

OFICIO N° 20-2022

INFORME PROYECTO DE LEY N° 3-2022

ANTECEDENTE: BOLETÍN N° 14.797-06.

Santiago, veintiocho de enero de dos mil veintidós.

Por Oficio N°423/6/2022, de 11 de enero del actual, suscrito por el Abogado Secretario de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, Sr. Juan Carlos Herrera Infante, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el proyecto de ley iniciado el 06 de enero de 2022 por mensaje presidencial que “Entrega facilidades de pago para los derechos de aseo municipal y faculta al Servicio de Tesorerías su cobro, en los casos que indica”.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 24 de enero de 2022, presidida por Presidente (S) señor Sergio Muñoz G. y con la asistencia de los Ministros señores Silva G., Blanco, señora Muñoz S., señor Dahm, señora Vivanco, señor Silva C., señoras Repetto y Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo, señor Simpértigue, y suplentes señores Biel, Muñoz P., Mera y Vázquez, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL ABOGADO SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR,
NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS,
SEÑOR JUAN CARLOS HERRERA INFANTE.
VALPARAÍSO**

Santiago, veintiocho de enero de dos mil veintidós.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por oficio N° 423/6/2022, de 11 de enero del actual, suscrito por el Abogado Secretario de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, Sr. Juan Carlos Herrera



Infante, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha recabado la opinión de esta Corte Suprema respecto del proyecto de ley iniciado el 06 de enero de 2022 por mensaje presidencial que “Entrega facilidades de pago para los derechos de aseo municipal y faculta al Servicio de Tesorerías su cobro, en los casos que indica”.

Segundo: Que entre los antecedentes y fundamentos que justifican el proyecto se considera que los municipios tienen una alta heterogeneidad en la capacidad de realizar el cobro de derechos municipales adeudados, lo que incide en la disponibilidad de recursos. Asimismo, se consideran recomendaciones de la OCDE, en cuanto a que modernizar las finanzas municipales es un requisito necesario para que nuestro país avance en la descentralización política. También se consideran estudios que dan cuenta de que la normativa para declarar la prescripción de deudas de los derechos de aseo municipal ha generado una práctica en que la acción no se ejerce o, cuando se ejerce, importa demoras y gastos que hacen inconveniente la vía en casos de menor cuantía y además distorsiona la realidad de los ingresos esperados y los presupuestos y ejercicios financieros de las municipalidades al no poder declarar la prescripción de las deudas de derechos de aseo.

Teniendo presente lo anterior, la iniciativa tiene por objetivo “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”.

Tercero: Que en cuanto a su contenido, el proyecto de ley cuyo análisis se solicita consta de dos artículos permanentes y un artículo transitorio.

El artículo 1° permanente otorga reglas sobre el cobro, condonación, celebración de convenios de pago y prescripción de derechos de aseo municipales, donde destaca que se otorgue competencia a los juzgados de policía local para conocer de juicios de prescripción de dicho tipo de derechos.

Por su parte, el artículo 2° modifica el Decreto N° 2.385 de 1996 de Ministerio del Interior, que “Fija texto refundido y sistematizado del Decreto Ley Num. 3.063, de 1979, sobre rentas municipales”, con el objeto de permitir que las municipalidades celebren convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías para que éste recaude y cobre administrativa y judicialmente las patentes, derechos y tasas municipales aplicando, en caso que se trate de cobranza judicial, las normas del Título V del Libro III del Código Tributario.



Los ejes en los que se centran las modificaciones propuestas son los siguientes: permitir a las municipalidades celebrar convenios de pagos de derechos de aseo dentro de los doce meses siguientes a la publicación de la ley; permitir que las municipalidades celebren convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías para los fines ya reseñados anteriormente y, además, declarar incobrables ingresos o rentas municipales morosas; y otorgar competencia a los juzgados de policía local para que conozcan de los juicios de prescripción de derechos de aseo.

Para efectos del análisis que se desarrolla a continuación, resulta útil tener en consideración que se pueden identificar tres momentos normativos en la propuesta. El primero son los doce meses dentro de los cuales será de competencia de los juzgados de policía local el conocimiento de las demandas de prescripción de derechos municipales. El segundo son los dos años contados desde la publicación de la ley, en que aún no entrará en vigencia la posibilidad de que las municipalidades firmen convenios con el Servicio de Tesorerías y en el que el primer año coincidirá con el otorgamiento de competencia recién aludido. Por último, el tercer momento comenzará una vez cumplidos los dos años desde la publicación de la ley, en que entrarán en vigencia las normas que permiten la suscripción de los convenios aludidos.

