución del Fondo entre los municipios.

Enseguida, hace presente que el artículo 38 de la referida normativa sobre Rentas Municipales dispone que este Fondo consta de dos partes: La primera, correspondiente al 90% de sus recursos, se distribuye, básicamente, aplicando criterios de pobreza y población, y la segunda, es decir, el 10% restante, se divide en un 5% que se asigna considerando indicadores de eficiencia en la gestión, y en un 5%, destinado a prevenir situaciones de emergencia.

Recuerda, además, que el inciso segundo del citado artículo 38 enuncia los factores que se ponderan para determinar los coeficientes de distribución del 90% de Fondo Común Municipal, y que aquéllos permiten calcular la participación que a cada municipio le corresponde en esta parte.

A continuación, expresa que el inciso tercero del indicado artículo 38 establece que los coeficientes de distribución de la parte correspondiente al 90% del Fondo Común Municipal se determinarán cada tres años; y que de acuerdo al cronograma que impone la ley de Rentas Municipales, en el año 2001 debió efectuarse una nueva determinación de los coeficientes de distribución del 90% del Fondo, para regir por los tres años siguientes.

Agrega el mensaje que en noviembre del año 2001 se publicó la ley N° 19.770, que postergó el cálculo de los coeficientes del Fondo previsto para diciembre del año 2002, en atención a que en este año (2002) se practicaría un nuevo censo, siendo el elemento poblacional y sus características socioeconómicas el factor determinante para el cálculo de los coeficientes de participación.

Continúa el mensaje expresando que las proyecciones de distribución de recursos con cargo al 90% del Fondo Común Municipal, muestran, particularmente por aplicación de la variable población que ha establecido el nuevo censo (año 2002), que un gran número de municipios será afectado con una disminución de sus ingresos en comparación al rango que hoy está percibiendo.

Sugiere, enseguida, tres fórmulas de solución al problema planteado: la primera es considerar la posibilidad de generar mayores recursos, pero ello sólo es esperable a partir del año 2005 y en la medida que el proyecto de ley denominado "Rentas Municipales II" fuere aprobado definitivamente por el Parlamento. La segunda sería postergar nuevamente el recálculo de los coeficientes de distribución, tal como se procedió respecto de la ley N° 19.770, pero esta alternativa afectaría las expectativas de mayores ingresos de los municipios que al contrario de los anteriores, serían favorecidos con el nuevo cálculo, a consecuencia de un aumento de población.

La tercera alternativa -que ha asumido el Gobierno para cumplir con la ley en orden a formalizar el cálculo de los nuevos coeficientes de distribución para el próximo trienio- se materializa en este proyecto que permite atenuar los menores ingresos que por efecto del nuevo cálculo afectará a esos numerosos municipios pero, al mismo tiempo, asegura que parte del incremento de los ingresos de otros municipios se materialice a partir del año 2003.

A los efectos indicados, la iniciativa propone un mecanismo de compensación para los años 2003 y 2004, que favorecerá a los municipios afectados por menores ingresos, mediante la destinación de una parte de los recursos del Fondo a este propósito pero separándolos en forma previa a la distribución de éste por los mecanismos tradicionales.

El sistema propuesto destinaría para los años 2003 y 2004, diecinueve mil millones de pesos del Fondo, que compensan en un cien por ciento los menores ingresos que percibirán los municipios afectados por la aplicación de los nuevos coeficientes en relación con los percibidos durante el año 2002. De esta forma, una vez efectuada la deducción, los recursos del Fondo se distribuirían de acuerdo a los criterios y coeficientes establecidos en las disposiciones legales permanentes.

Señala el mensaje que con esta iniciativa se lograrían los siguientes propósitos:

Uno) Practicar el nuevo cálculo de coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal para los próximos tres años, en la forma que prescribe la ley.

Dos) Compensar a los municipios afectados por la disminución de sus actuales ingresos como consecuencia del nuevo cálculo de coeficientes, y

Tres) Asegurar a los municipios que se beneficiarán con un incremento de sus ingresos como resultado del nuevo cálculo, la posibilidad de que a partir del año 2003 perciban, si no el total, una parte importante de dicho aumento.

