MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE ENTREGA FACILIDADES DE PAGO PARA LOS DERECHOS DE ASEO MUNICIPAL Y FACULTA AL SERVICIO DE TESORERÍAS SU COBRO, EN LOS CASOS QUE INDICA.

Santiago, 23 de diciembre de 2021.

**M E N S A J E Nº 418-369/**

**A S.E. EL**

**PRESIDENTE**

**DE LA H.**

**CÁMARA DE**

**DIPUTADOS.**

Honorable Cámara de Diputados:

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley por el cual se entrega facilidades de pago para los derechos de aseo municipal y faculta al Servicio de Tesorerías su cobro, en los casos que indica.

# ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

El inciso tercero del artículo 1° de la Constitución Política de la República establece que *“[e]l Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.*

Asimismo, nuestro Programa de Gobierno pone especial énfasis en que el objetivo fundamental que debe perseguirse es *“poner el Estado al servicio de las familias chilenas”* y que todos los ciudadanos sean *“atendidos de manera amable, expedita y eficiente”* (p. 18). Aquel es un desafío permanente, el cual se extiende a todo servicio público y órgano del Estado.

Naturalmente, y en consonancia con lo dicho anteriormente, los municipios no están exentos de aquel cometido, particularmente porque ellos se erigen como la primera puerta de acceso de los ciudadanos a los servicios que provee el Estado, razón por la cual deben propender a entregar un acceso equitativo a un conjunto de prestaciones y servicios locales con altos estándares y calidad.

En ese sentido, el artículo 3° de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto fue refundido, coordinado y sistematizado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, (en adelante, “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”) establece que su gestión se basa en aspectos tan variados como salud, educación, equipamiento y servicios urbanos, asistencia social a población vulnerable, servicios de aseo y ornato, desarrollo comunitario, normas de tránsito, transporte, construcción y urbanización, seguridad, entre otras.

No obstante lo anterior, los municipios tienen una alta heterogeneidad, en diversos aspectos, siendo uno de los centrales la capacidad de realizar el cobro de derechos municipales adeudados, lo que incide directamente en la disponibilidad de recursos con que éstos cuentan.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, “OCDE”) ha señalado que *“[p]ara hacer que funcione la gobernanza multinivel, es necesaria una red densa de interacciones políticas y burocráticas nacionales – regionales - locales, especialmente para compartir responsabilidades de gobierno. Esto requiere el desarrollo de mecanismos y procesos formales e informales, verticales y horizontales de consulta intergubernamental, coordinación, cooperación y toma de decisiones conjuntas”* (OCDE [2019]: *OECD Multi-level Governance Studies. Making Descentralisation Work. A handbook for Policy-Makers* [Paris: OCDE]: p. 155).

La OCDE haciendo un estudio específico para el caso de Chile, señala como recomendaciones que *“[m]odernizar sus finanzas municipales es, para Chile, un requisito previo para finalmente promulgar una descentralización política. Lo mínimo para lograr este objetivo sería mejorar el sistema existente técnicamente* (…). *El sistema actual tanto del Servicio de Impuestos Internos* (base impositiva y asignación de roles) *como de la Tesorería General de la República* (cobro*) es fundamentalmente sólido, a la luz de los ahorros que genera relacionados con gestión fiscal, las competencias técnicas movilizadas para su administración y la seguridad garantizada en su colección. Un sistema administrativamente sólido, que es compatible con el proceso de descentralización* (…)”. (OCDE [2019]: *OECD Multi-level Governance Studies.* Making Decentralisation Work in Chile. Towards Stronger Municipalities[Paris: OCDE]: pp. 181, 188 y 205).

Siguiendo estas recomendaciones es que el presente proyecto de ley busca facilitar el cobro de los derechos de aseo municipal, en orden a permitir su recaudación a través del Servicio de Tesorerías, así como entregar facilidades de pago para dichos derechos, considerando convenios que puedan condonar intereses y multas, así como la declaración de la prescripción de los mismos cuando ello corresponda.