De lo anterior, tal como se verá, se podrían desprender diversas consecuencias, dentro de las cuales destaca que existirán diversas situaciones procesales que convivirán en un mismo momento y que, como se verá, podrían afectar las garantías fundamentales de igualdad ante la ley e igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

Cuarto: Que en conformidad con lo dispuesto en el numeral i) del inciso 3° del artículo 1° del proyecto, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la ley, será de competencia de los juzgados de policía local el conocimiento de las demandas de prescripción de derechos de aseo municipal por deudas vencidas que posean una data mayor a cinco años de antigüedad.

En primer lugar, cabe destacar que la Corte Suprema, informando otros proyectos de ley, ha instado por la unidad de jurisdicción en el sentido que los órganos que ejercen dicho poder sean parte del Poder Judicial¹ y que son los tribunales ordinarios de justicia que forman parte de éste los primeros llamados a decidir las controversias entre partes a través del proceso².

¹ Oficio N° 130-2021, 09 de julio de 2021, Boletín N° 14.137-05, proyecto de ley que moderniza la Ley N° 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir los principios de economía circular en las compras del Estado, p. 18.

² Oficio N° 88-2012, 07 de agosto de 2012, Boletín N° 8.366-15, proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.599 que regula la instalación de torres de soporte de antenas emisoras, p. 3.



Dicho lo anterior, en segundo lugar cabe tener en consideración respecto del otorgamiento de competencia a los juzgados de policía local, que el mensaje señala que: “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” (Boletín N° 14.797-06, pp. 10-11).

Si bien resulta atendible lo expuesto en el mensaje en relación a las sobrecargas que se han generado en el contexto de la pandemia y que, por otro lado, la prescripción extintiva de los derechos de aseo es potencialmente un asunto de resolución relativamente sencilla -por lo que en principio no se verían inconvenientes en que sean de conocimiento de los juzgados de policía local-, el mensaje no da cuenta de si, en definitiva, estos últimos tribunales se encuentran actualmente en mejor posición que los juzgados de letras para conocer con mayor celeridad o de mejor forma las causas.

Asimismo, no existen en la iniciativa mayores justificaciones de por qué se trataría de una reforma transitoria que haga razonable esta diferencia de trato, ya que el mensaje no da cuenta de criterios sustantivos que hagan deseable el cambio, sino que sólo se hace referencia a la carga de trabajo de los tribunales del Poder Judicial.

En definitiva, se aprecia como problemático que se establezcan competencias a determinados órganos jurisdiccionales en razón de supuestas razones fácticas que afectarían los tiempos de tramitación en quien actualmente conoce de la materia respectiva, debiendo atenderse más a la pertinencia o idoneidad sistémica del juzgador en quien se radica tal función. El carácter transitorio de la asignación de esta competencia a los Juzgados de Policía Local refrenda el carácter contingente y poco robusto en su justificación para alterar la competencia de que trata el proyecto, sin que además se conozca si efectivamente los aludidos tribunales se encuentran en la buena o mejor posición que se esgrime para asumir estas causas. De existir un diagnóstico que evidenciara problemas de acceso u oportunidad en la substantación de estas causas, lo que correspondería, en rigor, es modificar la competencia del asunto con carácter definitivo –y no transitorio- a otro órgano jurisdiccional, o bien, establecer dispositivos procesales o de otro tipo que permitan solucionar los



escollos puntuales que según la iniciativa existirían para el cumplimiento de los propósitos de la propuesta.

Por otro lado, se debe tener en consideración que la normativa podría afectar a la igualdad ante la ley y el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, conforme se explica a continuación.

En efecto, actualmente las acciones de prescripción extintiva de derechos de aseo municipal son de competencia de los juzgados de letras. Como se señaló, conforme al proyecto, estas acciones pasarían a ser de conocimiento de los Juzgados de Policía Local “dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la presente ley”. Las diferencias de ambos regímenes son particularmente preocupantes en materia recursiva, considerando que quienes ejerzan su acción ante los juzgados de policía local no podrán acceder a la apelación, de acuerdo a lo que señala el inciso final del artículo propuesto.

Incluso, se podría dar el caso, respecto de los derechos de aseo y en el mismo tiempo, en que un juez de letras se encuentre conociendo de una demanda de prescripción –presentada antes de la publicación de la ley- y una excepción de prescripción en otro juicio diverso –opuesta antes o después de la publicación, pues seguirán siendo de su competencia los juicios de cobro (sin perjuicio de la celebración de convenios a lo que se aludirá en el acápite siguiente)-, mientras que un juzgado de policía local se encuentre conociendo de una demanda por la misma materia.