Concluye el mensaje diciendo que para el año 2005 se espera que esté en vigor la Ley de Rentas Municipales II, lo que permitirá sumar al sistema municipal nuevos recursos, estabilizando así los ingresos de aquellos municipios que hayan sido compensados durante los años 2003 y 2004 y, permitiendo, a la vez, que aquellos que han recibido sólo parte de un aumento de recursos, logren obtener el máximo de dicho incremento.

IV. BREVE DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO DE ESTA INICIATIVA

El proyecto de ley en informe está estructurado sobre la base de un artículo único que, en los cinco incisos que lo conforman, dispone que las municipalidades que en el trienio 2003 – 2005 disminuyan su participación en el Fondo Común Municipal, como consecuencia de la aplicación de los nuevos coeficientes de distribución del

Fondo, deberán ser compensadas de conformidad a las reglas que esta normativa establece.

Agrega -inciso segundo- que dicha compensación se aplicará durante los años 2003 y 2004, cubriendo el cien por ciento de la reducción de ingresos, lo cual se calculará considerando los recursos percibidos por cada municipio con cargo al Fondo durante el año 2002, según la información proporcionada por el Servicio de Tesorerías, en relación con los recursos a percibir a partir del año 2003 por aplicación de los nuevos coeficientes de distribución.

En el inciso tercero señala que mediante decreto supremo del Ministerio del Interior se determinará el monto de la compensación que cada municipio recibirá, en los años 2003 y 2004, en relación con la reducción que experimente su participación en el Fondo en dichos años.

En el inciso cuarto establece que la compensación se financiará con cargo al Fondo Común Municipal, destinando al efecto, en forma previa a la distribución del Fondo conforme a las reglas permanentes, hasta diecinueve mil millones de pesos tanto en el año 2003 como en el año 2004.

Por último, el inciso quinto dispone que los recursos destinados a la compensación serán distribuidos por el Servicio de Tesorerías, en cuatro cuotas iguales, en los meses de mayo, julio, octubre y diciembre de los años 2003 y 2004.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

En la sesión en que esta Comisión se ocupó del proyecto en informe, el señor Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo reiteró los fundamentos del mensaje.

De esta forma, el señor Subsecretario expresó que el artículo 38 del D.L 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales prescribe que la distribución del Fondo Común Municipal se realiza por medio de dos coeficientes. El primero da cuenta del 90% del mencionado Fondo, que se determinará cada tres años, cuyos criterios de asignación se realizan, principalmente, sobre la base de indicadores de población, predios exentos del pago de contribuciones, ingresos permanentes per cápita e índices de pobreza comunal.

El segundo coeficiente, relativo al restante 10%, se determina cada año y se conforma por indicadores de gestión (5%) y emergencia (5%).

La última actualización de coeficientes con vigencia trienal se determinó el año 1998, para los años 1999 al 2001. Luego, por medio de la ley N° 19.770, del año 2001, se prorrogó la vigencia de los mencionados coeficientes por el año 2002, bajo el argumento de que en razón del proceso censal del presente año, la actualización de datos poblacionales de cada comuna en el Fondo Común Municipal, debería hacerse acorde con el levantamiento censal indicado.

Agotado el tiempo legal para realizar la actualización correspondiente, continuó, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha procedido a calcular el coeficiente trienal aludido incorporando los nuevos datos censales. También realizó el cálculo de participación comunal por criterios de gestión y emergencias (10% del Fondo), obteniendo como resultado un cambio importante de la participación relativa de cada comuna en el Fondo Común Municipal que regirá, esta vez, para el trienio 2003 - 2005. En efecto, el cambio de participación hace que 206 comunas rebajen sus expectativas de ingresos para el año 2003, en 13 mil millones de pesos, comparativamente con los recursos que percibirán al término del presente año presupuestario.

Agregó que existe también un grupo de 136 comunas que incrementarán sus recursos por efecto de una mejor participación en el Fondo, al actualizar sus coeficientes, por un total de 17 mil millones de pesos.

Señaló, a continuación, que el proyecto de ley en discusión que determina una compensación de hasta 19 mil millones para el déficit, en términos reales, de las comunas que experimentan una disminución en su participación en el Fondo Común Municipal, permitirá que ninguna comuna pierda en relación a la percepción actual de recursos del Fondo. Esto es, que se verán beneficiadas estas 206 comunas, con la convicción de que, a lo menos, recibirán los mismos recursos que el año 2002, permitiendo de esta manera mantener un presupuesto de continuidad para los años 2003 y 2004, de donde a partir del año 2005, al aplicar el reavalúo de bienes raíces, se generarán recursos financieros suficientes para tener una política presupuestaria más ajustada a la mayor demanda de servicios básicos comunales que la población exige.