En efecto, la facultad de condonar intereses y multas respecto de los derechos de aseo municipal adeudados permitirá aumentar la recaudación de los derechos de aseo municipal adeudados, dado que las personas que no hayan hecho el pago de los mismos podrán realizarlo sin tener que desembolsar montos adicionales por dicho concepto. De esa forma, se promueve el pago, no se castiga a los deudores, lo cual beneficia a los municipios permitiéndoles recibir importantes ingresos para la prestación de un servicio que es de vital importancia para la ciudadanía.

Por su parte, la posibilidad de declarar la prescripción de las deudas de los derechos de aseo municipal, se encuentra motivada en el hecho que “*[e]n la gran mayoría de los municipios se mantienen durante años deudas derivadas del no pago de patentes municipales, derechos de aseo, y permisos de circulación, entre otras, las que por distintos motivos no han podido ser cobradas. La normativa actual dispone que el municipio debe exigir la totalidad del monto, más reajustes e intereses, de las patentes no pagadas, independiente del número de años adeudados; sólo procedería la prescripción de las deudas mayores a tres años, pero para ello debe declararse judicialmente previa sustanciación de un juicio con la demora y costos que ello significa. Si se paga parcialmente, el municipio debe imputarlo a las deudas de mayor antigüedad. En la práctica, la acción judicial para que se declare la prescripción, o bien no se ejerce, o cuando se ejerce importa demoras y gastos que hacen inconveniente esta vía en el caso de deudas de menor cuantía, muchas veces el contribuyente no tiene los recursos para pagar el total de la deuda y tampoco se encuentra legalmente obligado por haberse consumado el plazo de prescripción, como consecuencia tales deudas se convierten en incobrables. Con todo, los montos de dichas deudas continúan apareciendo en los estados financieros de las municipalidades, distorsionando la realidad de los ingresos esperados y sus respectivos presupuestos y ejercicios financieros*” (Facultad de Ingeniería Industrial Universidad de Chile [2019]: *Estudio de Mejoramiento de la Recaudación Municipal* [Santiago: Universidad de Chile]: p. 171).

Dado lo anterior, el mismo estudio citado concluye, entre otros aspectos que *“[e]xisten fuentes de ingresos cuya recaudación tiene altos costos de transacción (monetarios y no monetarios) que podrían reducirse si existiese una institucionalidad y sistema centralizado de recaudación de ingresos municipales* (...). *Se propone desarrollar un sistema de pago centralizado, administrado por la Tesorería General de la República* (TGR), *a través del cual sea factible realizar – al menos – el pago de derechos de aseo, patentes comerciales, y permisos de circulación”*.

Igualmente, el citado estudio destaca como aspectos positivos de la propuesta realizada los *“[m]enores costos de recaudación por parte de municipalidades, mayor facilidad de pago para ciudadanos, mayor porcentaje de recaudación respecto capacidad fiscal, menor discrecionalidad para definición criterios de exención de pagos. Asimismo, se mejoraría la información disponible para ser cruzada con otras fuentes de información. Por ejemplo, se podría hacer efectiva la iniciación de actividades de una empresa en cuanto ésta haya pagado la patente comercial respectiva”* (Facultad de Ingeniería Industrial Universidad de Chile [2019]: *Estudio de Mejoramiento de la Recaudación Municipal* [Santiago: Universidad de Chile]: p. 179).

En directa consonancia con lo expuesto anteriormente, es preciso destacar que nuestro ordenamiento jurídico hace especial referencia a los mecanismos de rentas e ingresos municipales, así como a su forma de distribución.

En efecto, el inciso cuarto del artículo 118 de la Constitución Política de la República señala que *“las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.*

Dada la definición constitucional, el municipio posee una posición privilegiada respecto a otras entidades públicas, pues “*goza de una capacidad de gobernarse sin parangón, ya que maneja fondos, toma decisiones, crea relaciones con otros entes y les da término, todo lo cual constituye un poder considerable y que, sin duda, puede influir en la vida diaria de la comunidad*” (Cea Egaña [2016]: *Derecho Constitucional Chileno Tomo IV* [Santiago: Ediciones UC]: p. 211).