En consecuencia, potencialmente deudores del mismo tipo de acreencia se verán sujetos a situaciones procesales distintas dependiendo sólo del momento en que ejerzan su acción, lo que podría llevar a que en un mismo tiempo algunos deudores se encuentren tramitando la misma materia ante los juzgados de letras y otros ante los juzgados de policía local, con reglas de procedimiento diversas.

En tercer lugar, el numeral iii) de la misma disposición señala que para la interposición y tramitación de la solicitud de prescripción mencionada, no se requerirá del patrocinio de abogado. Considerando que se trata de un asunto en que se aplicará el procedimiento regulados en la Ley N° 18.287 “Que establece procedimiento ante los juzgados de policía local” y que no se tratará de una materia donde se deban regular daños y perjuicios, será aplicable la regla del artículo 7° de la ley mencionada, en virtud de la cual las partes pueden comparecer personalmente o representadas en forma legal.

Si bien la prescindencia de representación para el caso en particular puede ser razonable, considerando las reglas de tramitación que se proponen, las que incluyen disponibilidad de formularios electrónicos o en papel para interposición de la solicitud. De todas formas, cabe reiterar la opinión de la Corte en el sentido de



que si bien la posibilidad de comparecer en forma personal puede ser positiva desde el punto de vista de la reducción de los costos que se deben soportar para hacer valer los derechos en juicio, la ausencia de defensa letrada expone a los usuarios del sistema de justicia a adoptar decisiones contrarias a sus intereses.³

En relación con ello, en diversas ocasiones la Corte ha planteado la necesidad de contar con un debido servicio de asistencia jurídica para las personas con menos recursos⁴ y para superar las barreras económicas que limitan el acceso de las personas a la justicia⁵. En palabras de la Corte Suprema: “la respuesta estatal para superar las barreras económicas que limitan el acceso de las personas a la justicia, no puede ser la abdicación a la defensa técnica, que la comparecencia y tramitación personal de los asuntos, no asistida por un letrado, implica”⁶.

Por último, como ya se indicó, el inciso final del artículo 1° limita la impugnabilidad de la sentencia que resuelva la prescripción, ya que dispone que ésta no será susceptible de recurso de apelación.

Sobre este punto, cabe tener en consideración que la Corte Suprema ha planteado en informes anteriores sobre proyectos de ley su opinión contraria a no otorgar o restringir el recurso de apelación⁷; que el derecho al recurso es un elemento esencial de un proceso racional y justo, lo que en nuestro ordenamiento jurídico civil se alcanza a través de la segunda instancia⁸; y que la prescindencia del principio de doble instancia afecta el derecho al debido proceso⁹.

En relación con lo anterior, cabe recordar que en materia de policía local no procede recurso de casación, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N° 18.287, por lo que, en definitiva, en contra de la sentencia definitiva que se pronuncie sobre la declaración de prescripción sólo podría interponerse el recurso de queja en los términos del artículo 545 de Código Orgánico de

³ Oficio N° 194-2019, 04 de septiembre de 2019, Boletín N° 12.797-07, proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.101 sobre arrendamiento de predios urbanos, p. 12.

⁴ Oficio N° 163-2021, 06 de septiembre de 2021, Boletín N° 8197-07, Informe de proyecto de ley que establece un nuevo Código Procesal Civil, p. 34.

⁵ Oficio N° 163-2021, 06 de septiembre de 2021, Boletín N° 8197-07, Informe de proyecto de ley que establece un nuevo Código Procesal Civil, p. 33.

⁶ Oficio N° 163-2021, 06 de septiembre de 2021, Boletín N° 8197-07, Informe de proyecto de ley que establece un nuevo Código Procesal Civil, p. 33.

⁷ Oficio N° 163-2021, 06 de septiembre de 2021, Boletín N° 8197-07, proyecto de ley que establece un nuevo Código Procesal Civil, p. 34.

⁸ Oficio N° 94-2017, 28 de junio de 2017, Boletín N° 11.204-07, proyecto de ley que modifica el Código Civil en lo relativo a la revisión judicial de contratos civiles y mercantiles, p. 10.

⁹ Oficio N° 99-2013, 09 de julio de 2013, Boletín N° 8970-06, proyecto de ley sobre migración y extranjería, p. 4.



Tribunales, dado que en contra de aquella no procederían recursos ordinarios ni extraordinarios.

Quinto: Que la propuesta de nuevo artículo 2° bis del Decreto N° 2.385 faculta a las municipalidades para celebrar convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías, dentro de cuyos efectos se encuentra que se permitirá al Tesorero General de la República realizar el cobro judicial de las patentes, derechos y tasas municipales. Los convenios aludidos podrán ser celebrados luego de transcurridos dos años desde la publicación de la ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo transitorio.

Esta propuesta es coherente con una de las conclusiones del estudio citado en los fundamentos de la iniciativa, el que 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 – a lo menos- el pago de derechos de aseo, patentes comerciales, y permisos de circulación”.

En concreto, el Tesorero General de la República podrá realizar el cobro judicial de patentes, derechos y tasas municipales en conformidad con las normas contenidas en el Título V del Libro III del Código Tributario, de acuerdo con lo dispuesto en el literal c) del inciso 2° del artículo mencionado.

Al respecto, cabe preguntarse, en el contexto de la iniciativa en estudio, cuál es el alcance de la expresión “sin perjuicio de lo señalado en el inciso primero del artículo 47 del Decreto N° 2.385” contenida en el artículo 47 citado, el cual se refiere a diversas materias: la competencia de los tribunales ordinarios, el procedimiento aplicable y el mérito ejecutivo del certificado que emita el secretario municipal. Si bien este último punto pareciera ser lo referido, dado que el resto de las reglas son alteradas por el proyecto, sería recomendable aclarar el punto para facilitar la interpretación y aplicación del literal c) en comento.

Por otro lado, cabe tener en consideración que el procedimiento regulado en el Código Tributario al que alude la norma en análisis es el de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias de dinero, el cual cuenta con una etapa ante la Tesorería Regional o Provincial (artículo 176) –en la cual intervienen el Tesorero respectivo y en ciertos casos el Abogado del Servicio de Tesorerías (artículo 178)-, con un catálogo restringido de excepciones (artículo 177) –aunque con reserva de las demás excepciones contenidas en el artículo 464 del Código de Procedimiento Civil que opera por el sólo ministerio de la ley (artículo 177)-, con



un etapa ante el juez ordinario del domicilio del demandado en caso que las excepciones opuestas hayan sido rechazadas por el Abogado del Servicio (artículos 179 y 180), con la existencia de suspensión de la sentencia por la presentación de un recurso de apelación –que en caso que se trate del recurso del demandado, deberá consignar una cuarta parte de la deuda para acceder a la suspensión- (artículo 182).

Por su parte, en caso que sea la municipalidad la que persiga el cobro judicial de la deuda, se aplicarán las normas sobre juicio ejecutivo establecidas en el Código de Procedimiento Civil, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto N° 2.385.

Se observa que los deudores que sean demandados por el Servicio de Tesorerías, que dentro de su defensa cuenten con excepciones no enumeradas en el artículo 177 del Código Tributario, se verán sujetos a la tramitación de un juicio ordinario. Esto, los pone en situación distinta a aquellos deudores que sean demandados por la respectiva Municipalidad ante los juzgados de letras, quienes contarán con el catálogo completo de excepciones del artículo 464 de Código de Procedimiento Civil en un solo juicio.

Por otro, el deudor demandado en procedimiento de cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero tendrá acceso a la suspensión de la ejecución de la sentencia previo pago en caso que apele, lo que no ocurrirá respecto del demandado por la municipalidad por aplicación del numeral 1° del artículo 194 de Código de Procedimiento Civil, el cual dispone que se concede apelación en el sólo efecto devolutivo respecto de las resoluciones dictadas contra el demandado en juicios ejecutivos, quien podrá requerir ante la Corte de Apelaciones respectiva una orden de no innovar sin la necesidad de realizar pago alguno (artículo 192 Código de Procedimiento Civil).

Lo anterior podría considerarse como reñido con la garantía fundamental de igualdad ante la ley del numeral 2° del artículo 19 de la Constitución y la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos del numeral 3° de la misma disposición constitucional, ya que dos deudores que adeudan el mismo tipo de renta municipal podrían verse enfrentados a una situación procedimental diversa, basada únicamente en la celebración del convenio de colaboración del artículo 2° bis propuesto.

Sexto: Que conforme a lo expuesto, si bien parece en principio razonable que los juzgados de policía local puedan conocer de las prescripciones extintivas de los derechos de aseo municipal, la transitoriedad de esta competencia podría afectar la igualdad ante la ley y el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.



En consonancia con las opiniones previas de la Corte Suprema, la regla que dispone que la sentencia que resuelve la prescripción no será susceptible de recurso de apelación, se considera afecta el derecho al debido proceso, en especial, el derecho al recurso.

Por último, en cuanto al régimen permanente propuesto, y también en relación a la garantía de igualdad ante la ley, preocupa que dos personas que adeudan el mismo tipo de renta municipal podrían verse enfrentadas a una situación procesal diversa, basada únicamente en si su municipalidad celebró o no convenios con el Servicio de Tesorería.

En razón de lo expuesto, se estima que el proyecto debe ser objeto de adecuaciones orientadas a subsanar las observaciones señaladas.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Ofíciase.

PL N° 3-2022.-

Saluda atentamente a V.S.

