



LA REFORMA MUNICIPAL

1. A poco de asumido el gobierno del Presidente Aylwin, en mayo de 1990 se presenta un proyecto de reforma constitucional sobre municipalidades y un proyecto de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ambos proyectos contemplan, en lo esencial, la elección directa de alcaldes y concejales en forma separada - amén de la incompatibilidad de ambos cargos - y la readecuación del consejo económico social comunal. Estos proyectos fueron rechazados en el Senado al no contarse con los votos suficientes para su aprobación.
2. Más tarde, en mayo de 1991, el Ejecutivo vuelve a presentar un proyecto de reforma constitucional sobre administración local, incorporando esta vez, normas sobre gobierno y administración regional y provincial. En lo sustantivo se mantuvieron las ideas ya enunciadas del proyecto de 1990, esto es, suprimir la existencia de los alcaldes designados y establecer como órganos de la municipalidad el alcalde y el concejo. Como innovación está el señalamiento expreso de que las municipalidades están dotadas de autonomía administrativa y de que gozarán de la misma en lo que atañe a sus finanzas. Por último, se fija como fecha máxima de realización de las elecciones municipales el 30 de junio de 1992 y que quienes se encuentren en actual ejercicio de sus cargos de alcalde y miembro del COREDE y deseen postular, deberán renunciar a lo menos 120 días antes de la elección.
3. Durante la discusión del proyecto en las Comisiones Unidas de Gobierno y Constitución del Senado, el día 21 de agosto de 1991, los partidos políticos con representación parlamentaria, más el Ministro del Interior, firmaron un acuerdo sobre las materias involucradas en el proyecto de reforma. En lo que concierne a la administración local, el acuerdo contempló básicamente los siguientes aspectos:
 - a) La Municipalidad se define como una corporación de derecho público dotada de autonomía para el ejercicio de las funciones que la ley le señala.
 - b) Los órganos de la municipalidad son el alcalde y el concejo. Habrá un consejo económico-social comunal.

c) El concejo tendrá un número variable de miembros. en las decisiones de este órgano, el alcalde tendrá voto dirimente.

d) Las elecciones se harán en junio de 1992 y el sistema de elección será el de representación proporcional con cifra repartidora.

e) Será elegido alcalde el concejal que obtenga al menos el 35% de las preferencias individuales.

f) Los alcaldes en actual ejercicio estarán hasta el 31 de agosto de 1992.

g) La autonomía de las municipalidades para la administración de sus finanzas se consagra constitucionalmente.

h) La Ley Orgánica de Municipalidades contemplará la función del Administrador Municipal.

4. El día 22 de agosto de 1991, las Comisiones Unidas de Gobierno y Constitución del Senado emitieron su Segundo Informe del proyecto de reforma, alcanzándose a recoger algunas de las propuestas derivadas del proyecto. Este informe, respecto del proyecto, presenta las siguientes características de las municipalidades:

a) Se definió a las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público.

b) Sólo se contempló la posibilidad de que las municipalidades se asocien entre ellas constituyendo corporaciones y fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura, y no de derecho público como lo indicaba el proyecto.

c) Se eliminó el artículo 110 propuesto que hacía referencia a que la Ley Orgánica respectiva regularía la participación en los municipios de la comunidad local socialmente organizada.

d) Se eliminó la separación que existía para la elección del alcalde y de los concejales. La ley orgánica correspondiente determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

e) Finalmente, el día 12 de noviembre de 1991, se publica en el Diario Oficial la ley 19.097 que contiene el texto de Reforma Constitucional. Cabe hacer presente que el texto publicado es similar al que ya había aprobado el Senado y que la Cámara revisora - la de Diputados - se limitó a confirmar. Ese mismo día, el Ejecutivo ingresó un nuevo proyecto de ley que modificaba la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695, recogiendo así lo aprobado por reforma constitucional y lo acordado con los partidos políticos según documento de agosto de 1991.

5. En la Cámara de Diputados, el proyecto sufrió algunas modificaciones, como por ejemplo, se determinaron los cargos de confianza del alcalde dentro de la planta municipal, las materias de consulta al concejo municipal por parte del alcalde y aquellas en las que requiere acuerdo.
6. Luego, el Senado introdujo nuevos artículos y letras. Estableció que la aplicación del plan de desarrollo comunal debía armonizar con los planes regionales y nacionales, cuestión que le corresponde asegurar al Intendente. Se especificaron las funciones del Administrador Municipal y se determinó que las personas que dirijan la unidad de Asesoría Jurídica, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y la Dirección de Desarrollo Comunitario, serían de confianza del alcalde.
7. Fue en lo relativo al procedimiento de elección de autoridades municipales donde el proyecto sufrió alteraciones. En efecto, luego de la aprobación del Senado, doce senadores presentaron un requerimiento de inconstitucionalidad de determinados artículos del proyecto al Tribunal Constitucional. Luego del fallo correspondiente, el Presidente de la República presentó diversas observaciones al proyecto aprobado por el Congreso a fin de adecuarlo al fallo. Así, el Congreso pudo aprobar finalmente el proyecto y remitirlo nuevamente al Tribunal Constitucional para el examen general de constitucionalidad.
8. El texto aprobado reúne las siguientes características:
 - a) Se adecuó a la definición del Artículo 1º lo preceptuado en el nuevo texto Constitucional, en relación a que las Municipalidades son "Corporaciones Autónomas de Derecho Público".
 - b) Se reemplazó en el Artículo 2º, en el sentido que los órganos superiores Municipales son el Alcalde, como máxima autoridad, y el Concejo, estableciéndose además, el Consejo Económico Social como órgano consultivo.

c) A las funciones que ya existían en la Ley (Artículo 5º) se agregan otras como son las de constituir Corporaciones o fundaciones de Derecho Privado sin fines de lucro; de establecer en la comuna o agrupación de comunas territorios denominados unidades vecinales, con el propósito de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana; y la facultad de las Municipalidades de asociarse con el objeto de dar cumplimiento a sus fines propios.

d) También se aprobó un texto que reafirma la competencia municipal y establece un mecanismo que facilita la celebración de convenios con otros órganos de la Administración del Estado y la participación en Corporaciones de Derecho Público. Asimismo se les faculta para contratar con personas naturales o jurídicas para la ejecución de acciones, siempre que ello no implique el traspaso de funciones o potestades.

e) Se crea el cargo de Administrador Municipal en las comunas cuya población sea superior a cien mil habitantes, siendo facultativa su existencia en aquellas de población inferior.

f) En relación al Título II de la Ley destacan las siguientes características: establece que el Alcalde será elegido por sufragio universal y por mayoría de votos de acuerdo al procedimiento que la propia ley señala. En este título se contiene además, los requisitos para ser elegido Alcalde, las incompatibilidades para desempeñar la función, la forma de declarar la eventual inhabilidad sobreviniente o incompatibilidad en que incurra el Alcalde, la subrogación del Alcalde, se agregan algunas atribuciones del Alcalde, etc.

g) El título III es sustituido, regulando la existencia del Concejo Municipal. Este es definido como un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador de la actividad Municipal, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local. En este mismo título se establecen en forma específica las facultades que se confieren al Concejo en cada uno de estos ámbitos. Además de lo anterior se establece el mecanismo de elección de los mismos, los requisitos para ser elegido, las incompatibilidades e inhabilidades, causales de cesación y reemplazo de los concejales y se establecen normas sobre su funcionamiento y subrogación en su presidencia.

h) En cuanto al Consejo Económico y Social, este es concebido como un órgano asesor, de participación de la comunidad y de integración corporativa. Este órgano se funda en la participación de todos los sectores de la sociedad en la gestión Municipal, en la recuperación del rol protagónico de las Juntas de Vecinos, en incorporar a las organizaciones de trabajadores en los mecanismos de participación comunal y en democratizar los mecanismos de generación de los miembros de este consejo.

i) En cuanto a las normas que reglamentan los plebiscitos comunales, se introducen enmiendas en relación con las materias susceptibles de ser plebiscitadas, los órganos competentes para solicitarlos y sus efectos.

MODIFICACIONES FUNDAMENTALES A LA LEY DE MUNICIPALIDADES

MODIFICACIONES FUNDAMENTALES A LA LEY DE MUNICIPALIDADES

MENSAJE

TRAMITACION EN EL CONGRESO

TEXTO APROBADO

1. CALIDAD JURIDICA DE LAS MUNICIPALIDADES.

1. Las define como corporaciones autónomas de derecho público.

Se mantiene el concepto para ajustarlo a la reforma constitucional aprobada.

Las define como 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 las respectivas comunas.

2. ORGANOS MUNICIPALES.

Señala que los órganos superiores municipales son el Alcalde y el Concejo. Establece, además, un órgano de carácter consultivo, el Consejo Económico y Social Comunal.

Se mantiene el concepto para ajustarlo a la reforma constitucional aprobada.

Establece que las municipalidades estarán constituidas por el Alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo, y que contarán además, con un consejo económico y social comunal de carácter consultivo.

MENSAJE

TRAMITACION EN EL CONGRESO

TEXTO APROBADO

3. a) DESIGNACION DEL ALCALDE.

Consigna que será proclamado alcalde el candidato a concejal que obtenga individualmente a lo menos el 35% de los votos válidamente emitidos. De ser así el concejo elegirá el alcalde de entre sus miembros por la mayoría absoluta de los concejales elegidos. Si finalmente hay empate el cargo de Alcalde se divide en dos subperíodos iguales.

Se aprueba por unanimidad en los mismos términos propuestos por el Mensaje, en ambas Cámaras, agregándose que de los votos válidamente emitidos se excluyen los votos blancos y nulos.

Permanece como lo aprobó el Congreso.

b) CREACION DEL CONCEJO MUNICIPAL.

Se propone crear un cuerpo colegiado denominado Concejo Municipal, integrado por representantes de la comunidad local, elegidos a través de una elección directa.

Fué aprobado en los mismos términos propuestos por el Mensaje.

Dispone que en cada municipalidad habrá un concejo de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala la ley, que estará integrado por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional.

MENSAJE

4. CREACION DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

Propone readecuar el anterior Consejo de Desarrollo Comunal en lo que se refiere a su integración y funciones, otorgándosele un carácter de órgano de participación y concertación de la comunidad organizada y de órgano consultivo y asesor en materias relevantes para la comunidad local, permitiéndose que las organizaciones de la comuna, representativas de distintas actividades se incorporen en su composición.

TRAMITACION EN EL CONGRESO

La Cámara de Diputados aprobó estos aspectos en los mismos términos propuestos en el Mensaje. En el Senado, se aprobó la definición del Consejo Económico y Social Comunal en los mismos términos señalados en el Mensaje. Respecto de su integración, fue aprobada con modificación del número de miembros que lo componen, y agregándose al alcalde como integrante.

TEXTO APROBADO

Dispone que en cada municipalidad habrá un concejo económico social y comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada, que será un órgano de consulta de la municipalidad, tendrá por objeto asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna, señalándose la forma en que estará integrado.

MENSAJE

5. AMPLIACION DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES.

Propicia ampliar la competencia municipal en aspectos tales como la ejecución de acciones destinadas a enfrentar los problemas derivados del alcoholismo y la drogadicción y la realización de tareas vinculadas a la educación y defensa del consumidor. Se enfatiza la idea de coordinación de los municipios con otros órganos de la administración del Estado y se señala que la ley determinará, en cada caso, la forma en que las municipalidades se coordinarán con los Ministerios y otros órganos de la administración central.

TRAMITACION EN EL CONGRESO

Se aprobaron, en líneas generales, las normas del Mensaje, agregándose la facultad de las municipalidades de elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal.

TEXTO APROBADO

Contiene facultades para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura; mayores atribuciones para la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público; establecer territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada participación ciudadana; colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre protección del ambiente y otras atribuciones no esenciales; asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios; celebrar convenios con otros órganos del Estado; celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas y otorgar concesiones.

MENSAJE

6. CREACION DEL CARGO DE ADMINISTRADOR MUNICIPAL.

Propone crear un administrador municipal en las comunas con población superior a 100.000 habitantes y optativamente en aquellas de población inferior. Será designado por el alcalde, con el acuerdo del Concejo, dependerá directamente de aquél y podrá ser removido por el alcalde con el acuerdo del Concejo, o directamente del Concejo por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Entre las funciones que le corresponderán, están la de adoptar las medidas para el cumplimiento de las instrucciones del alcalde y los acuerdos del Concejo; ejecutar tareas de coordinación y fiscalización de los organismos municipales, velar por la gestión y ejercer las atribuciones delegadas, pudiendo el alcalde, con acuerdo del Concejo, reglamentar el ejercicio de sus funciones.

TRAMITACION EN EL CONGRESO

En la Cámara de Diputados, se aprobó en general. En el Senado, se suscitó un debate sobre la diferencia con el cargo de Secretario Municipal. Las Comisiones Unidas fueron de parecer que debían explicitarse en la ley algunas de las atribuciones de este funcionario y no dejarlas libradas al reglamento interno de la municipalidad. Se acordó que su creación fuera una decisión optativa del Concejo, a proposición del alcalde y, en los casos en que se cree, precisarse la forma como se proveera el cargo. Sobre la base de tales prevenciones, el Ejecutivo formuló una indicación, que se aprobó por unanimidad.

TEXTO APROBADO

Establece que este cargo se llenará por concurso público, que su titular dependerá del alcalde y que deberá estar en posesión de un título profesional; que podrá ser removido por acuerdo de los dos tercios del Concejo, sin perjuicio de las causales de cesación en el cargo establecidas en el Estatuto Municipal y, finalmente, que tendrá las funciones de coordinar y fiscalizar las unidades municipales; de velar por el cumplimiento de las políticas y programas municipales y de ejercer las atribuciones que le delegue el alcalde y las que le encomiende el reglamento.

MENSAJE

7. CREACION DE CARGOS DE CONFIANZA DEL ALCALDE.

Entrega la ley estatutaria común la determinación de los cargos de exclusiva confianza de éste y del Concejo municipal. En una indicación, el Ejecutivo propone los cargos a los que asigna la calidad de exclusiva confianza y en el inciso 2º, que serían designados y removidos por el alcalde, a excepción del de Secretario Municipal, respecto de quien se consultan modalidades especiales para su nombramiento y remoción.

8. PLEBISCITOS Y ESCRUTINIOS MUNICIPALES.

Complementando el proceso democratizador de los municipios, se plantean reformas a los plebiscitos comunales y la incorporación de las normas sobre escrutinios y calificación de elecciones municipales.

TRAMITACION EN EL CONGRESO

Fue discutida la proposición, aduciéndose en su favor que el artículo 38 de la Ley Orgánica de Municipalidades -derogado en 1990- reconocía este tipo de cargos; la posición contraria no tuvo acogida, si bien se aprobó un número reducido de cargos de confianza.

En la Cámara de Diputados se acordó que las únicas materias que deberán ser sometidas a plebiscito son las de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal. El escrutinio y calificación de elecciones fue complementado en mérito de sentencia del Tribunal Constitucional.

TEXTO APROBADO

Especifica que tendrá la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del alcalde las personas que sean designadas como titulares en el cargo de secretario comunal de planificación y coordinación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica y de desarrollo comunitario.

Dispone que el escrutinio general y la calificación serán practicados por los Tribunales Electorales Regionales, con las facultades de los títulos IV y V de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y que las resoluciones de los TER serán apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

MENSAJE

TRAMITACION EN EL CONGRESO

TEXTO APROBADO

9. PATRIMONIO Y FINANCIAMIENTO.

El Mensaje propone que el patrimonio de las municipalidades esté constituido por los bienes corporales e incorporales que posean a cualquier título; el aporte que les otorgue el presupuesto del Gobierno Regional respectivo; los ingresos del Fondo Común Municipal, los derechos que cobren; los ingresos por concepto de sus actividades o de los establecimientos de su dependencia; los ingresos por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal; las multas e intereses, y los demás ingresos que establezca la ley.

En la Cámara de Diputados, la disposición se despachó en los términos propuestos por el Mensaje. En las Comisiones Unidas, se introdujeron modificaciones en lo relativo al aporte del Gobierno Regional, eliminándose la referencia al presupuesto de dicho gobierno, y con relación a los tributos de identificación local para obras de desarrollo comunal, acerca de lo cual se estimó necesario complementar la norma a fin de que los ingresos por estos tributos no se destinen exclusivamente a obras de desarrollo comunal, sino que también, puedan continuar como hasta ahora, solventando los gastos municipales.

Mantiene la proposición del Mensaje, excepto en lo relativo al aporte del presupuesto del Gobierno Regional, que queda solo como aporte del Gobierno Regional respectivo, y la complementación de la norma sobre los ingresos que se recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, en la cual se declara que ello es "sin perjuicio de la disposición 7º transitoria de la Constitución Política".

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA

DOCUMENTOS ENTREGADOS POR EL
SR. MARCELO ZAPATA.

24.02.94