Desde ese prisma, la Constitución Política de la República tomó una clara definición respecto a la administración financiera de las municipalidades, al especificar, en su artículo 122, que *“las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”.*

Por otra parte, es preciso tener presente que el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución Política de la República especifica que *“[c]orresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63”*.

Del precepto transcrito, se colige que los proyectos de ley que alteren las reglas de administración financiera o presupuestaria del Estado, dentro de lo cual se encuentran naturalmente las municipalidades, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Habida consideración de lo anterior, y dado que los derechos municipales, como lo son aquellos que se perciben como consecuencia de la prestación del servicio de retiro de residuos domiciliarios, son uno de los tantos ingresos municipales, cualquier modificación que se realice respecto de su régimen de cobro termina afectando el presupuesto y finanzas municipales, razón por la cual corresponde que esta iniciativa legal sea promovida mediante un mensaje del Presidente de la República, en concordancia con el citado inciso tercero del artículo 65 de la Constitución Política de la República.

Asimismo, y en conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del ya referido artículo 65 de la Constitución Política de la República, habida consideración que este proyecto de ley se encuentra relacionado con los presupuestos de la Administración Pública, y en particular del presupuesto municipal, este proyecto de ley debe ser ingresado a la H. Cámara de Diputados para su estudio y tramitación.

Por otra parte, se hace necesario tener a la vista lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual regula aspectos generales de la organización financiera de las municipalidades.

En efecto, dicho precepto dispone que: *“las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas.*

*En el ejercicio de esta autonomía, las municipalidades podrán requerir del Servicio de Tesorerías, información sobre los montos, distribución y estimaciones de rendimiento de todos los ingresos de beneficio municipal que ese organismo recaude”.*

En ese orden de ideas, es preciso que esta H. Cámara de Diputados tenga en consideración que es función privativa de las municipalidades el realizar el retiro de los residuos sólidos domiciliarios y comerciales, en conformidad a lo mandatado por el literal f) del artículo 3° de la mencionada Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual establece al efecto que corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, de forma privativa, *“[e]l aseo y ornato de la comuna. Respecto a los residuos domiciliarios, su recolección, transporte y/o disposición final corresponderá a las municipalidades, con excepción de las que estén situadas en un área metropolitana y convengan con el respectivo gobierno regional que asuma total o parcialmente estas tareas. Este último deberá contar con las respectivas autorizaciones de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud”.*

Por su parte, el inciso primero del artículo 7° del decreto supremo N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales (en adelante, “Ley de Rentas Municipales”) establece que *“[l]as municipalidades cobrarán una tarifa anual por el servicio de aseo. Dicha tarifa, que podrá ser diferenciada según los criterios señalados en el artículo anterior, se cobrará por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco o sitio eriazo. Cada municipalidad fijará la tarifa del servicio señalado sobre la base de un cálculo que considere exclusivamente tanto los costos fijos como los costos variables de aquél”.*

La disposición citada se ve complementada por lo dispuesto en el inciso segundo de la norma referida, el cual especifica que *“[l]as condiciones generales mediante las cuales se fije la tarifa indicada, el monto de la misma, el número de cuotas en que se divida dicho costo, así como las respectivas fechas de vencimiento y los demás aspectos relativos al establecimiento de la tarifa, se consignarán en las ordenanzas locales correspondientes, cuya aprobación requerirá el acuerdo de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio”.*

En atención a lo mencionado anteriormente, y en relación a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 40 de la Ley de Rentas Municipales, las prestaciones que están obligadas a pagar las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que obtengan una concesión o permiso o que reciban un servicio de las municipalidades, son llamados derechos municipales, cuya naturaleza jurídica, en conformidad a lo establecido en la jurisprudencia del Excmo. Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1063, de 12 de junio de 2008), así como en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (Dictamen N° 25.566, de 2019, del mencionado ente de control), difiere de la de los impuestos o contribuciones, por cuanto éstos últimos son prestaciones exigidas por el Estado o las municipalidades en forma coercitiva, sin retribución especial, destinadas a financiar gastos públicos, en tanto que los derechos municipales, según lo dispuesto en el artículo 40 de la anotada Ley de Rentas Municipales, constituyen la contraprestación a que están obligados quienes han obtenido una concesión, un permiso o un servicio del municipal.

# CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que someto a su consideración, en primer término, entrega a los municipios la facultad de suscribir convenios, previo acuerdo del concejo municipal, dentro de los doce meses siguientes a la publicación de la presente iniciativa, para el pago de los derechos de aseo municipal hasta en doce cuotas, pudiendo condonar hasta el 100% de los intereses y multas cuando la deuda se pague al contado, y hasta el 70% en caso que se suscriba convenio de pago al efecto. En caso de incumplimiento de estos convenios, las acciones de cobro deberán ser realizadas por la municipalidad respectiva.

En segundo lugar, el presente proyecto de ley permitirá, dentro de los doce meses siguientes a la publicación de este proyecto de ley, declarar prescritas las deudas vencidas de derechos de aseo municipal a través de un procedimiento simplificado ante los juzgados de policía local, lo que posibilitará evitar que numerosas causas lleguen al Poder Judicial, el cual, como es conocido públicamente, posee un gran volumen de causas pendientes de resolución, a raíz de la suspensión de audiencias como consecuencia de la pandemia por COVID – 19 que actualmente vive el país.

Asimismo, la presente iniciativa modifica la Ley de Rentas Municipales, con la finalidad de permitir que las municipalidades celebren convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías para la recaudación y cobro administrativo y judicial de las rentas o ingresos municipales, lo cual permitirá ahorrar costos y aprovechar economías de escala, dejando el cobro a una entidad especializada, así como acercar la red de atención que el Servicio de Tesorerías tiene instalada en todo el territorio nacional.

En ese orden de ideas, como consecuencia de la celebración de los referidos convenios con los municipios, el Servicio de Tesorerías podrá declarar incobrables los ingresos o rentas municipales morosas de la municipalidad respectiva que se hubieren girado; condonar total o parcialmente los intereses y sanciones por la mora en el pago de los ingresos o rentas municipales morosas sujetas a la cobranza administrativa y judicial de dicho servicio; y realizar el cobro judicial de las patentes, derechos y tasas municipales en conformidad a las normas contenidas en el Título V del Libro III del Código Tributario.

La inicitiva de ley propuesta establece que en el evento que las municipalidades celebren con el Servicio de Tesorerías el referido convenio de colaboración, no podrán percibir ni cobrar los ingresos y rentas municipales ni tampoco podrán celebrar convenios destinados al pago de los indicados ingresos y rentas municipales ni condonar las multas e intereses producidos por el no pago de aquellos.

Finalmente, se propone que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo preste su colaboración con el Servicio de Tesorerías con el objetivo de coordinar con las municipalidades el adecuado funcionamiento de los convenios celebrados.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

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

**“Artículo 1°.** Facúltase a las municipalidades del país para que, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la presente ley, y previo acuerdo del respectivo concejo, celebren convenios de pago hasta en doce cuotas por deudas por derechos de aseo.

Asimismo, podrán condonar hasta el cien por ciento de las multas e intereses cuando la deuda se pague al contado y hasta el setenta por ciento de multas e intereses por dicho concepto en caso de que se suscriba un convenio de pago según lo señalado en el inciso precedente. En caso de incumplimiento de dicho convenio, las acciones de cobro deberán ser realizadas por la municipalidad respectiva.

Durante el mismo periodo se podrá tramitar la prescripción de las deudas vencidas de derechos de aseo municipal bajo las siguientes reglas:

1. Podrá pedirse la declaración de la prescripción de las deudas vencidas que posean una data mayor a cinco años de antigüedad, contados desde la fecha que se hacen exigibles, ante el juzgado de policía local competente. Para tales efectos, el interesado deberá solicitar un certificado de deuda vigente, el cual deberá señalar su antigüedad, a la Unidad de Administración y Finanzas de la municipalidad respectiva, el cual deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de declaración de la prescripción de las deudas vencidas;
2. Los juzgados de policía local deberán poner a disposición del interesado formularios tipos para la interposición de la solicitud, en soporte papel o electrónico;
3. Para la interposición y tramitación de la solicitud de que trata este inciso, no se requerirá del patrocinio de abogado; y,

iv) Una vez acogida a trámite, se solicitará informe a la municipalidad correspondiente respecto de la deuda total de derechos de aseo, el cual deberá ser evacuado dentro 10 días hábiles.

La sentencia pronunciada por los juzgados de policía local en conformidad a las reglas señaladas en el inciso anterior no será susceptible de recurso de apelación.

**Artículo 2°.-**Modifícase el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado fue fijado por el decreto supremo N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, en el siguiente sentido:

**1)** Incorpórase el siguiente artículo 2° bis, nuevo:

“Artículo 2° bis.- Las municipalidades estarán facultadas para celebrar convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías para que éste recaude y cobre administrativa y judicialmente los ingresos o rentas municipales respectivas.

La celebración del convenio de colaboración permitirá al Tesorero General de la República realizar las siguientes acciones:

1. Declarar incobrables los ingresos o rentas municipales morosas de la municipalidad respectiva que se hubieren girado, que correspondan a deudas semestrales de monto no superior al 10% de una unidad tributaria mensual, siempre que hubiere transcurrido más de un semestre desde la fecha en que se hubieren hecho exigibles;

El Tesorero General de la República declarará la incobrabilidad de los ingresos o rentas municipales morosas a que se refiere el párrafo anterior, de acuerdo con los antecedentes proporcionados por la unidad encargada de la administración y finanzas de la municipalidad respectiva, y procederá a la eliminación de los giros u órdenes respectivos. La nómina de deudores incobrables se remitirá a la Contraloría General de la República.

1. Condonar total o parcialmente los intereses y sanciones por la mora en el pago de los ingresos o rentas municipales morosas sujetas a la cobranza administrativa y judicial de dicho servicio, mediante normas o criterios objetivos y de general aplicación, ciñéndose estrictamente a las políticas de condonación fijadas conforme al artículo 207 del Código Tributario; y,

c) Realizar el cobro judicial de las patentes, derechos y tasas municipales en conformidad a las normas contenidas en el Título V del Libro III del Código Tributario, sin perjuicio de lo señalado en el inciso primero del artículo 47 de esta ley.

En el evento que las municipalidades celebren con el Servicio de Tesorerías el convenio de colaboración indicado en el inciso primero de este artículo, no podrán percibir ni cobrar los ingresos y rentas municipales en conformidad a los dispuesto en el artículo 2° de esta ley. Tampoco podrán celebrar convenios destinados al pago de los indicados ingresos y rentas municipales ni condonar las multas e intereses producidos por el no pago de aquellos.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo deberá prestar su colaboración con el Servicio de Tesorerías con el objetivo de coordinar con las municipalidades el adecuado funcionamiento de los convenios celebrados en conformidad a este artículo.”.

**2)** Incorpórase, en el artículo 7°, el siguiente inciso final, nuevo:

“En el evento que una municipalidad celebre el convenio de colaboración señalado en el inciso segundo del artículo 2° de esta ley, estará obligada a remitir al Servicio de Tesorerías y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, antes del 30 de noviembre de cada año, una actualización de la información establecida en el presente artículo.”.

**Artículo transitorio**.- Las disposiciones del artículo 2° de esta ley entrarán en vigencia en el plazo de dos años contado desde su publicación en el Diario Oficial.”.

Dios guarde a V.E.

**SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE**

Presidente de la República

**RODRIGO DELGADO MOCARQUER**

Ministro del Interior y

Seguridad Pública

**RODRIGO CERDA NORAMBUENA**

Ministro de Hacienda

**HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**

Ministro de Justicia y

Derechos Humanos