Finalmente, expresó que mediante la aplicación de los nuevos coeficientes y las disposiciones del proyecto, los municipios que se benefician con el nuevo cálculo de coeficientes lograrán percibir ya

en el 2003, si bien no el total, parte importante del crecimiento de ingresos que les genera el señalado recálculo.

ACUERDO

Atendidos los fundamentos del mensaje y las explicaciones precedentes, la unanimidad de los miembros de esta Comisión, Honorables Senadores señora Frei y señores Boeninger, Cantero y Coloma y Núñez, prestó su aprobación en general y en particular a este proyecto de ley, sin enmiendas, en los mismos términos propuestos por la Honorable Cámara de Diputados.

Con todo, el Honorable Senador señor Cantero previno acerca de la necesidad de buscar fórmulas para mejorar los criterios de distribución del Fondo, pues los actuales indicadores han resultado ineficientes y provocan los problemas como el que propone resolver este proyecto de ley.

- - -

Con el mérito de las consideraciones anteriores, esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra proponer a la Sala de la Corporación la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo Único.- Las municipalidades que por aplicación de los nuevos coeficientes de distribución del Fondo determinados en el año 2002, para ser aplicados durante el trienio 2003 – 2005, vieren reducida su participación en el Fondo Común Municipal, serán compensadas con cargo al propio Fondo en la forma establecida en los incisos siguientes.

La compensación municipal se aplicará durante los años 2003 y 2004, cubriendo en términos reales el cien por ciento de la reducción de ingresos. La referida reducción se calculará considerando los recursos municipales percibidos por cada municipio con cargo al Fondo durante el año 2002, según información proporcionada por el Servicio de Tesorerías, en relación con los recursos a percibir a partir del año 2003 por aplicación de los nuevos coeficientes de distribución.

Mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio del Interior, el que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, se determinará el monto de la compensación para los años 2003

y 2004, a percibir por cada municipio que en dichos años viere reducida su participación en el Fondo según lo previsto en el inciso precedente.

La compensación se financiará con cargo al Fondo Común Municipal, destinando para tal efecto, en forma previa a la distribución del Fondo conforme a las disposiciones legales permanentes, la suma de hasta diecinueve mil millones de pesos tanto en el año 2003 como en el año 2004.

Los recursos destinados a la compensación serán distribuidos a las municipalidades respectivas por el Servicio de Tesorerías, en cuatro cuotas iguales, en los meses de mayo, julio, octubre y diciembre de los años 2003 y 2004."

- - -

Acordado en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2002, con asistencia de los Honorables Senadores señora Carmen Frei (Presidenta), y señores Edgardo Boeninger, Carlos Cantero, Juan Antonio Coloma y Ricardo Núñez.

Sala de la Comisión, a 17 de diciembre de 2002.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN RESPECTO DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN MECANISMO PARA COMPENSAR LOS MENORES INGRESOS MUNICIPALES, CON OCASIÓN DE UNA NUEVA DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL (BOLETÍN N° 3.173-06).

- I.- **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO:** Establecer un mecanismo transitorio de compensación para los años 2003 y 2004, que favorezca a los municipios afectados con la disminución de sus ingresos por aplicación del nuevo cálculo de coeficientes de distribución de la parte correspondiente al 90% del Fondo Común Municipal. Este mecanismo se financiará con recursos del Fondo separados previamente a su distribución conforme a la normativa prevista en la Ley de Rentas Municipales.
- II.- **ESTRUCTURA DEL PROYECTO:** Consta de un artículo único que se subdivide en cinco incisos.
- III.- **ACUERDOS:** Aprobar en general y en particular este proyecto de ley, en los mismos términos propuestos por la Honorable Cámara de Diputados.
- IV.- **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No tiene.
- V.- **URGENCIA:** Discusión inmediata.
- VI.- **ORIGEN DE LA INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
- VII.- **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
- VIII.- **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general y en particular.

IX.- LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- a) Artículo 111 de la Constitución Política de la República.
- b) Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- c) Decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

Valparaíso, 17 de diciembre de 2002.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión