



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO  
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

# MANUAL DE MANUAL DE GESTION MUNICIPAL

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO  
MINISTERIO DEL INTERIOR

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>LA REFORMA MUNICIPAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA</b> .....	6
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES</b> .....	9
1. Antecedentes Generales.....	9
2. Constitucionalidad e Inconstitucionalidad.....	9
3. El Principio de la Legalidad.....	11
4. Descentralización y Desconcentración para la Administración del Territorio.....	11
5. Gobierno y Administración del Estado.....	12
6. Estatuto Constitucional del Gobierno y Administración Regional-Provincial.....	13
7. Estatuto Constitucional de la Administración Comunal.....	15
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA LEY DE MUNICIPALIDADES Y NORMAS COMPLEMENTARIAS</b> .....	17
1. Modificaciones a la Ley de Municipalidades.....	17
2. Contenido de la Ley de Municipalidades.....	20
3. Normas Legales de Carácter General Aplicables a las Municipalidades.....	21
4. Normas Especiales Aplicables a las Municipalidades.....	26
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>NATURALEZA, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES</b> .....	29
1. Algunos Conceptos y Naturaleza Jurídica.....	29
2. Funciones y Atribuciones de las Municipalidades.....	30
3. ¿Bajo que criterios es posible asignar nuevas funciones o tareas a las municipalidades?..	32
4. ¿Cuáles son los instrumentos con que cuentan las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones?.....	33
5. ¿Cómo se materializan las decisiones escritas que adoptan las municipalidades?.....	33
6. ¿Existe algún marco general dentro del que deben actuar las municipalidades?.....	34
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>EL ALCALDE</b> .....	35
1. Principales Características del Cargo de Alcalde.....	35
2. Requisitos Generales para ser Candidato a Alcalde.....	35
3. Incompatibilidades para ser Alcalde.....	36
4. Inhabilidades para ser Alcalde.....	36
5. Funciones del Alcalde.....	37
6. Atribuciones del Alcalde.....	37
7. La Cuenta Pública.....	40
8. Subrogación, Suplencia y Reemplazo del Alcalde.....	40
9. Causales de Cesación del Cargo de Alcalde.....	42
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>EL CONCEJO Y LOS CONCEJALES</b> .....	44
<b>EL CONCEJO</b> .....	44
1. Principales Características del Concejo.....	44
2. Instalación del Concejo.....	45

3. Atribuciones del Concejo.....	45
4. Funcionamiento del Concejo.....	46
<b>LOS CONCEJALES.....</b>	<b>47</b>
1. Principales Características del Cargo de Concejal.....	47
2. Requisitos para ser Concejal.....	47
3. Incompatibilidades para ser Concejal.....	48
4. Inhabilidades para ser Concejal.....	48
5. Derechos de los Concejales en Razón de su Cargo.....	48
6. Causales de Cesación en el Cargo de Concejal.....	49
7. Reemplazo de un Concejal por Vacancia del Cargo.....	49
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>ORGANIZACIÓN INTERNA Y RÉGIMEN DEL PERSONAL.....</b>	<b>51</b>
1. Organización Interna.....	51
2. El Régimen del Personal.....	55
A. El personal de planta.....	56
B. El personal a contrata.....	62
C. El personal a honorarios.....	62
D. El personal regido por el Código del Trabajo.....	63
E. Situación especial.....	63
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>PATRIMONIO Y RÉGIMEN DE BIENES.....</b>	<b>64</b>
1. Patrimonio y Financiamiento Municipales.....	64
A. Algunos conceptos.....	64
B. ¿De qué bienes y recursos se compone el patrimonio de las municipalidades?.....	64
2. Régimen de Bienes.....	65
A. Adquisición, administración y disposición de bienes inmuebles municipales.....	65
B. Adquisición, administración y disposición de bienes muebles municipales.....	66
C. Las concesiones y permisos municipales.....	66
D. Inembargabilidad de los bienes municipales.....	67
E. Obligación de otorgar caución.....	68
<b>CAPÍTULO VIII</b>	
<b>EL PLAN COMUNAL DE DESARROLLO Y EL PLAN REGULADOR COMUNAL.....</b>	<b>69</b>
1. El Plan Comunal de Desarrollo y sus Programas.....	69
2. El Plan Regulador Comunal.....	69
3. ¿Las Municipalidades están Facultadas para Expropiar?.....	74
<b>CAPÍTULO IX</b>	
<b>EL PRESUPUESTO MUNICIPAL ANUAL. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES.....</b>	<b>75</b>
1. La Formulación del Presupuesto Municipal.....	75
2. Los Ingresos o Rentas Municipales.....	76
A. Recursos Propios.....	77
(a) El Fondo Común Municipal.....	77
(b) Los ingresos propios permanentes que considera la Ley de Rentas Municipales.....	79
(c) Los otros ingresos propios.....	83
B. Recursos Externos.....	83
3. Los Gastos Municipales.....	90
<b>CAPÍTULO X</b>	
<b>CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ASOCIACIONES.....</b>	<b>93</b>
1. Corporaciones y Fundaciones Municipales.....	93

2. Asociaciones de Municipalidades.....	94
<b>CAPÍTULO XI</b>	
<b>LOS SERVICIOS TRASPASADOS.....</b>	<b>96</b>
1. El Decreto con Fuerza de Ley N°1-3.063, de 1980, de Interior.....	96
2. La Función de Educación Municipal.....	97
3. La Función de Salud Municipal.....	103
4. La Atención de Menores.....	107
5. Los Cementerios.....	108
<b>CAPÍTULO XII</b>	
<b>SERVICIOS A LA COMUNIDAD.....</b>	<b>110</b>
1. La Protección del Medio Ambiente.....	110
2. Funciones Relacionadas con la Vialidad Urbana y Rural.....	111
3. Los Gastos en Servicios a la Comunidad.....	111
<b>CAPÍTULO XIII</b>	
<b>LOS SUBSIDIOS SOCIALES.....</b>	<b>115</b>
1. Municipalidad y Subsidios Sociales.....	115
2. Algunos Subsidios y Programas.....	117
<b>CAPITULO XIV</b>	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS.....</b>	<b>126</b>
1. La Participación Ciudadana en la Ley de Municipalidades.....	126
A. La ordenanza de participación ciudadana.....	126
B. El consejo económico y social comunal.....	126
C. Los plebiscitos comunales.....	127
2. Las Organizaciones Comunitarias: Antecedentes y Ley vigente.....	128
A. La Ley N°16.880: La primera ley.....	128
B. La situación durante el régimen militar (1973-1989).....	129
C. La Ley N°18.893.....	130
D. La Ley N°19.418. La ley vigente.....	130
3. Autonomía de las Organizaciones Comunitarias y Atribuciones de las Municipalidades.....	138
4. Los Tribunales Electorales Regionales y Calificador de Elecciones.....	139
5. Registro Público de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos.....	139
<b>CAPITULO XV</b>	
<b>LAS ELECCIONES MUNICIPALES.....</b>	<b>140</b>
1. Pactos y Subpactos Electorales.....	140
2. Presentación de Candidaturas a Alcaldes y Concejales.....	141
3. Las Inscripciones de Candidatos.....	143
4. El Escrutinio en las Mesas Receptoras de Sufragio.....	143
5. El Escrutinio General y la Calificación de las Elecciones.....	143
6. Las Otras Leyes Aplicables a las Elecciones Municipales.....	145
<b>CAPITULO XVI</b>	
<b>FISCALIZACIÓN Y RECURSO DE RECLAMACIÓN.....</b>	<b>147</b>
1. ¿Cómo opera la fiscalización interna?.....	147
2. ¿Cómo opera la fiscalización externa?.....	148
3. El Recurso de Reclamación.....	150

## PRESENTACIÓN

En el año 1993, luego de haberse modificado la Constitución (1991) en materia de gobierno y administración interior del Estado y entrado en vigencia la Ley Nº19.130 que introdujo importantes modificaciones a la LOC de Municipalidades en la línea de democratizar y perfeccionar el sistema municipal contenido en el texto original de esta ley, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior preparó y publicó una edición de un *“Manual de Gestión Municipal”*, con la finalidad de contribuir en forma manifiesta *“a la educación cívica de los chilenos”* y como un esfuerzo *“de capacitación y preparación de la ciudadanía, especialmente de aquellos que están llamados a ocupar cargos de autoridad...”*, como se señaló en la presentación a dicho manual. Ha transcurrido más de una década desde aquella edición.

A la fecha -sin perjuicio de otra contundente reforma constitucional en materia de administración comunal que se materializó en el año 1997- el texto original de la Ley de Municipalidades ha tenido un total de treinta modificaciones, algunas más sustanciales que otras, en todo caso la mayoría de ellas promovidas y aprobadas en estos últimos diez años: la verdad es que la actual normativa municipal no es la misma que contenía el referido texto original ni la existente en la época de publicación del referido manual.

Teniendo presente lo anterior y, además, reconociéndose que los textos relativos a materias municipales son escasos y los existentes, por lo general, se encuentran obsoletos o bien tienen un precio que dificulta el acceso a ellos, la SUBDERE ha estimado oportuno, teniendo como orientación el primitivo texto, entregar una nueva edición ampliada, actualizada y perfeccionada del referido *“Manual de Gestión Municipal”*.

El Manual que presentamos es ampliado desde que, además de contener asuntos que no se tocaron en la edición anterior -en el hecho se dobla la cantidad de capítulos y materias- hubo especial preocupación por algunos temas que se estimó conveniente reforzar. Es actualizado porque recoge la normativa aplicable a las municipalidades vigente a la fecha, principalmente pero no en forma exclusiva aquella contenida en la Ley de Municipalidades. También es una versión perfeccionada desde que, teniendo como base aquella primera edición y la experiencia acumuladas a lo largo de estos años, la presente versión tiene un enfoque más jurídico en cuanto se pretendió, evitando referencias a artículos pero siempre individualizando el texto jurídico, un acercamiento más preciso con la norma que contiene la materia.

Debemos dejar establecido que el presente texto es un manual en el sentido que sólo contiene materias sustanciales del ámbito municipal y porque lo entendemos de fácil manejo y entendimiento para sus principales destinatarios: alcaldes, concejales y funcionarios municipales (jefaturas y profesionales), personas a las que no podríamos calificarlas de principiantes porque el *“tema municipal”* forma parte de su vida cotidiana.

En tal contexto aclaramos que es un manual pero no un manual de corta palos, porque el sentido de esta nueva edición está en elevar el nivel respecto de lo ofrecido hace más de diez años atrás reconociendo los avances y la mayor y mejor posición que existe hoy para entender los asuntos locales y municipales. Asimismo entendemos que, en lo estrictamente básico, los funcionarios municipales y muy especialmente las autoridades municipales electas en cuanto deben responder a la confianza depositada en ellos por sus electores, tienen la obligación de auto capacitarse en forma permanente.

El Manual está estructurado en 16 capítulos. No obstante que el texto es una unidad, cada capítulo puede ser examinado en forma independiente sin que por ello se pierda el sentido del tema. El tratamiento de las materias está orientado preferentemente a la entrega de información de

manera sistematizada: lo que expresa la norma. No obstante no son pocas las situaciones en que se desarrolla un análisis o se plantea una posición jurídico-administrativa.

Esperamos que esta nueva versión del *“Manual de Gestión Municipal”* se entienda como un esfuerzo y aporte de la SUBDERE, serio y responsable, al conocimiento de los temas municipales y como un instrumento útil de capacitación y para mejorar la gestión municipal.

**ADRIANA DELPIANO PUELMA**  
**Subsecretaria de Desarrollo**  
**Regional y Administrativo**

## INTRODUCCION

### LA REFORMA MUNICIPAL EN PERSPECTIVA HISTORICA

En los estados unitarios, el gobierno y la administración del Estado radican en el Poder Ejecutivo. En nuestro caso, éste es ejercido por el Presidente de la República, que es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno. El municipio forma parte de la administración del Estado y, en tal sentido, no constituye un ente aislado y descoordinado del resto de los servicios públicos.

El grado de vinculación y dependencia del municipio con el gobierno central ha tenido características cambiantes en la historia nacional.

La Constitución de 1833 dispuso que habría una municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones que determinara el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado. Quedó entregado al legislador la determinación del número de alcaldes y regidores y la forma de elección de estos últimos por votación directa y la forma de elección y tiempo de duración en sus cargos de los alcaldes. Se estableció con bastante detalle la competencia de las municipalidades, sometiéndolas a la autoridad del gobernador o subdelegado, según correspondiera.

En 1854 se dictó la primera Ley Orgánica de Municipalidades y ella tuvo por objeto afianzar un sistema de centralización administrativa.

Los municipios pasaron a depender directamente del gobernador o de subdelegados, representantes del poder central que formaban parte integrante de las municipalidades. Estos agentes del ejecutivo podían declarar la nulidad de los acuerdos municipales, intervenir en la elaboración de los presupuestos, promulgar y hacer ejecutar las ordenanzas y reglamentos, suspender su ejecución, administrar los bienes y rentas municipales.

Con la dictación de la Ley Orgánica de 1887, se retiró a los representantes del Ejecutivo la mayor parte de estas atribuciones, pasando la administración de los intereses locales a los municipios y a los alcaldes.

Bajo el régimen de la ley de 1887, los alcaldes se mantuvieron, sin embargo, como agentes electorales del gobierno, lo que produjo tal reacción contra el sistema, que nació la llamada "Ley de la comuna autónoma" del año 1891. Este cuerpo legal pretendió suprimir la intervención del Presidente de la República en las elecciones, para lo cual se concedió plena autonomía a las comunas, radicando el poder electoral del país en los municipios independientes. En virtud de esta nueva ley se transfirió atribuciones administrativas a 195 comunas redefinidas, con tesorerías, con administración de bienes y rentas, con jefes de policía y de todos los servicios locales.

Las atribuciones de los intendentes y gobernadores quedaron reducidas a presidir las sesiones de las municipalidades y a suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudicasen el orden público. El Alcalde, dotado de facultades amplísimas, pasó a ser el verdadero jefe de la comuna. Este proceso no logró, sin embargo, consolidarse y diversas atribuciones fueron progresivamente vueltas a centralizar por la falta de madurez del sistema municipal.

La Ley N°2.960, de 1915, sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, amplió las atribuciones de las municipalidades en lo relativo a formación de nuevos barrios, se señalaron los requisitos para aprobar los empréstitos municipales, se fijó el procedimiento para el reclamo de los tesoreros por libramientos ilegales de los alcaldes; se estableció cómo debía

realizarse la remoción de los alcaldes y su subrogación y se concedió acción popular para perseguir la responsabilidad criminal o civil de los alcaldes.

La Constitución de 1925 contempló importantes definiciones en materia municipal. Desde luego dejó a las municipalidades sujetas a la vigilancia correccional y económica de las asambleas provinciales y se las definió como personas jurídicas públicas, con un ámbito competencial privativo de rango constitucional y con autonomía de origen, pues los regidores que la dirigían eran elegidos y éstos elegían al alcalde, con excepción de las ciudades más habitadas en las que éstos debían ser nombrados por el Presidente de la República. A su vez, se estableció el principio según el cual los alcaldes podían ser remunerados.

No obstante, nunca se establecieron las mencionadas Asambleas Provinciales Legislativas y a partir de 1942 se restringieron las atribuciones de los municipios. La práctica político-administrativa fue contradictoria con la voluntad expresada en la Constitución de 1925, según la cual las leyes debían confiar "paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades".

### **Proceso de modernización**

Con el golpe de Estado de 1973, se interrumpió la vida democrática local. Durante la vigencia de los decretos leyes N°573 y 575 de 1975 y el decreto ley N°1.289, de 1976, se subordinó el municipio al sistema general de Administración del Estado y a las decisiones del Ejecutivo. Los nombramientos de alcaldes pasaron desde luego a ser potestad presidencial, así como su remoción. Más generalmente, el Ministro del Interior fue dotado de la facultad de proponer al Presidente de la República la remoción de todo funcionario de la Administración del Estado, a la vez que los empleados de las municipalidades, con excepción de los Jueces de Policía Local, fueron declarados de la exclusiva confianza del Presidente, primero, y del Alcalde, más tarde.

Solo a partir de diciembre de 1988 se aligeró la tuición sobre los municipios. Se debió esperar, hasta que fue dictada en esa fecha, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.695) para que operaran los mecanismos previstos en la Constitución de 1980, en materia de generación de autoridades comunales por entes corporativos a nivel comunal (CODECO) y regional (COREDE). A su vez, se puso en práctica en dicha ley una reforma atributiva y se le asignó al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba la administración central. Previamente, este proceso tuvo en la dictación de una Ley de Rentas Municipales, un importante soporte al otorgarle mayores ingresos propios al municipio. (D. L. N°3.063, de 1979).

El Gobierno de Presidente Aylwin se comprometió ante la ciudadanía a materializar un programa que contemplaba avanzar en la descentralización del Estado y la democratización del municipio. En consecuencia, envió en mayo de 1990 al Parlamento, un proyecto de Reforma Constitucional referido a la modificación del Capítulo XIII de la Carta Fundamental en el ámbito municipal, que después de un primer rechazo por el Senado en enero de 1991, fue finalmente aprobado en noviembre de dicho año, junto a diversas disposiciones en materia de gobierno y administración regional que el gobierno venía preparando y que los partidos representados en el parlamento plantearon incluir.

Es así como, por primera vez en la historia constitucional chilena, se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover el desarrollo económico, social y cultural de la comuna o agrupación de comunas, con participación de la comunidad local. Sus órganos superiores son el Alcalde, como máxima autoridad, el Concejo Municipal y, además, se contempló la existencia de un Consejo Económico y Social comunal de participación de la comunidad organizada de carácter consultivo.

Se dispone, a su vez, la generación democrática de todos los alcaldes del país por sufragio universal, en la forma que determina la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, señalándose que durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. Se estableció la creación de concejos municipales integrados por el Alcalde, que será su presidente, y por representantes de la comunidad local elegidos por sufragio universal denominados concejales, que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. Los concejos municipales tienen facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, consagrándose la democratización del sistema municipal chileno.

En enero de 1992, el Congreso Nacional aprobó las reformas a la ley orgánica constitucional de municipalidades que el ejecutivo le sometió a consideración, configurándose los principales cambios constitucionales y legales que requería el proceso de reforma municipal.

En un proceso permanente de modernización y ajustes a la gestión municipal se dictó la Ley N°19.602, publicada en el Diario Oficial el 25 de marzo de 1999, que formula una nueva reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta modificación apunta a reformar materias relevantes para la administración municipal, tales como su gestión, estructura interna, flexibilidad orgánica, mecanismos de fiscalización, publicidad y transparencia, control ciudadano, participación y cooperación intercomunal, entre otras.

También cabe destacar, como una modificación trascendente a la LOC de Municipalidades, la Ley N°19.737 que permitió que el alcalde sea elegido en votación conjunta y cédula separada de la de concejales. Este sistema se aplicó, por primera vez, en las elecciones desarrolladas el día 31 de octubre de 2004.

Para ayudar a una mejor comprensión del rol del municipio y sus competencias, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha elaborado este "Manual de Gestión Municipal", que esperamos sea un instrumento útil para los diversos actores de la vida municipal.

# CAPITULO I

## ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES

El propósito de este primer capítulo es el de hacer algunas referencias generales relacionadas con ideas y conceptos de carácter constitucional y que nos ha parecido interesante destacar antes de entrar al tema municipal que es el objeto de este trabajo.

### 1. ANTECEDENTES GENERALES

El texto de la Constitución que nos rige fue promulgado como Constitución Política de la República de Chile por Decreto Supremo N°1.150, publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1980, del Ministerio del Interior. Posteriormente, por Ley N°18.825, en el año 1989, se aprobaron 54 reformas constitucionales.

Cabe hacer presente que durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (11 de marzo de 1990 a la fecha) se han promulgado dieciséis leyes que han reformado la Constitución. Entre ellas, corresponde recordar las leyes Nos. 19.097 (D.O. del 12 de noviembre de 1991) y 19.526 (D.O. del 17 de noviembre de 1997) por estar referidas a materias relacionadas con el Gobierno y Administración del Estado.

### 2. CONSTITUCIONALIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política es el texto normativo esencial del Estado de Chile, como en general también lo es en cualquier otro Estado aunque su régimen deba ser calificado como totalitario o no democrático. Por ello algunos autores han dicho que todo Estado tiene Constitución. Dado su carácter de norma esencial, entre otras denominaciones, se le conoce como Ley Fundamental o Carta Magna.

En razón de lo anterior, todas las demás normas del Estado deben someterse y ajustarse a las disposiciones establecidas en la Constitución. En esta situación se encuentran las leyes, tratados, decretos con fuerza de ley, decretos supremos, simples decretos y resoluciones, incluidas las que adoptan las municipalidades. En caso de que estas normas no se ajusten a la Constitución Política, se dice que son inconstitucionales o que se puede alegar su inconstitucionalidad. En esta materia, dependiendo del asunto, intervienen el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema.

#### **El Tribunal Constitucional**

En Chile, el principal órgano encargado de fiscalizar o pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas es el Tribunal Constitucional (Capítulo VII de la Constitución). Este órgano debe conocer y resolver, entre otros asuntos que también dicen relación con materias constitucionales, las siguientes situaciones:

- Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución.
- Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.
- Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley.

- Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones.
- Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional.
- Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente de acuerdo a la propia Constitución.
- Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieren estar reservadas a la ley por mandato constitucional.

### **La Contraloría General de la República**

Asimismo, la Constitución entrega a la Contraloría General de la República (Capítulo IX de la Constitución), las siguientes materias relacionadas con constitucionalidad:

- No debe dar curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución debiendo, en estos casos, remitir copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados.
- Debe representar los decretos con fuerza de ley cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución.
- Aún más; el artículo 1º de la Ley N°10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, le entrega a este organismo la facultad de *“pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General”*.

### **La Corte Suprema**

Por último, la Constitución encarga a la **Corte Suprema** el conocimiento y la resolución del llamado recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que es un recurso que persigue declarar inaplicable, en un juicio determinado, algún precepto legal contrario a la Constitución (artículo 80). Incluso está facultada para declarar de oficio (sin que se lo pidan) la inaplicabilidad de una determinada norma que estima inconstitucional, siempre que se trate de un proceso sometido a su conocimiento. En estos casos, la norma sigue vigente pero no puede hacerse valer en el juicio de que se trate.

### **Constitucionalidad de las resoluciones municipales**

Ahora bien; ¿qué ocurre con la constitucionalidad de las resoluciones que adoptan las municipalidades?

Corresponde a la Contraloría General de la República la fiscalización de las municipalidades. En el ejercicio de su función de control de la legalidad que le entrega la Constitución, este órgano está facultado para emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sometidas a su fiscalización y, en consecuencia, perfectamente puede dictaminar que una determinada resolución o norma municipal no se ajusta a nuestra Carta Fundamental.

Por su parte, la Corte Suprema también puede declarar inaplicable por inconstitucional una resolución municipal al conocer de un juicio determinado, entre otro tipo de procesos y a modo de ejemplo, conociendo de la apelación del recurso de reclamación establecido en el Título Final de la Ley de Municipalidades.

### **3. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD**

El principio de la legalidad se encuentra reconocido en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política y en el artículo 2º de la L.O.C. Nº18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado.

En general, este principio debe entenderse como el respeto que deben tener los órganos del Estado como, asimismo, toda persona, institución o grupo, por los preceptos de la Constitución y de las demás normas jurídicas dictadas conforme a ella. El artículo 6º de la Constitución dispone: *“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”*. Por su parte, el artículo 7º de este mismo texto, señala que: *“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

No obstante ser este principio aplicable a todas las personas, naturales o jurídicas, se reconoce que su existencia tiene una trascendencia mucho mayor para lo público, dada la situación de poder en que se encuentra la administración frente a los administrados. En este sentido, puede decirse que el principio de la legalidad, en lo público, se traduce en la sumisión de la Administración del Estado al Derecho. Por ello el artículo 2º de la LOC Nº18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone categóricamente lo siguiente: *“Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.”*. La inobservancia del principio de la legalidad conlleva responsabilidad.

El respeto de la Administración al principio de la legalidad es básico en un Estado de Derecho pues, además y como otro de sus efectos, debe entenderse que este principio está disponiendo que en derecho público sólo se puede hacer lo que las leyes expresamente han autorizado. En consecuencia, se contrapone con el que rige en el derecho privado, el de *autonomía de la voluntad*, en cuanto entiende que los particulares están autorizados para hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por ley. En todo caso, en una y otra situación, tanto en lo público cuanto en lo privado, las actuaciones deben respetar los preceptos de la Constitución y las leyes.

El principio de la legalidad, indudablemente, debe ser respetado por las administraciones comunales dado que las municipalidades forman parte de la Administración del Estado (artículo 1º de la Ley 18.575). El incumplimiento de las normas que rigen a las municipalidades -sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que pueden generarse para los involucrados- puede llegar incluso a la remoción del alcalde dada su condición de máxima autoridad municipal y como responsable de su dirección, administración superior y supervigilancia de su funcionamiento general.

### **4. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO**

El artículo 3º de la Constitución señala: *“El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en*

su caso, en conformidad con la ley.”. De esta norma podemos extraer las siguientes conclusiones generales:

- (a) Que la administración del territorio, no obstante el carácter unitario del Estado de Chile, deberá ser funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada.
- (b) Que las modalidades de descentralización o desconcentración para la administración del territorio nacional es materia que la Constitución reserva a la ley.

Interesa dejar establecido, como cuestión primera, que tanto la descentralización como la desconcentración deben entenderse como procesos. Es la ley el instrumento destinado a determinar el *cómo y la cantidad* de descentralización y desconcentración que se estima conveniente para la administración del territorio. Así, ambos conceptos están referidos, esencialmente, a la distribución del poder entre los distintos órganos territoriales de la administración del Estado.

En consecuencia, entenderemos por *descentralización*, el proceso, eminentemente político, tendiente a transferir la toma de decisiones desde el gobierno central a entidades políticas subnacionales, en este caso gobiernos regionales y municipalidades.

De este modo, una verdadera descentralización de los órganos territoriales incluye la real capacidad para tomar decisiones independientes en el marco de la ley que los rige, incluyendo, en su caso, los recursos de toda naturaleza que sean necesarios. Desde el punto de vista político, ello se logra plenamente cuando las autoridades a cargo de las administraciones descentralizadas han sido elegidas democráticamente y cuentan con competencias y atribuciones legales suficientes y apropiadas para tomar decisiones.

Todo proceso de descentralización, además, debe ser reconocido y concebido como un mecanismo que contribuye a la democratización y a la modernización del Estado, desde que pretende reducir las distancias existentes entre la toma de decisiones y los ciudadanos.

La *desconcentración*, por su parte, debe ser entendida como el proceso administrativo destinado a radicar funciones, atribuciones y/o recursos en unidades dependientes de un mismo órgano y que, como consecuencia, pasan a ser responsables de su cumplimiento y administración en forma permanente. Dado que la radicación lo es en forma permanente, usualmente, debe provocarse modificando la ley orgánica del respectivo órgano. Desconcentrar implica crear nuevas unidades o ampliar las funciones y atribuciones de las existentes.

Por ello, a pesar que se produce un efecto desconcentrador, la mera delegación de funciones y atribuciones desde una autoridad superior a un subalterno no es desconcentración. En la delegación basta la dictación del correspondiente acto administrativo interno del órgano respectivo, quedando la autoridad delegante, en todo caso y en cualquier momento, con la facultad de dejar sin efecto, restringir o modificar la delegación.

## 5. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Entenderemos por **gobierno** para estos efectos, al Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente de la República, esto es, una persona elegida por la ciudadanía para dirigir el mando de la Nación por el tiempo que dispone la Constitución y, normalmente, respaldada por uno o más partidos políticos y con un Programa de Gobierno. Asimismo, entenderemos por **administración**, el conjunto de órganos que enumera el artículo 1º de la L.O.C. Nº18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado: Ministerios; Intendencias; órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el

Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Dice el artículo 24 de la Constitución que: “**El gobierno y la administración del Estado** corresponden al Presidente de la República, quién es el jefe del Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”. Por su parte, el artículo 100, indica que “**El gobierno de cada región** reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República.”.

De aquellas disposiciones, aunque aparezca reiterativo, queremos resaltar: 1) que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en la Constitución, muy especialmente, cabe destacar la enumeración del artículo 32, y; 2) que el intendente, en su condición de representante del Presidente de la República en la región, constitucionalmente sólo tiene atribuciones de gobierno y no de administración; las funciones de administración superior de la región, como veremos más adelante, están radicadas en el gobierno regional.

Los primeros colaboradores del Presidente de la República son los ministros de Estado: “*Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado*” (artículo 33 de la Constitución). En lo territorial, tiene por colaboradores a los intendentes y a las gobernaciones que son órganos territorialmente desconcentrados de aquél. Las municipalidades también deben entenderse como colaboradoras del Presidente de la República en la administración del Estado, no obstante el carácter autónomo que la Constitución Política le reconoce a estas corporaciones.

El Capítulo XIII de la Constitución, bajo el título “*Gobierno y Administración Interior del Estado*”, contiene el marco constitucional sobre gobierno y administración territorial, esto es, la regulación básica de los órganos territoriales descentralizados o desconcentrados y a cuyas disposiciones deben ajustarse las leyes específicas que los rigen.

El primer artículo de este Capítulo dispone lo siguiente: “*Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.*”. Enseguida, este Capítulo, en tres párrafos sucesivos, se refiere: al “*Gobierno y Administración Regional*”; al “*Gobierno y Administración Provincial*”; y, a la “*Administración Comunal*”. Los dos primeros párrafos establecen las bases normativas relacionadas con intendentes, gobernaciones y consejos regionales y, el tercero, entrega el marco constitucional aplicable a la administración comunal.

La L.O.C. N°19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, es la que regula, en lo concreto, las materias relativas a intendentes, gobernadores y consejos regionales y la L.O.C. N° 18.695, de Municipalidades, lo hace respecto a la administración comunal (funciones y atribuciones de las municipalidades, alcaldes y concejales, entre otras).

## **6. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL-PROVINCIAL**

Este asunto se encuentra tratado en los artículos 100 a 106, ambos inclusive, de la Constitución Política.

El **gobierno de cada región reside en el intendente** que es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, esto es, puede removerlo a su voluntad. Debe ejercer sus funciones de acuerdo a lo que dispongan las leyes y a las órdenes e instrucciones del

Presidente de la República, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La **administración superior de cada región está radicada en un gobierno regional**, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El gobierno regional, que goza de personalidad jurídica de derecho público y tiene patrimonio propio, está constituido por el intendente, que lo preside, y por un consejo regional, integrado por consejeros regionales que, de conformidad con la L.O.C. N°19.175, son elegidos, en la cantidad que dispone el artículo 29 de aquella ley, por los concejales de la región constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias.

De lo anterior se desprende la separación existente entre las funciones de gobierno y administración. Las primeras están radicadas en el intendente en su calidad de representante del Presidente de la República en la región y, las segundas, son ejercidas por el gobierno regional (intendente y consejo regional).

La Constitución le entrega al intendente, en su condición de Ejecutivo del Gobierno Regional, la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región. Al consejo regional se le reconoce como un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional. También por Constitución corresponde a los consejos regionales: aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación, y resolver la inversión de los recursos consultados para la región en el fondo nacional de desarrollo regional, sobre la base de la propuesta que formule el intendente.

En lo relativo a recursos financieros, la Constitución dispone que los gobiernos regionales pueden obtenerlos a través de las siguientes líneas:

- Los que le asigne la Ley de Presupuestos de la Nación para gastos de funcionamiento.
- Cuando la ley haya autorizado que determinados tributos que gravan actividades o bienes que tienen una clara identificación regional, sean aplicados por las autoridades regionales para el financiamiento de obras de desarrollo (artículo 19 N°20)
- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que es un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.
- Las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), que son aquellos recursos destinados a estudios preinversivos, programas y proyectos de inversión que, siendo de responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deben materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ella.
- Los Convenios de Programación, que son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado.

La Constitución dispone que la ley puede autorizar a los gobiernos regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e

iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Estas entidades deben regularse por las normas comunes aplicables a los particulares.

En cuanto al gobierno y administración provincial, se dispone que “*En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano desconcentrado del intendente*”. Está a cargo de un gobernador que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Debe ejercer las atribuciones que le delegue el intendente y aquellas que expresamente le confiere la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, entre otras, tiene a su cargo la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia.

La ley respectiva, que corresponde a la referida L.O.C. N°19.175, regula y desarrolla en lo demás, lo relativo a intendentes, gobernadores, gobiernos regionales y consejos regionales.

Cabe destacar, por último, que la Constitución dispone que para el gobierno y administración interior del Estado se debe observar como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo y que, en consecuencia, las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de este principio, incorporando criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.

## **7. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNAL**

A esta materia se refiere la Constitución Política en sus artículos 107 a 111, ambos inclusive. En lo sustancial, estos artículos disponen lo siguiente:

- Que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.
- 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. Que la ley debe establecer las modalidades y formas de participación de la comunidad local en las actividades municipales.
- Que la Ley de Municipalidades debe determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades. Debe señalar, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.
- Que el alcalde, en los casos y formas que determine la Ley de Municipalidades, puede designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.
- Que las municipalidades pueden asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Que, asimismo, pueden constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte.
- Que pueden establecer, en el ámbito de su jurisdicción, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.
- Que los servicios públicos, en conformidad con la ley, deben coordinarse con las municipalidades cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo.

- Que la ley debe determinar la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia.
- Que el concejo está integrado por concejales elegidos por sufragio universal. Que duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos. La Ley de Municipalidades debe determinar el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.
- Que el concejo es el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercer funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la Ley de Municipalidades. Esta misma ley debe determinar las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, dice la Constitución, se requerirá dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.
- Que la Ley Orgánica Constitucional respectiva debe regular la administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, de traspaso del personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas. Cabe hacer presente que la Ley de Municipalidades no contiene disposiciones relacionadas con esta materia, salvo en lo relativo a los llamados servicios traspasados. En la práctica, toda vez que se ha creado una nueva comuna, la misma ley que la crea ha debido regular su administración transitoria y demás aspectos a que se refiere esta norma constitucional.
- Que las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones como también establecer órganos y unidades, dentro de los límites y requisitos que determine la Ley de Municipalidades. Estas facultades aún no pueden ser ejercidas en consideración a que, actualmente, se encuentra en discusión parlamentaria la iniciativa legal que debe fijar el marco regulatorio correspondiente.
- Que las municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.
- Que la Ley de Municipalidades debe contemplar un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal, cuya distribución debe ser materia de ley.



## CAPÍTULO II

### LA LEY DE MUNICIPALIDADES Y NORMAS COMPLEMENTARIAS

La Ley Orgánica Constitucional N°18.695, de Municipalidades, es el cuerpo legal básico que regula la administración comunal, sin perjuicio de la existencia de otras normas que también tienen incidencia en lo comunal-municipal y sobre las que haremos referencia general en los puntos 3 y 4 de este capítulo.

#### 1. MODIFICACIONES A LA LEY DE MUNICIPALIDADES

El texto original de esta ley orgánica constitucional fue publicado en el Diario Oficial del 31 de marzo de 1988. A la fecha, marzo de 2005, ha tenido un total de treinta modificaciones, unas más importantes que otras, y tres D.F.L. que han recogido el texto refundido de ella. A continuación individualizamos estas normas, su fecha de publicación en el Diario Oficial y el contenido general de la modificación.

NORMA	DIARIO OFICIAL	MODIFICACIONES A LA LOC MUNICIPAL
Ley N°18.702	23 de abril de 1988	Introduce cuatro modificaciones al art. 5°; agrega inc. final al art. 50; agrega oración al inc. 1° del art. 63; modifica el art. 22; introduce nuevo artículo transitorio referido a la constitución del primer consejo de desarrollo comunal (codeco)
Ley N°18.732	18 de agosto de 1988	Agrega párrafo a la letra g) del art. 5°.
Ley N°18.883	29 de diciembre de 1989	El art. 160 de esta ley (Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales) deroga el art. 38; suprime la frase final contenida en el inc. 1° del art. 35; suprime oración en el inc. 2° del art. 52; reemplaza la letra c) del art. 53.
Ley N°18.923	9 de febrero de 1990	Suprime palabra en el inc. 2° del art. 48.
Ley N°18.963	10 de marzo de 1990	El artículo 1° de esta Ley introduce un total de ocho modificaciones. Entre otras materias, cabe destacar la introducción de un Título referido a los plebiscitos comunales.
Ley N°19.130	19 de marzo de 1992	Introduce un total de veintiocho modificaciones con quince disposiciones transitorias. En general, su objetivo fue democratizar y perfeccionar el sistema de administración comunal. Entre otras, cabe destacar: la sustitución de los artículos 1°, 2°, 6°, 42, 48, 49, 50, 52 y 54; importantes modificaciones a los artículos 5°, 51, 53 y 55; agregó un párrafo sobre Patrimonio y Financiamiento Municipales; se eliminó el consejo de desarrollo comunal; se introdujo la persona del administrador municipal; se individualizaron los cargos de exclusiva confianza del alcalde; se sustituyó íntegramente el Título referido al Concejo; se agregó un Título referido al Consejo Económico y Social Comunal y otro relativo a las Elecciones Municipales; se modificó el título referido a los plebiscitos comunales; se agregó un Título sobre Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Municipales.
Decreto N°662, De 1992, Interior	27 de agosto de 1992	Fija primer texto refundido de la L.O.C. de Municipalidades.
		La importancia de esta ley, tal vez más que las modificaciones mismas a la Ley de Municipalidades, radica en la facultad que se le entregó al Presidente de la

Ley N°19.280	16 de diciembre de 1993	República para adecuar las plantas y escalafones vigentes del personal de las municipalidades a lo establecido en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales; el encasillamiento de los funcionarios por parte de los alcaldes; normas para el personal a contrata y a honorarios asimilados a grado que no hubiere sido nombrado en los nuevos cargos de planta que la ley venía estableciendo; modificaciones al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, entre otras, se restableció la figura del empleo a contrata y se estableció que estos cargos en su conjunto no podían representar un gasto superior al 20% del gasto de remuneraciones de la planta municipal; establecimiento de las posiciones relativas; requisitos para el ingreso y promoción en los cargos de planta; fijación del 10% del gasto para remuneraciones del personal de planta como máximo anual para pagar contrataciones a honorarios.
Ley N°19.388	30 de mayo de 1995	Incorpora inciso al art. 6°; en el art. 12 se reemplaza el N°3 y se introduce un N°4, nuevo; se modifica el art. 58.
Ley N°19.425	27 de noviembre de 1995	Introduce modificaciones relacionadas con el subsuelo de los bienes nacionales de uso público.
Ley N°19.452	16 de abril de 1996	Introduce modificaciones relacionadas con las elecciones municipales, subrogación del alcalde e inhabilidades. Se autorizan los subpactos entre partidos políticos que participen en un pacto electoral.
Ley N°19.506	30 de julio de 1997	El art. 10 de esta ley sustituye oración en el numeral 4 del artículo 12.
Ley N°19.602	25 de marzo de 1999	Introduce un total de cincuenta y una modificaciones a la Ley de Municipalidades en materia de gestión municipal. Entre otras, cabe destacar las siguientes: sustituye los artículos 2°, 4°, 20, 24, 25, 26, 27, 40, 57, 59, 72, 78 y 130; modifica los artículos 3°, 5°, 6°, 18, 19, 23, 52, 53, 55, 56, 58, 69, 76, 98 y 126. También se introducen varios artículos nuevos sobre: los instrumentos de gestión municipal; la posibilidad de compartir una misma unidad municipal por parte de dos o más municipalidades o que un mismo funcionario pueda realizar labores análogas en todas ellas mediante convenio; la introducción de una disposición sobre la unidad a cargo de los servicios traspasados; la exigencia de mantener un reglamento de adquisiciones y contrataciones; asignación especial para el alcalde; la inclusión de normas relativas a la fiscalización del concejo, su asignación mensual, permisos de los empleadores para el desempeño del cargo de concejal y su afiliación al Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y de Supervivencia; se reemplaza el Título referido al Consejo Económico y Social Comunal por otro denominado De la Participación Ciudadana; se incorporan normas sobre fiscalización de Contraloría a las corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales; se establece, para los casos de creación de comunas, un procedimiento de traspaso de los servicios municipales y sus establecimientos o sedes, desde la municipalidad originaria a la municipalidad nueva.  Esta ley, además, encomendó a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo las funciones de recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades en lo relativo a su gestión

		financiera y tributaria, administración de personal y prestación de servicios, para cuyo efecto éstas están obligadas a proporcionar la información que dicha Subsecretaría les requiera en dicho contexto de materias.
Ley N°19.653	14 de diciembre de 1999	El artículo 4° de esta ley introduce un total de siete modificaciones relacionadas con normas sobre probidad administrativa.
DFL N°2 (19.602) de 1999, Interior	11 de enero de 2000	Fija un segundo texto refundido de la L.O.C. de Municipalidades.
Ley N°19.689	19 de agosto de 2000	Sustituye los inc. 1° y 2° del art. 83 sobre instalación del concejo y juramento o promesa de sus integrantes y el art. 106 relativo a la fecha de las elecciones municipales.
Ley N°19.698	30 de septiembre de 2000	Modifica el artículo 78, el Párrafo 3° del Título V y el art. 117, todos referidos a materias electorales.
Ley N°19.704	28 de diciembre de 2000	Modifica el art. 14, relativo al Fondo Común Municipal, en el sentido de aumentar el aporte de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto de impuesto territorial y aumentar el aporte de todas las municipalidades por concepto de permisos de circulación de vehículos.
Ley N°19. 737	6 de julio de 2001	Modifica la Ley de Municipalidades con el objeto de establecer sistema de elecciones separadas de alcaldes y concejales.
Ley N°19.778	10 de diciembre de 2001	Agrega letra k) al art. 5° y modifica el art. 65, estableciendo nuevas normas en materia de planes reguladores.
Ley N°19.780	30 de noviembre de 2001	Modifica la letra d) del art. 29, obligando a la unidad de control a entregar información trimestral sobre el estado de cumplimiento municipal de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales que correspondan.
DFL N°1-19.704, de 2001, Interior	3 de mayo de 2002	Fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la L.O.C. de Municipalidades.
Ley N°19.806	31 de mayo de 2002	Modifica una serie de cuerpos legales para adecuar el sistema legal chileno a la reforma procesal penal. El artículo 22 de esta ley modifica los artículos 74, 95 y 140 de la Ley de Municipalidades.
Ley N°19.816	7 de agosto de 2002	Modifica diversos cuerpos legales en materia de multas de tránsito. El artículo 2° de esta ley modifica el inc. 2° del art. 14 de la ley de Municipalidades en lo relativo a fotorradars.
Ley N°19.845	14 de diciembre de 2002	Modifica el inc. 2° del art. 32 estableciendo que el arresto de un alcalde por concepto de deudas municipales o de una corporación municipal, sólo procederá respecto de aquél en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio.
Ley N°19.846	4 de enero de 2003	El art. 33 de esta ley agrega una letra o) al art. 65, exigiendo acuerdo del concejo para otorgar patente de exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico.
Ley N°19.852	8 de enero de 2003	Modifica el art. 62 aumentando la subrogación hasta 130 días cuando la ausencia del alcalde o alcaldesa lo sea por razones médicas o de salud y regula la suplencia en los casos que el alcalde se encuentre afecto a una incapacidad temporal superior a 45 días, siempre que no lo sea por razones médicas o de salud.
Ley N°19.884	5 de agosto de 2003	Esta ley legisla sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. El artículo 56 de esta ley modifica el inc. 2° del art. 107 de la Ley de Municipalidades, que se refiere a

		las declaraciones de candidaturas de alcaldes y concejales.
Ley Nº19.886	30 de julio de 2003	Establece bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. El artículo 37 de esta ley sustituye el art. 66 de la Ley de Municipalidades, disposición que establece que las municipalidades quedan sujetas a la referida ley.
Ley Nº19.925	19 de enero de 2004	Aprobó la nueva Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. El Artículo séptimo de esta ley modificó la letra ñ) del artículo 65 de la Ley de Municipalidades, posibilitando que la ordenanza municipal respectiva pueda establecer horarios diferenciados para el funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas de acuerdo a las características y necesidades de las distintas zonas de la comuna.
Ley Nº19.926	31 de diciembre de 2003	Permitió efectuar anticipos al Fondo Común Municipal dentro del plazo y situaciones que indica. El artículo 5º de esta ley modificó la letra d) del art. 29 de la Ley de Municipalidades.
Ley Nº19.939	13 de febrero de 2004	El Artículo 2º de esta ley, le incorporó un párrafo al inc. 2º del artículo 33 de la Ley de Municipalidades, declarando de utilidad pública los inmuebles destinados a vías locales y de servicios y a plazas así definidos por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde, siempre que se haya efectuado la provisión de fondos necesarios para proceder a su inmediata expropiación.
Ley Nº19.958	17 de julio de 2004	Modifica normas de la Ley de Municipalidades con el objeto de precisar o corregir normas sobre el proceso electoral. Establece que, a partir de las elecciones municipales a verificarse el año 2008, los candidatos a alcaldes y concejales deben acreditar haber cursado la enseñanza media o su equivalente y cumplir con los demás requisitos legales.

## 2. CONTENIDO DE LA LEY DE MUNICIPALIDADES

Esta ley está estructurada en seis Títulos, enumerados del I al VI, más un Título Final, y algunas disposiciones transitorias.

El **TÍTULO I**, denominado **DE LA MUNICIPALIDAD**, contiene los siguientes siete párrafos:

- Párrafo 1º Naturaleza y constitución.
- Párrafo 2º Funciones y atribuciones.
- Párrafo 3º Patrimonio y financiamiento municipales.
- Párrafo 4º Organización interna.
- Párrafo 5º Régimen de bienes.
- Párrafo 6º Personal.
- Párrafo 7º Fiscalización.

El **TÍTULO II**, que trata **DEL ALCALDE**, contiene dos párrafos:

- Párrafo 1º Disposiciones generales.
- Párrafo 2º Atribuciones.

El **TÍTULO III**, con el nombre **DEL CONCEJO**, no considera una división en párrafos.

El **TÍTULO IV, DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, está ordenado en los siguientes tres párrafos:

- Párrafo 1º De las instancias de participación.
- Párrafo 2º De las audiencias públicas y la oficina de reclamos.
- Párrafo 3º De los plebiscitos comunales.

El **TÍTULO V**, denominado **DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES**, contiene dos artículos introductorios y los siguientes cuatro párrafos:

- Párrafo 1º De la presentación de candidaturas.
- Párrafo 2º De las inscripciones de candidatos.
- Párrafo 3º Del escrutinio en las mesas receptoras de sufragio.
- Párrafo 4º Del escrutinio general y de la calificación de las elecciones.

El **TÍTULO VI**, con el nombre **DE LAS CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ASOCIACIONES MUNICIPALES**, está estructurado en dos párrafos:

- Párrafo 1º De las corporaciones y fundaciones municipales.
- Párrafo 2º De las asociaciones de municipalidades.

El **TÍTULO FINAL** contiene un total de seis artículos.

### **3. NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LAS MUNICIPALIDADES**

El presente acápite pretende hacer una breve descripción del contenido de algunas leyes generales que también se aplican a la administración municipal.

#### **Ley Nº18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.-**

El texto refundido, coordinado y sistematizado de esta ley se encuentra fijado por el DFL Nº1 (19.653), de 2001, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Esta ley está estructurada en tres Títulos, no obstante, el Título II no se aplica a las municipalidades ni a otros organismos que quedan excluidos expresamente.

El Título I, Normas Generales, trata sobre: los órganos que constituyen la Administración del Estado y su finalidad; enumera y desarrolla algunos principios que rigen a esta Administración (responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativa); dispone que el Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones; que el personal de la Administración se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley y otras disposiciones generales relativas a estos funcionarios.

El Título III, De la Probidad Administrativa, fue incorporado por Ley Nº19.653, publicada en el Diario Oficial del 14 de diciembre de 1999. Este Título, organizado en cuatro párrafos, trata lo siguiente: define el principio de la probidad administrativa; señala cómo debe entenderse el concepto de interés general; dispone inhabilidades e incompatibilidades administrativas; desarrolla la llamada Declaración de Intereses que deben presentar una serie de autoridades, alcaldes y concejales entre ellos, como asimismo aquellos otros funcionarios que se individualizan; establece responsabilidad y sanciones por la inobservancia de las normas relativas a probidad administrativa. El Párrafo 6º del Título I de la Ley de Municipalidades dispone que alcaldes, concejales y el personal de las municipalidades están sujetos a estas normas sobre probidad administrativa.

**Ley Nº18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.-** Regula el régimen de inscripciones electorales y la organización y funcionamiento del Servicio Electoral. La Ley de Municipalidades dispone que, para las elecciones municipales (alcaldes y concejales), en todo lo que no sea contrario a dicha ley, rigen las disposiciones de esta Ley Nº18.566. Para participar en los plebiscitos comunales también se requiere estar inscrito en los registros electorales.

**Ley Nº18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.-** Establece los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la Ley de Municipalidades también extiende la aplicación de la LOC sobre Votaciones Populares y Escrutinios en toda aquella parte que no sea contraria a sus disposiciones.

**Ley Nº18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.-** La Ley de Municipalidades, al igual que en los dos casos anteriores, dispone que esta ley se aplica para las elecciones municipales, en todo lo que no sea contrario a su texto.

**Ley Nº19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.-** El texto refundido, coordinado y sistematizado de esta ley se encuentra contenido en el D.F.L. Nº291, de 1993, del Ministerio del Interior. Esta ley tiene gran incidencia en las municipalidades.

Dispone que el *gobierno interior* de cada región reside en el intendente, como representante del Presidente de la República en la región, y en cada provincia debe existir una gobernación, como órgano territorialmente desconcentrado del intendente.

Al intendente le corresponde, entre otros asuntos, velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes; requerir el auxilio de la fuerza pública; aplicar administrativamente las disposiciones sobre extranjería; representar extrajudicialmente al Estado en la región para la realización de los actos y la celebración de los contratos que queden comprendidos en la esfera de su competencia; adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos; tomar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe; dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.

Corresponde a los gobernadores, de acuerdo a las instrucciones del intendente, entre otras, ejercer la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia; mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes; aplicar en la provincia las disposiciones sobre extranjería; autorizar reuniones en plazas, calles y demás lugares de uso público; requerir el auxilio de la fuerza pública; adoptar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe; disponer o autorizar el izamiento del pabellón patrio en el territorio de su jurisdicción y permitir el uso de pabellones extranjeros en los casos que autorice la ley. También debe ejercer todas aquellas otras atribuciones que le delegue el intendente.

Enseguida, esta ley también es importante para las municipalidades, porque regula el gobierno regional que está a cargo de la *administración superior* de cada región para el desarrollo social, cultural y económico de ella. El gobierno regional está constituido por el intendente respectivo y por el consejo regional, integrado por consejeros elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias que la constituyen.

Tanto el intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, como el consejo regional, cuya finalidad es hacer efectiva la participación de la comunidad regional y que está revestido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras, cuentan con atribuciones legales

que, indudablemente, inciden fuertemente en las comunas y municipalidades de la región. Sólo como ejemplo, porque el análisis de esta materia sería extenso, recordamos que a los consejos regionales les corresponde resolver, sobre la base de la proposición del intendente, la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que correspondan a la región, de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional (ISAR) y de otros recursos.

**Ley Nº18.460, Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.-** Este tribunal tiene a su cargo el escrutinio general y calificar las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, resolver las reclamaciones a que dieren lugar aquellas elecciones y proclamar a los que resulten elegidos y conocer de los plebiscitos. En materia municipal, debe conocer de las apelaciones contra las resoluciones que dicten los Tribunales Electorales Regionales relacionadas con el escrutinio general y la calificación de las elecciones municipales.

**Ley Nº18.593, de los Tribunales Electorales Regionales.-** Estos tribunales, entre otras materias que le entrega la ley, son los encargados del escrutinio general y de la calificación de las elecciones municipales (alcaldes y concejales) y de conocer, en primera instancia, de las reclamaciones de nulidad y las solicitudes de rectificación que se interpongan en razón de dichos procesos electorales.

**Ley Nº10.336.- Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.-** La Ley de Municipalidades dispone que: *“Las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional...”*

**Ley Nº19.884, Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.-** Esta ley señala: *“El financiamiento, los límites, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y candidatos, como consecuencia de los actos eleccionarios contemplados en la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y en la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se regirán por las disposiciones de la presente ley.”*

**Ley Nº18.290, Ley de Tránsito.-** Es función privativa de las municipalidades el *“Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.”* La Ley de Municipalidades, incluso, contempla la existencia de una unidad de tránsito y transporte públicos.

**Ley Nº19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.-** Esta ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. El artículo 2º de esta ley extiende a las municipalidades, expresamente, su ámbito de aplicación. Entre otras materias establece el concepto de acto administrativo; desarrolla trece principios del procedimiento administrativo; reconoce derechos de las personas en sus relaciones con la Administración; define y regula el procedimiento administrativo (iniciación, instrucción, finalización); regula la publicidad y ejecutividad de los actos administrativos; dispone que los actos administrativos pueden ser invalidados, de oficio o a petición de parte, revocados y que contra ellos proceden los recursos de reposición, jerárquico y el extraordinario de revisión; se refiere al silencio positivo y negativo y sus efectos.

**Ley Nº19.886, Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.-** Cabe destacar que esta ley, publicada en el diario Oficial del 30 de julio de 2003, sustituyó el artículo 66 de la Ley de Municipalidades dejando esta disposición con la siguiente redacción:

*“La regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades se ajustará a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y sus reglamentos.*

*Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, tratándose de la suscripción de convenios marco, deberá estarse a lo establecido en el inciso tercero de la letra d), del artículo 30 de dicha ley.”*

Incluso, el inciso 2º del artículo 1º transitorio, dispuso que: *“Las municipalidades que tuvieren vigentes reglamentaciones sobre sus procesos de contratación de bienes y servicios, deberán ajustarlos a la normativa señalada anteriormente a más tardar al día 1 de enero de 2004.”*

**Ley Nº19.862, Ordena Establecer Registros de las Personas o Entidades Receptoras de Fondos Públicos.-** Impone a los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos y a las municipalidades, la obligación de llevar un registro de sus transferencias. También dispone que deben registrarse las entidades, públicas o privadas, que sean susceptibles de recibir recursos públicos contemplados en la Ley de Presupuestos. Señala que las entidades a que se refiere esta ley sólo pueden recibir recursos públicos o concedérseles franquicias tributarias una vez que se encuentren inscritas en el registro correspondiente. Dispone lo que debe entenderse por transferencia para los efectos de esta ley y establece sanciones para los casos que no se cumplan sus disposiciones.

También crea dos registros públicos centrales: uno a cargo del Ministerio de Hacienda para registrar las transferencias que efectúen los órganos y servicios públicos, con exclusión de las municipalidades; y, el otro, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior para registrar las transferencias que efectúen las municipalidades.

El reglamento de esta ley se encuentra contenido en el Decreto Nº375, de 2003, del Ministerio de Hacienda.

**Ley Nº19.925, Sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.-** Se publicó en el Diario Oficial del 19 de enero de 2004 y derogó el Libro II de la Ley Nº17.105, de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres, pasando esta nueva ley a regular todo lo relativo al expendio de bebidas alcohólicas, las medidas de prevención y rehabilitación del alcoholismo, y las sanciones y los procedimientos aplicables a quienes infrinjan las disposiciones sobre estas materias.

Esta ley modificó la Ley de Municipalidades en el sentido que, aún manteniéndose la atribución del alcalde con acuerdo del concejo para fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comuna, ello debe hacerse dentro de los márgenes establecidos en el artículo 21 de esta nueva Ley 19.925 que dispone: *“En la ordenanza respectiva se podrán fijar horarios diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de las distintas zonas de la correspondiente comuna o agrupación de comunas. Estos acuerdos del concejo deberán ser fundados.”*

**Ley Nº19.143, Ley de Patentes Mineras.-** Dispone que una cantidad igual al producto de las patentes de amparo de las concesiones mineras, a que se refieren los Párrafos 1º y 2º del Título X del Código de Minería, que no constituyen tributos, debe distribuirse entre las regiones y comunas del país en la forma que esta ley indica.

**Ley Nº19.418, Sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.-** No obstante la autonomía que se le reconoce a los grupos intermedios para cumplir sus propios fines específicos, esta ley entrega a las municipalidades algunas atribuciones relacionadas, esencialmente, con la presencia de un ministro de fe en la constitución de ellas siempre que así lo

soliciten los interesados, la secretaría municipal debe depositar el acta constitutiva de la organización y extender un certificado consignando los antecedentes a que se refiere dicha ley y, en su caso, objetar la constitución respectiva si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos legales necesarios para la formación y aprobación de los estatutos.

**Ley Nº19.296, Normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.-** Esta ley reconoce "...a los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades, el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas." Entre otras, establece disposiciones relativas a la constitución de estas asociaciones, sobre los estatutos, el directorio, asambleas, patrimonio, federaciones y confederaciones o agrupaciones, disolución, fiscalización y sanciones.

**Ley Nº17.235, Sobre Impuesto Territorial.-** Fija las tasas, modalidades de cobro, exenciones, objeto del impuesto, clasificación y tasación de bienes raíces, roles de avalúo y contribuciones. También incluye algunas atribuciones municipales en relación con aspectos relativos a bienes raíces.

**Ley Nº18.091, Alternativas para Encomendar la Ejecución de Proyectos de Inversión.-** El artículo 16 de esta ley se refiere a las modalidades existentes para recurrir, obligada o voluntariamente por parte de los órganos de la Administración, incluida las municipalidades, a alguno de los organismos técnicos del Estado.

**Decreto Ley Nº799, de 1974, Uso y Circulación de Vehículos Estatales.-** Esta normativa se aplica a las municipalidades en todo lo que sea pertinente. Corresponde a Contraloría General de la República, en principio, hacer efectiva la responsabilidad funcionaria del o los infractores y aplicar las sanciones que correspondan, previa investigación sumaria. Existe acción pública para denunciar toda infracción a las disposiciones de este decreto ley.

**Decreto Ley Nº830, de 1974, Código Tributario.-** El artículo 80 de este cuerpo legal dispone que los alcaldes, tesoreros municipales y demás funcionarios locales, están obligados a proporcionar al Servicio de Impuestos Internos las informaciones que les sean solicitadas con relación a patentes concedidas a contribuyentes, a rentas de personas residentes en la comuna respectiva, o a bienes situados en su territorio. El artículo 83, por otra parte, señala que las municipalidades están obligadas a cooperar en los trabajos de tasación de la propiedad raíz en la forma, plazo y condiciones que determine el Director del Servicio de Impuestos Internos.

**Decreto Ley Nº869, de 1975, Establece Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos.-** Estas pensiones son otorgadas por los Intendentes Regionales de acuerdo a lo que dispone su artículo 2º.

**Decreto Ley Nº1.056, de 1975, Normas complementarias relativas a reducción del gasto público.-** Se aplica a las municipalidades en cuanto dispone que la enajenación de los bienes municipales debe serlo siempre que no sean imprescindibles para el cumplimiento de sus fines.

**Decreto Ley Nº1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.-** La Ley de Municipalidades dispone que "*Las Municipalidades se regirán por las normas sobre administración financiera del Estado*" y, dentro de ellas, la más importante corresponde a este Decreto Ley. La enumeración que hace el artículo 2º de este D.L. incluye a las municipalidades dentro del concepto Sector Público al que se le aplica.

**Decreto Ley Nº2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.-** El nuevo artículo 83 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, incorporado por Ley Nº19.939, dispone: "*Las expropiaciones que realicen las municipalidades en virtud de una declaratoria de*

*utilidad pública se sujetarán al procedimiento contemplado en el decreto ley N°2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.”.*

**D.F.L. N°458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones.-** La Ley de Municipalidades entrega a estas corporaciones, como función privativa, la de *“Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.”* Precisamente es esta Ley General de Urbanismo y Construcciones la *“que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción”* que deben ser aplicadas por las municipalidades.

Así, cabe destacar que el artículo 5° de esta ley dispone que: *“A las Municipalidades corresponderá aplicar esta Ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos, debiendo velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones.”* Para tal efecto, la Ley de Municipalidades contempla la unidad encargada de obras municipales, la Secretaría Comunal de Planificación y el cargo de asesor urbanista.

**Decreto Supremo N°47, de 1992, de Vivienda, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.-** Establece las disposiciones reglamentarias de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y, en consecuencia, este Decreto debe considerarse como un solo todo con aquella ley.

**Decreto Supremo N°1.439, de 2000, Interior, Determina Sistema de Codificación Única para las Regiones, Provincias y Comunas del País.-** Dispone un código para individualizar a cada región, provincia y comuna del país.

#### **4. NORMAS ESPECIALES APLICABLES A LAS MUNICIPALIDADES**

El presente párrafo tiene el exclusivo propósito de haber seleccionado un listado de la normativa que, particularmente, se aplica a las municipalidades.

##### **Normas Relativas a Finanzas Municipales**

**Ley N°18.227,** Faculta a los municipios para efectuar la cobranza administrativa y judicial de impuestos por contribución territorial y otros que indica, correspondientes a inmuebles situados dentro de la comuna respectiva.

**Decreto Ley N°3.063,** de 1979, Ley de Rentas Municipales.- Regula los ingresos o rentas municipales, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Municipalidades y otras leyes especiales sobre la materia.

**Decreto Supremo N°149,** de 1980, Interior, Reglamento relativo al otorgamiento de patentes temporales en balnearios o lugares de turismo.

**Decreto Supremo N°484,** de 1980, Interior, Reglamento sobre patentes municipales. Define lo que debe entenderse por actividades primarias, secundarias y terciarias, señala que actividades primarias están gravadas con patente municipal (las secundarias y terciarias siempre lo están) y otras materias relativas a patentes municipales.

**Decreto Supremo N°1.824,** de 1995, Interior, Reglamento que determina la forma de recaudación de los recursos del Fondo Común Municipal.

### **Normas Aplicables al Personal Municipal**

**Ley Nº18.294**, que establece el gasto anual máximo en personal a destinar por las municipalidades. Esta ley debe relacionarse con el artículo 67 de la Ley Nº 18.382.

**Ley Nº18.833**, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

**Ley Nº19.280**, Normas sobre plantas municipales, en cuanto establece las posiciones relativas, los requisitos para el ingreso y la promoción en los cargos de las plantas de personal de las municipalidades y señala la suma anual máxima para destinar al pago de honorarios (arts. 11,12, y 13)

**Ley Nº19.754**, Autoriza a las Municipalidades para otorgar prestaciones de bienestar a sus funcionarios.

**Decreto Supremo Nº1.228**, de 1992, Interior, Aprueba reglamento de calificaciones del personal municipal.

### **Normas de Carácter Social**

**Ley Nº18.020**, Establece subsidio familiar para personas de escasos recursos. Este beneficio se solicita por escrito en la municipalidad que corresponda.

**Ley Nº18.778**, Establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas. Este beneficio debe ser solicitado por escrito en la municipalidad que corresponda.

### **Normas del Sector Vivienda e Infraestructura**

**Ley Nº18.138**, Faculta a las municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas económicas e infraestructuras sanitarias.

**Decreto Supremo Nº804**, de 1982, Interior, Aprueba el Reglamento de la Ley 18.138.

**Decreto Supremo Nº946**, de 1993, Interior, Establece procedimientos y criterios de selección de proyectos y programas a financiar con el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.

**Decreto Supremo Nº829**, de 1998, Interior, Reglamenta el Programa de Mejoramiento de Barrios.

### **Normas del Sector Salud**

**Ley Nº19.378**, Establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

**Decreto Supremo Nº2.296**, de 1995, Salud, Reglamento General del Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

**Decreto Supremo Nº1.889**, de 1995, Salud, Reglamento de la carrera funcionaria del personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

**Ley Nº18.096**, Transfiere a las municipalidades los cementerios que indica y les encomienda su gestión.

**Decreto Supremo Nº357**, de 1970, Salud, Reglamento sobre Cementerios.

#### **Normas del Sector Educación**

**Ley Nº19.070**, Estatuto de los Profesionales de la Educación y de las leyes que lo complementan y modifican.- Entre otros, se aplica a los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media de administración municipal. El texto refundido, coordinado y sistematizado de esta ley se encuentra contenido en el D.F.L. Nº1, de 1996, de Educación.

**Decreto Supremo Nº453**, de 1991, Aprueba Reglamento de la Ley Nº19.070.

**Decreto Supremo Nº264**, de 1991, Educación, Reglamento de la asignación de experiencia para los profesionales de la educación (art. 43 y 6º transitorio de la Ley 19.070)

**D.F.L. Nº2**, de 1998, Educación, Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del DFL Nº2, de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos.

**Ley Nº19.532**, Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación.

**Ley Nº19.933**, Otorga un Mejoramiento Especial a los Profesionales de la Educación que indica.

**Decreto Supremo Nº128**, de 2004, Educación, Aprueba Reglamento para la aplicación de la bonificación por retiro voluntario que establece la Ley 19.933.

#### **Normas del Sector Justicia**

**Ley Nº15.231**, Sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.- Los jueces de policía local se encuentran ubicados en el nivel más alto de la planta de directivos de la municipalidad correspondiente.

**Ley Nº18.287**, Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

#### **Normas del Sector Transporte**

**Decreto Supremo Nº1.111**, de 1984, Justicia, Reglamento del Registro Nacional de Vehículos Motorizados.

**Decreto Supremo Nº170**, de 1985, Transportes y Telecomunicaciones, Reglamento para el otorgamiento de licencias de conductor.

**Decreto Supremo Nº855**, de 2003, Justicia, Reglamento del Registro Especial de Remolques y Semirremolques.



## CAPITULO III

### NATURALEZA, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

#### 1. ALGUNOS CONCEPTOS Y NATURALEZA JURÍDICA

La Ley de Municipalidades, reiterando lo señalado por la Constitución, comienza señalando que “*La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.*”. De esta aseveración interesa distinguir los siguientes conceptos:

- **Comuna**, que debe entenderse como un espacio físico, esto es, un territorio con límites y con todo lo existente en su interior (personas y bienes). En Chile, actualmente existen 346 comunas y 345 municipalidades, dado que existen dos comunas agrupadas bajo la administración de una de ellas (Cabo de Hornos administra Antártica Chilena).
- **Agrupación de comunas**, que es la unión de dos o más comunas, que pueden estar agrupadas *indefinidamente* en el tiempo, que es el caso de la agrupación precedentemente mencionada, o con plazo *definido* que es lo que se produce entre la comuna originaria y la derivada cuando se desprende una nueva comuna de otra y hasta que asuman las autoridades de la nueva comuna.

Tanto la creación de comunas como la constitución de una agrupación de comunas es materia de ley de quórum calificado.

- **Municipalidad**, que corresponde a un concepto jurídico. La Ley de Municipalidades, repitiendo la Constitución, 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 las respectivas comunas.*”. En otras palabras, la municipalidad debe entenderse como el ente jurídico responsable de administrar una comuna o agrupación de comunas: “*Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo.*”.

Del concepto de municipalidad se desprenden las siguientes características:

- ✓ Son *corporaciones*.- En cuanto es una institución integrada y dirigida por personas para el cumplimiento de una finalidad.
- ✓ Son *órganos de la Administración del Estado*.- Las municipalidades están incluidas en la enumeración que de estos órganos hace la LOC N°18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado.
- ✓ Son *autónomas*.- En el sentido que cada municipalidad, siempre y en todo caso en el ámbito de sus funciones y atribuciones legales, debe tomar y asumir responsablemente sus propias decisiones, sin supeditarse a otros organismos estatales. Por expreso mandato constitucional, la autonomía se extiende a la administración de sus finanzas. Lo anterior no obsta a que estén sujetas a las fiscalizaciones o controles externos que la propia ley les impone.
- ✓ Son de *derecho público*.- Desde que las municipalidades no están sujetas a las normas del derecho privado, salvo que la propia ley extienda su aplicación a materias determinadas, sino que deben actuar de conformidad a sus propias disposiciones que son de derecho público. De hecho, el Código Civil (artículo 547) expresa que las normas de dicho Código relativas a corporaciones y fundaciones no se aplican a las municipalidades.

- ✓ Tienen *personalidad jurídica propia*.- Es decir cada municipalidad, con independencia de otras municipalidades u órganos, tienen la capacidad legal para ejercer derechos y contraer obligaciones.
- ✓ Tienen *patrimonio propio*.- Que corresponde al que la ley les reconoce como tal.
- ✓ Tienen por *finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la respectiva comuna*.- El objeto de las municipalidades es el de satisfacer a la comunidad, esto es, solucionarle sus problemas. En todo caso, en sus decisiones, la municipalidad debe garantizar la participación ciudadana.

En consecuencia, podemos decir que la naturaleza jurídica de las municipalidades es dual: por una parte son órganos de la Administración del Estado (artículo 1º de la Ley N°18.575), y por otro lado, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales.

## 2. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades, para cumplir con el mandato constitucional y legal de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la respectiva comunas, cuentan con funciones y atribuciones legales.

Entenderemos por *función* o *funciones*, todas aquellas materias o tareas que la ley ha entregado a la competencia de las municipalidades. Entenderemos por *atribución* o *atribuciones* las facultades que tienen las municipalidades para cumplir con aquellas funciones.

Por ello las funciones y atribuciones de las municipalidades en cuanto órganos, son distintas de las que le corresponden a alcaldes y concejales como personas que ejercen un cargo.

### Funciones de las Municipalidades

La ley le entrega a las municipalidades dos tipos de funciones: las privativas y las compartidas.

Las **funciones privativas** son aquellas que, sólo y exclusivamente, pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, en el ámbito de su territorio, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda. La circunstancia que sean privativas, además, le da a estas funciones el carácter de permanentes en cuanto siempre deben ser satisfechas. Estas funciones se encuentran enumeradas en el artículo 3º de la Ley de Municipalidades y son las siguientes:

- Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.
- La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal.
- La promoción del desarrollo comunitario.
- Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna.
- Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización.
- El aseo y ornato de la comuna.

Las **funciones compartidas** son aquellas que deben ejercer las municipalidades directamente o con otros órganos de la Administración del Estado. Debe agregarse que estas funciones no deben entenderse de carácter facultativo para las municipalidades. Al igual como ocurre con las funciones privativas deben ejercerlas, no obstante, si no están calificadas para desarrollarlas o no pueden hacerlo directamente, por cualquier circunstancia o motivo, deben ejecutarlas con o a

través de otros órganos de la Administración del Estado. En consecuencia, la palabra “*compartidas*” debe interpretarse en el sentido que la responsabilidad en la ejecución de la función no es exclusiva, sino que debe involucrarse, en caso de ser necesario para su satisfacción, a los otros órganos de la Administración del Estado con competencia en la materia de que se trate. Estas funciones se encuentran establecidas en el artículo 4º de la Ley de Municipalidades y son las siguientes:

- La educación y la cultura.
- La salud pública y la protección del medio ambiente.
- La asistencia social y jurídica.
- La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo.
- El turismo, el deporte y la recreación.
- La urbanización y la vialidad urbana y rural.
- La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- El transporte y tránsito públicos.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
- El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de las facultades privativas que la Constitución asigna a Carabineros y a la Policía de Investigaciones.
- La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

### **Atribuciones de las Municipalidades**

Delimitadas las funciones municipales, a continuación trataremos sus atribuciones, esto es, las facultades que la ley le entrega a estas corporaciones para cumplir con sus funciones. Las atribuciones son de dos clases: esenciales y no esenciales. Unas y otras se encuentran tratadas en el artículo 5º de la Ley de Municipalidades.

Las **atribuciones esenciales** son aquellas que, por su importancia y naturaleza, se encuentran taxativamente enumeradas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Estas son las siguientes:

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado. Esta atribución incluye la facultad de asignar y cambiar la denominación de estos bienes.
- Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.
- Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.
- Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones. Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al 7% del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que se destinen a los

establecimientos de educación, de salud o de atención de menores que fueron traspasados a las municipalidades, ni las destinadas a los Cuerpos de Bomberos.

- Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal.
- Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte.
- Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.
- Aprobar los planes reguladores comunales y los planos seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

Además, la Ley de Municipalidades dispone que, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites de la comuna.

Las **atribuciones no esenciales** son todas aquellas otras que les sean conferidas a las municipalidades en otras leyes distintas a la LOC de Municipalidades o cuando versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por una ley común, tales como y entre muchas otras: ley de rentas municipales; ley sobre procedimiento de expropiaciones; ley sobre registro público de personas jurídicas receptoras de fondos públicos; estatuto administrativo para funcionarios municipales; ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas; D.F.L. sobre administración y disposición de los bienes municipales.

### **3. ¿BAJO QUE CRITERIOS ES POSIBLE ASIGNAR NUEVAS FUNCIONES O TAREAS A LAS MUNICIPALIDADES?**

La Ley de Municipalidades, sobre el particular, establece: “*Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo.*”.

Sobre este aspecto es oportuno recordar que de la historia de la ley consta que la IV Comisión Legislativa, al informar el proyecto de ley que dio origen a la Ley N°18.695, de Municipalidades, informó lo siguiente: “*Con todo, debe tenerse presente que la ley común podrá en el futuro, otorgar nuevas funciones y atribuciones a las Municipalidades únicamente si concurren para ello las siguientes circunstancias copulativas: a) que ellas se encuadren dentro del marco de funciones y atribuciones esenciales establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; b) que se trate de desarrollar, de complementar, especificar, y excepcionalmente condicionar, determinados aspectos de las funciones y atribuciones esenciales o que las materias que ellas aborden sean propias de ley común, y c) que no conlleven obligaciones, condiciones o exigencias que afecten la autonomía municipal, entorpezcan o impidan el ejercicio de las atribuciones o de facultades municipales que impliquen un gasto para cuyo financiamiento la ley correspondiente no haya previsto los recursos necesarios.*”.

En cuanto a la posibilidad que las municipalidades desarrollen actividades empresariales o participen en ellas, se dispone que sólo podrían hacerlo en la medida que una ley de quórum calificado así lo haya autorizado.

#### **4. ¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS CON QUE CUENTAN LAS MUNICIPALIDADES PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES?**

Entendida la palabra “instrumento” como todo aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin, podemos señalar los siguientes principales instrumentos con que cuentan las municipalidades para dar cumplimiento a sus funciones:

1. Los llamados instrumentos de gestión municipal, esto es: el plan comunal de desarrollo y sus programas; el plan regulador comunal, y; el presupuesto municipal anual.
2. Los convenios que las municipalidades están facultadas para suscribir con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios.
3. Los contratos destinados a atender las necesidades de la comunidad local que impliquen la ejecución de acciones determinadas.
4. Las concesiones y permisos que, no obstante tratarse de especies de contratos administrativos, la Ley de Municipalidades se encarga de hacer una especial referencia a ellos.
5. La coordinación que debe existir “*entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios*” y que debe efectuarse mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo y sin alterar las atribuciones y funciones de los organismos respectivos, corresponde al gobernador provincial competente disponer las medidas necesarias a petición de cualquiera de los alcaldes interesados.
6. La posibilidad que tienen dos o más municipalidades para compartir entre sí una misma unidad como, asimismo, para que un mismo funcionario ejerza labores análogas en dos o más de ellas.
7. La opción del alcalde para designar delegados en localidades distantes de la sede municipal o en cualquier parte de la comuna, cuando las circunstancias así lo justifiquen.
8. Las distintas modalidades de participación de la ciudadanía local, entre otras, el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), las audiencias públicas, la oficina de partes y reclamos, los plebiscitos comunales.
9. La constitución o participación de una o más municipalidades, en corporaciones y fundaciones municipales de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte.
10. La constitución, entre dos o más municipalidades, de asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

La mayoría de estos temas serán ampliados o desarrollados en otros acápite de este manual.

#### **5. ¿CÓMO SE MATERIALIZAN LAS DECISIONES ESCRITAS QUE ADOPTAN LAS MUNICIPALIDADES?**

La Ley N°19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, que se aplica en todos sus aspectos a las

municipalidades, dispone que *“Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos”*.

Para los efectos de dicha ley se entiende *“por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”*. Señala aquella ley que *“Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones”*. Los decretos supremos corresponden a *“la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro “Por Orden de Presidente de la República”, sobre asuntos propios de su competencia”*. *“Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión”*.

Por lo tanto, en congruencia con aquella ley, la Ley de Municipalidades dispone lo siguiente: *“Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.”*.

- Las **ordenanzas** son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.
- Los **reglamentos municipales** son normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad.
- Los **decretos alcaldicios** son resoluciones que versan sobre casos particulares.
- Las **instrucciones** son directrices (directivas dice la ley) impartidas a los subalternos.

## **6. ¿EXISTE ALGÚN MARCO GENERAL DENTRO DEL QUE DEBEN ACTUAR LAS MUNICIPALIDADES?**

La Ley de Municipalidades señala que estas corporaciones *“deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad”* y que corresponde al intendente de la región respectiva velar por el cumplimiento de esta exigencia legal.

Esta disposición es aplicación del llamado principio de coordinación que establece la LOC N°18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, en cuanto dispone que: *“Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.”*.



## CAPÍTULO IV

### EL ALCALDE

El artículo 2º de la Ley de Municipalidades dispone lo siguiente: “*Las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo*”. Los órganos de la municipalidad, en consecuencia, son el alcalde y el concejo.

De este modo, debemos entender que las municipalidades son órganos de la Administración del Estado y que, alcalde y concejo, son los órganos de la municipalidad, en el entendido que estamos utilizando la palabra órgano en un sentido restrictivo. En una acepción más genérica, la palabra órgano puede estar referida al conjunto de oficinas o dependencias que integran una organización, no obstante, para nuestros efectos, llamaremos unidades a las oficinas o dependencias municipales que integran la organización municipal.

La ley se encarga de regular en forma detallada la participación de alcalde y concejo (cuerpo colegiado integrado por concejales) en cuanto órganos de la municipalidad. Entre otras materias, establece los requisitos que como personas deben reunir para acceder a un cargo de esta naturaleza, incompatibilidades, inhabilidades, causales de cesación en sus cargos, funciones y atribuciones. En este capítulo examinamos la normativa relativa a alcaldes y en el siguiente la aplicable a concejales

El Título II de la Ley de Municipalidades trata “*Del Alcalde*”, sin perjuicio de las demás referencias que la ley hace a esta autoridad en toda su extensión. El primer artículo de dicho Capítulo dispone que: “*El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.*”.

#### 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CARGO DE ALCALDE

- ✓ Es un *cargo municipal*.- En cuanto está contemplado en la planta municipal. Esta característica le otorga a quién lo sirve la condición legal de funcionario municipal.
- ✓ Es un *cargo de elección popular*.- Es elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales. Esta modificación fue introducida por Ley N°19.735 y, en consecuencia, actualmente es elegido alcalde, en forma directa, aquél candidato que obtenga la mayor cantidad de votos.
- ✓ Es un *cargo remunerado*.- Desde que forma parte de una planta municipal en calidad de funcionario. Además del sueldo correspondiente a su grado, se le reconoce una asignación única inherente al cargo, imponible y tributable. No puede percibir pago por horas extraordinarias.
- ✓ Es un *cargo cuyo mandato está definido en el tiempo*.- Dura cuatro años, sin embargo, puede ser reelegido indefinidamente.
- ✓ Es un *cargo que se ubica en la cúspide de la planta municipal*.- El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad. Expresamente así lo dispone y lo trata la ley.

#### 2. REQUISITOS GENERALES PARA SER CANDIDATO A ALCALDE

- Ser ciudadano con derecho a sufragio.- Ser ciudadano implica haber cumplido dieciocho años de edad y no haber sido condenado a pena aflictiva (más de tres años y un día). La calidad de

ciudadano otorga el derecho a sufragar previa inscripción en el registro electoral, la posibilidad de optar a cargos públicos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.

- Saber leer y escribir. No obstante, a contar de las elecciones municipales a verificarse en el año 2008, conforme lo dispuso la Ley N°19.958, se exigirá haber cursado enseñanza media o su equivalente.
- Tener residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna o agrupación de comunas, según corresponda, a lo menos durante los últimos dos años anteriores a su elección.
- Tener su situación militar al día, y
- No estar afecto a alguna de las inhabilidades que establece la Ley de Municipalidades y que se desarrollan en el punto 4 de este capítulo.

### **3. INCOMPATIBILIDADES PARA SER ALCALDE**

Además del cumplimiento de los requisitos anteriores, una persona elegida como alcalde y al momento de asumir su cargo, no puede estar ejerciendo ni puede ejercer durante su mandato ningún empleo o función prohibida por la ley.

Así, la Ley de Municipalidades dispone que es incompatible el cargo de alcalde con el ejercicio de cualquier otro empleo o función pública retribuido con fondos estatales, salvo las funciones docentes (básica, media, superior) hasta un máximo de doce horas semanales.

Sin embargo, aquella misma ley, establece la siguiente situación especial: aquellos funcionarios regidos por las leyes Nos. 18.834, Estatuto Administrativo; 18.833, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales; 19.070, Estatuto Docente, así como el personal no docente de la educación municipal, y; 19.378 -en el caso que fueren elegidos alcaldes- tienen derecho a que se les conceda permiso sin goce de remuneraciones respecto de los cargos que estuvieren sirviendo en calidad de titulares, por todo el tiempo que comprenda su desempeño alcaldicio, salvo que estén desarrollando funciones de exclusiva confianza. En consecuencia, los funcionarios en esta situación, de ser elegidos alcaldes, tienen el derecho a mantener la propiedad de su cargo público hasta el cumplimiento del respectivo periodo alcaldicio.

Por otra parte; se dispone que la circunstancia de estar ejerciendo determinadas funciones o empleos impide ser candidato a alcalde, salvo renuncia previa. En esta situación se encuentran:

- Los ministros de Estado, subsecretarios, secretarios regionales ministeriales, intendentes, gobernadores, consejeros regionales, parlamentarios, miembros del consejo del Banco Central y el Contralor General de la República.
- Los miembros y funcionarios de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales;
- Los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones;

### **4. INHABILIDADES PARA SER ALCALDE**

Tampoco pueden desempeñar el cargo de alcalde y ni siquiera pueden ser candidatos, por razones de probidad o conflicto de intereses, aquellas personas que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones:

- Las personas que a la fecha de inscripción de sus candidaturas tengan vigente o suscriban, por sí o por terceros, contratos o cauciones (garantías) ascendentes a 200 UTM o más, con la respectiva municipalidad.
- Las que tengan litigios pendientes con la municipalidad, a menos que se refieran al ejercicio de derechos propios, de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.
- Los directores, administradores, representantes y socios titulares del 10% o más de los derechos de cualquier clase de sociedad, cuando ésta tenga contratos o cauciones vigentes ascendentes a 200 UTM o más, o litigios pendientes, con la municipalidad.
- Las que se hallen condenadas por crimen o simple delito que merezca pena aflictiva.

## 5. FUNCIONES DEL ALCALDE

Se desprenden del concepto de alcalde que hace el artículo 56 de la Ley de Municipalidades y son:

- Dirigir la municipalidad.- En cuanto debe orientar la corporación a su cargo rectamente hacia adelante. La ley pretende un alcalde que lidere en forma positiva su municipio.
- Administrar la municipalidad.- Desde que es el responsable superior del ordenamiento y organización de la municipalidad y en cuanto es la persona que, con su firma a través de resoluciones, avala las decisiones que se van adoptando, sin perjuicio de su atribución de delegar el ejercicio de parte sus atribuciones en funcionarios determinados o de delegar la facultad para firmar sobre materias específicas.
- Supervigilar el funcionamiento de la municipalidad.- Que es consecuencia del ejercicio de su autoridad superior, supervigilancia que se extiende, sin exclusión de ninguna naturaleza, a todos los aspectos municipales.

En aquél contexto de funciones, la Ley de Municipalidades, obliga al alcalde, muy especialmente, a *“presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos.”*. Se dispone que, en estas situaciones, si el alcalde incurre en incumplimiento reiterado y negligente, puede ser requerido por el concejo para que presente el o los proyectos que correspondan dentro de un tiempo prudencial. En caso que el alcalde persista en su omisión, su conducta podrá ser considerada como causal de notable abandono de deberes.

## 6. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

Las atribuciones del alcalde, para efectos prácticos y desde el punto de vista de las decisiones que como autoridad debe tomar, pueden ser clasificadas en las siguientes tres categorías:

- A. Aquellas materias que debe ejercerlas en forma autónoma, sin acuerdo del concejo y sin consulta de ninguna naturaleza. A continuación nos limitamos a enumerar las que establece la Ley de Municipalidades:
  - Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad.
  - Proponer al Concejo la organización interna de la municipalidad.

- Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias correspondientes.
- Velar por la observancia del principio de probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia en conformidad con las normas estatutarias pertinentes.
- Administrar los recursos financieros de la municipalidad de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado.
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a la ley.
- Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales.
- Adquirir y enajenar bienes muebles.
- Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular.
- Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe, salvo lo relativo al nombramiento y remoción de funcionarios, la vigilancia del principio de probidad administrativa y la aplicación de medidas disciplinarias. También puede delegar la facultad de firmar, bajo la fórmula “por orden del Alcalde”, sobre materias específicas.
- Coordinar el funcionamiento de la Municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda.
- Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna.
- Ejecutar los actos y celebrar los contratos para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad como, asimismo, convenir con los servicios públicos la ejecución de acciones de competencia de éstos y tomar a su cargo establecimientos o bienes de propiedad de dichos servicios.
- Convocar y presidir, con derecho a voto, el concejo; como asimismo, convocar y presidir el consejo económico y social comunal. No obstante, los alcaldes no pueden tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tengan interés.
- Someter a plebiscito las materias de administración local.
- Autorizar la circulación de los vehículos municipales fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de las funciones inherentes a la municipalidad.
- Remitir oportunamente a la Contraloría General de la República un ejemplar de la declaración de intereses.

B. Aquellas materias que, a iniciativa del alcalde, sólo pueden ser ejecutadas con acuerdo previo del concejo. Igual que en el caso anterior, nos limitamos a transcribir las que señala la Ley de Municipalidades:

- Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y educación, los programas de inversión correspondientes y las políticas de recursos humanos, de prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones.
- Aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional en los casos a que se refiere la letra k) del artículo 5º de la Ley de Municipalidades.
- Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones.
- Aplicar, dentro de los marcos que indique la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal.

- Adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a 4 años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales o donar bienes muebles.
- Expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal.
- Otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprendidas entre las funciones de las municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término.
- Transigir (llegar a acuerdos) judicial y extrajudicialmente.
- Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término.
- Dictar ordenanzas municipales y el reglamento que regule la organización interna de la municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión.
- Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas.
- Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal.
- Destinar a otras unidades al personal municipal que se desempeñe en la unidad de control.
- Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes.
- Fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comuna, dentro de los márgenes establecidos en el artículo 21 de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.
- Otorgar patentes a las salas de cine destinadas a la exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico.

C. Aquellas materias que deben ser implementadas previa consulta (opinión), sin perjuicio del acuerdo del consejo, en su caso. La ley, dependiendo de la materia que se trate, establece diferentes organismos de consulta.

- El alcalde, en caso de ausencia o impedimento no superior a 45 días o cuando la ausencia lo sea por razones médicas o de salud hasta 130 días, puede designar alcalde subrogante, previa consulta al concejo, a un funcionario que no le siga en el orden de jerarquía dentro de la municipalidad.
- El alcalde requiere consultar al concejo para efectuar la designación de delegados en localidades distantes de la sede municipal o en cualquier parte de la comuna, cuando las circunstancias así lo justifiquen. Esta designación puede recaer en un funcionario municipal o en cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos que establece la Ley de Municipalidades. Si recae en un funcionario municipal debe ejercer su cometido en comisión de servicio y, en caso contrario, puede contratarse a honorarios o desempeñarse ad honorem. En todo caso, la delegación deberá ser parcial y recaer sobre materias específicas, dejándose constancia en la resolución que lo designe sobre sus facultades como delegado, el plazo y el ámbito territorial de sus competencias. Esta designación debe ser comunicada al gobernador respectivo.
- Debe consultar al consejo económico y social comunal para asignar y cambiar la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público que administre la municipalidad. La decisión municipal debe ser tomada "*previo informe*" que debe emitir dicho consejo. Esta atribución, cuando se pretenda asignar y cambiar la denominación de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, además de la referida consulta, se exige el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio.

- Por último y sin perjuicio que también se necesita el acuerdo del consejo, el alcalde debe consultar previamente a la junta de vecinos respectiva para otorgar, caducar y trasladar patentes de alcoholes como, asimismo, debe oírlos previamente para otorgar patentes a salas de cine destinadas a la exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico.

## 7. LA CUENTA PÚBLICA

Entre las múltiples obligaciones que tiene el alcalde, consecuencia de sus funciones y atribuciones, la ley se preocupa de regular la cuenta pública que, anualmente, debe entregar en su condición de autoridad superior de la municipalidad.

Debe rendirla al concejo, a más tardar, en el mes de abril de cada año y estar referida a la gestión municipal del año inmediatamente anterior y a la marcha de la municipalidad. Corresponde se efectúe mediante informe escrito que deberá considerar, a lo menos, los siguientes aspectos:

- Balance de la ejecución presupuestaria y estado de situación financiera, indicando la forma en que la previsión de ingresos y gastos se ha cumplido efectivamente.
- Acciones realizadas para el cumplimiento del plan comunal de desarrollo, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados.
- Inversiones efectuadas en relación con los proyectos concluidos en el período y aquellos en ejecución, señalando específicamente las fuentes de su financiamiento.
- Resumen de las observaciones más relevantes efectuadas por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones propias, relacionadas con la administración municipal.
- Convenios celebrados con otras instituciones, públicas y privadas, así como la constitución de corporaciones o fundaciones, o la incorporación municipal a ese tipo de entidades.
- Modificaciones efectuadas al patrimonio municipal, y
- Todo hecho relevante de la administración municipal que deba ser conocido por la comunidad local.

No obstante que la cuenta pública debe darse al concejo, la ley establece que el consejo económico y social debe pronunciarse sobre ella y, por lo tanto y para ello, corresponde que necesariamente la conozca. La cuenta íntegra debe estar a disposición de cualquier ciudadano que desee consultarla. Un extracto de ella debe ser difundido a la comunidad. No cumplir con estas obligaciones, incluida la entrega de la cuenta misma, es considerado notable abandono de deberes del alcalde.

## 8. SUBROGACIÓN, SUPLENCIA Y REEMPLAZO DEL ALCALDE

Se produce **subrogancia** del alcalde en las siguientes situaciones:

- Por ausencia o impedimento del alcalde no superior a cuarenta y cinco días corridos.
- Por ausencia o impedimento del alcalde hasta ciento treinta días corridos por razones médicas o de salud.- El estado de embarazo debe entenderse comprendido en esta situación.

En estos casos, el alcalde es subrogado por el funcionario de planta en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local. Sin embargo, previa consulta al concejo, puede designar a un funcionario que no corresponda a dicho orden.

La subrogación comprende todas las funciones y atribuciones propias del cargo, entre ellas, la representación del municipio, la de convocar al concejo y el derecho a asistir a sus sesiones sólo con derecho a voz. La presidencia del concejo debe ser ejercida por el concejal que haya obtenido la mayor votación ciudadana en la elección municipal respectiva.

Cabe hacer notar que durante los treinta días anteriores a una elección municipal, sólo puede presidir un concejal que no esté repostulando a dicho cargo y si todos ellos se encuentran en esta situación, la presidencia debe decidirse por sorteo entre ellos.

Corresponde **suplencia** del alcalde cuando:

- La ausencia o impedimento sea superior a cuarenta y cinco días corridos, salvo que lo sea por razones médicas o de salud en cuyo caso la suplencia sólo opera transcurridos los ciento treinta días corridos.

En esta situación el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto, debe designar de entre sus miembros en ejercicio, por mayoría absoluta, al alcalde suplente. De no reunir ninguno de ellos dicha mayoría, debe repetirse la votación circunscrita sólo a los dos concejales que hubieren obtenido las dos mayorías relativas. En caso de no lograrse nuevamente la mayoría absoluta en esta segunda votación, o produciéndose empate, será considerado alcalde aquél de los dos concejales que hubiere obtenido mayor número de preferencias ciudadanas en la elección municipal respectiva. El mecanismo de las preferencias ciudadanas debe aplicarse, asimismo, para resolver los empates en la determinación de las mayorías relativas en la primera votación.

El alcalde suplente asume todas y cada una de las funciones y atribuciones del cargo, incluyendo las de presidir y votar en el concejo y dirimir en su caso. La duración está supeditada al día de retorno del alcalde titular.

Corresponde **reemplazo** del alcalde cuando:

- Se produzca la vacancia del cargo.

Hay vacancia del cargo: por fallecimiento o por alguna causal de cesación del cargo de alcalde, causales que se examinan en el punto 9. siguiente.

En estos casos lo reemplaza, hasta completar el periodo faltante, como alcalde titular y pudiendo ser reelegido, el concejal que sea designado aplicándose el mismo mecanismo explicado para el caso de la suplencia. La sesión extraordinaria debe celebrarse dentro de los doce días siguientes a la fecha en que se hubiere producido la vacante (en el intertanto rige la regla de subrogancia por ausencia o impedimento del alcalde no superior a cuarenta y cinco días corridos) El secretario municipal debe citar al concejo con tres días de anticipación a lo menos.

### **Efectos de la suspensión del derecho a sufragio y causales por las que procede**

En este momento es oportuno recordar que el alcalde, en caso que su derecho a sufragio sea suspendido por alguna de las causales que establece la Constitución Política, queda incapacitado para el desempeño de su cargo y deberá ser subrogado, suplido o reemplazado, según corresponda. El derecho a sufragio se suspende de acuerdo al artículo 16 de la Constitución por:

- Interdicción en caso de demencia.
- Hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, y

- Haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional en conformidad al inciso séptimo del número 15º del artículo 19 de la Constitución Política. Esta norma se refiere a la participación en los hechos que hayan motivado la declaración de inconstitucionalidad de un partido, movimiento u otra forma de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo, aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política.

## 9. CAUSALES DE CESACIÓN DEL CARGO DE ALCALDE

El alcalde cesa en su cargo en los siguientes casos:

1. **Pérdida de la calidad de ciudadano.-** De acuerdo a la Constitución Política, la calidad de ciudadano se pierde: a) por pérdida de la nacionalidad chilena; b) por condena a pena aflictiva, y; c) por condena por delitos que la ley califique como conductas terroristas.

Esta causal debe ser declarada por el tribunal electoral regional respectivo, una vez verificada la existencia de alguna de aquellas circunstancias. Existe acción pública (cualquier persona puede denunciar) para sustanciar este procedimiento.

2. **Inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente.-** Es decir, no la tenía al asumir pero aparece en cualquier momento durante el ejercicio del cargo.

Expresamente la Ley de Municipalidades dispone que: *“Incurrirán en inhabilidad sobreviniente para desempeñar el cargo de alcalde, las personas que, por sí o como representantes de otra persona natural o jurídica, celebren contratos u otorguen cauciones en favor de la municipalidad respectiva o tengan litigios pendientes con ésta, en calidad de demandantes, durante el desempeño de su mandato.”* También son sobrevinientes las inhabilidades e incompatibilidades examinadas en los numerales 3 y 4 de este Capítulo, que afecten la persona de un alcalde en ejercicio.

Esta causal debe ser declarada por el tribunal electoral respectivo, a requerimiento de a lo menos dos concejales de la correspondiente municipalidad. El alcalde que estime estar afectado por alguna causal de inhabilidad deberá darla a conocer al concejo tan pronto tenga conocimiento de su existencia.

3. **Remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de deberes.-** En consecuencia, esta causal se puede producir en las siguientes situaciones:

- (a) **Por impedimento grave.-** Cualquier circunstancia determinante que impida ejercer el cargo. Quedan comprendidas en esta causal las razones médicas (físicas o síquicas)

- (b) **Por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa.-** La Ley de Municipalidades dispone que son aplicables al alcalde las normas sobre probidad administrativa establecidas en la Ley N°18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado.

Dicha ley, en su Título III, trata “*De la Probidad Administrativa*” y señala que este principio “*consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular*”. Enseguida establece que: “*El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley*”.

Asimismo, esta Ley N°18.575, se encarga de enumerar conductas que contravienen especialmente el principio de probidad administrativa y también exige se preste una declaración de intereses por parte de autoridades y determinados funcionarios, entre otros, deben prestarla alcaldes y concejales.

- (c) **Por notable abandono de deberes.-** Es interesante destacar que, con ocasión de la apelación de un fallo que destituyó a un alcalde, el Tribunal Calificador de Elecciones, confirmando el fallo de primera instancia, señaló que se incurre en notable abandono de deberes cuando el alcalde “*se aparta de las obligaciones, principios y normas que reglan los deberes de su función pública señalados en la Constitución y las leyes, especialmente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de un modo grave o reiterado, entorpeciendo o entorpeciendo el adecuado y regular funcionamiento del servicio que deba prestar la Municipalidad tendiente a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local*”.

Esta causal también debe ser declarada por el tribunal electoral respectivo, a requerimiento de a lo menos un tercio de los concejales en ejercicio.

Sin embargo sólo el concejo puede promover la causal de notable abandono de deberes por incumplimiento reiterado y negligente de la obligación alcaldicia de “*presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos*”.

4. **Renuncia por motivos justificados**, aceptada por los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo, salvo que ella sea motivada por la postulación a otro cargo de elección popular, en cuyo caso no se requiere de dicho acuerdo.

Cabe señalar que estas causales, salvo la indicada en el número anterior que surte su efecto a contar de la renuncia o de la aceptación del consejo en su caso, operan a contar de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia del tribunal respectivo que declare la existencia de la causal. No obstante, tratándose de contravención grave a las normas sobre probidad administrativa y notable abandono de deberes, el alcalde queda suspendido en el cargo inmediatamente le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja la causal. En el evento de quedar a firme esta resolución, el alcalde destituido queda inhabilitado por el término de cinco años para ejercer cualquier cargo público.



## CAPÍTULO V

### EL CONCEJO Y LOS CONCEJALES

El Título III de la Ley de Municipalidades trata “*Del Concejo*” y comienza señalando lo siguiente: “*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 esta ley*”.

#### EL CONCEJO

##### 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONCEJO

- ✓ Es un *órgano colegiado*.- Está integrado por concejales cuyo número se determina mediante resolución del Director del Servicio Electoral, en función de la cantidad de electores que tenga la comuna o agrupación de comunas. De este modo cada concejo estará compuesto por:
  - Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores.
  - Ocho concejales en las comunas o agrupación de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores, y
  - Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.
- ✓ Es un *órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador*.-

Es **normativo** en cuanto, a requerimiento del alcalde, debe dar su acuerdo para la dictación de las ordenanzas municipales y del reglamento que establezca la organización interna de la municipalidad. También es normativo desde que debe dar su aprobación para implementar una serie de atribuciones municipales, entre otras: aprobar el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y los de salud y educación, los programas de inversión, el plan regulador comunal y las políticas de recursos humanos, prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones.

Es **resolutivo** desde que concurre en la decisión de materias en que las leyes exigen acuerdo del concejo.

Es **fiscalizador** en cuanto, legalmente, tiene atribuciones de supervigilancia. Así, debe fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal; debe fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezca; tiene derecho a citar o pedir información, a través del alcalde, a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia; puede solicitar informes a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales, y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la municipalidad; debe fiscalizar las unidades y servicios municipales; debe supervisar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo.

La fiscalización que le corresponde ejercer al concejo comprende la facultad de evaluar la gestión del alcalde, especialmente para verificar que los actos municipales se hayan ajustado a las políticas, normas y acuerdos adoptados por el concejo, en el ejercicio de sus facultades propias.

Las diferentes acciones de fiscalización deberán ser acordadas dentro de una sesión ordinaria del concejo y a requerimiento de cualquier concejal.

El concejo, por la mayoría de sus miembros, podrá disponer la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del municipio. Esta facultad puede ejercerse sólo una vez al año en los municipios cuyos ingresos anuales superen las 6.250 unidades tributarias anuales, y cada dos años en los restantes municipios.

Sin perjuicio de lo anterior, el concejo dispondrá la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución del plan de desarrollo, la que deberá practicarse cada tres o cuatro años, respectivamente, según la clasificación de los municipios por ingresos señalada en el párrafo anterior.

En todo caso, las auditorías indicadas se contratarán por intermedio del alcalde y con cargo al presupuesto municipal. Los informes finales recaídos en ellas serán de conocimiento público.

- ✓ Es un *órgano que representa a la comunidad local*.- En el sentido que deben interpretar a los habitantes de la comuna y para ello deben conocer sus inquietudes y favorecer aquellos intereses que mejor los representen.
- ✓ Es un *órgano cuyas atribuciones están establecidas en la ley*.- La Ley de Municipalidades hace una enumeración de las facultades del concejo, sin perjuicio de aquellas otras que puedan establecer leyes especiales.
- ✓ Es un *órgano cuyos integrantes son elegidos por votación directa* mediante un sistema de representación proporcional.

## **2. INSTALACIÓN DEL CONCEJO**

El concejo debe instalarse el día seis de diciembre del año de la elección respectiva, con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos por el Tribunal Electoral competente, convocados para tal efecto por el secretario municipal. El período de los cargos de alcalde y concejales, para todos los efectos, se computará siempre a partir de esta fecha.

En la primera sesión, el secretario municipal procederá a dar lectura al fallo del Tribunal que de cuenta del resultado definitivo de la elección en la comuna, tomará al alcalde y a los concejales electos el juramento o promesa de observar la constitución y las leyes, y de cumplir con fidelidad las funciones propias de sus respectivos cargos.

## **3. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO**

Al concejo, de acuerdo a la Ley de Municipalidades y sin perjuicio de las demás funciones y atribuciones que le reconozcan otras leyes, le corresponde lo siguiente:

- Elegir al alcalde en caso de vacancia.
- Pronunciarse sobre las materias en que el alcalde requiere el acuerdo del concejo y que fueron enumeradas en el punto 6, letra B., del capítulo anterior. El acuerdo del concejo, en estos casos, debe realizarse de la siguiente manera:
  - El alcalde, en la primera semana de octubre, someterá a consideración del concejo las orientaciones globales del municipio, el presupuesto municipal y el programa anual, con sus metas y líneas de acción. En las orientaciones globales, se incluirán el plan comunal

de desarrollo y sus modificaciones, las políticas de servicios municipales, como, asimismo, las políticas y proyectos de inversión. El concejo deberá pronunciarse sobre todas estas materias antes del 15 de diciembre, luego de evacuadas las consultas por el consejo económico y social comunal que correspondan.

- El proyecto y las modificaciones del plan regulador comunal se regirán por los procedimientos específicos establecidos por las leyes vigentes.
  - En las demás materias, el pronunciamiento del concejo deberá emitirse dentro del plazo de veinte días, contado desde la fecha en que se dé cuenta del requerimiento formulado por el alcalde.
  - Si los pronunciamientos del concejo no se produjeran dentro de los términos legales señalados, regirá lo propuesto por el alcalde.
- Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal.
  - Fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas por escrito dentro del plazo de 20 días.
  - Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia del alcalde y concejales.
  - Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones.
  - Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal.
  - Citar o pedir información, a través del alcalde, a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia. El alcalde estará obligado a responder en un plazo no mayor de veinte días. La facultad de solicitar información la tendrá también cualquier concejal, la que deberá formalizarse por escrito al concejo.
  - Elegir, en un solo acto, a los integrantes del directorio que le corresponda designar a la municipalidad en cada corporación o fundación en que tenga participación, cualquiera sea el carácter de ellas. Estos directores informarán al concejo acerca de su gestión, como asimismo acerca de la marcha de la corporación o fundación de cuyo directorio formen parte.
  - Solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la municipalidad. En este último caso, la materia del informe sólo podrá consistir en el destino dado a los aportes o subvenciones municipales percibidos.
  - Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como asimismo, de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal.
  - Fiscalizar las unidades y servicios municipales.
  - Autorizar los cometidos del alcalde y de los concejales que signifiquen ausentarse del territorio nacional y aquellos que se realicen fuera del territorio de la comuna por más de diez días. Un informe de dichos cometidos y su costo debe incluirse en el acta del concejo respectivo.
  - Supervisar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo.

#### **4. FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO**

El concejo puede reunirse en sesiones ordinarias y extraordinarias. En la sesión de instalación, el concejo debe fijar los días y horas de realización de las sesiones ordinarias.

Las sesiones ordinarias se efectuarán a lo menos dos veces al mes, en días hábiles, y en ellas podrá tratarse cualquier materia que sea de competencia del concejo.

Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el alcalde o por un tercio, a lo menos, de los concejales en ejercicio. En estas sesiones sólo pueden tratarse aquellas materias indicadas en la convocatoria.

Las sesiones del concejo serán públicas. Los dos tercios de los concejales presentes podrán acordar que determinadas sesiones sean secretas.

Las sesiones deben ser presididas por el alcalde titular o, en su caso, por el suplente. En caso de ausencia, corresponde sea presidida por el concejal presente que haya obtenido, individualmente, la mayor votación ciudadana en la elección respectiva. El secretario municipal o quién lo subroga, debe desempeñar las funciones de secretario del concejo.

El quórum para sesionar es la mayoría de los concejales en ejercicio. La regla general para tomar acuerdos, salvo que la ley exija un quórum superior, es la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva (la mitad más uno). En caso de empate se debe verificar una segunda votación. De continuar el empate, el asunto debe votarse en una nueva sesión que debe verificarse, a más tardar, dentro del tercer día. Si se mantiene el empate, corresponde al alcalde el voto dirimente para resolver la materia.

Ningún concejal puede tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tengan interés, salvo que se trate de nombramientos o designaciones que deben recaer en los propios concejales. Se entiende que existe interés cuando la resolución del asunto afecte moral o pecuniariamente a las referidas personas.

El concejo, para todo lo demás, debe aprobar un reglamento interno de funcionamiento. En este reglamento deben regularse las comisiones de trabajo, que siempre deben ser presididas por algún concejal, sin perjuicio de la asistencia de terceros cuya opinión se considere relevante a juicio de la comisión.

## **LOS CONCEJALES**

### **1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CARGO DE CONCEJAL**

- ✓ Es de elección popular.
- ✓ El periodo de ejercicio del cargo está definido en la ley. La persona dura cuatro años en sus funciones y puede ser reelegida indefinidamente.
- ✓ Se le reconoce una asignación inherente al cargo.
- ✓ La persona que ejerce el cargo no es funcionario municipal, no obstante, los funcionarios municipales no están impedidos para ser concejales.
- ✓ Se dispone, expresamente, que a los concejales no le serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de responsabilidad civil y penal. También les son aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas en la Ley N°18.575.

### **2. REQUISITOS PARA SER CONCEJAL**

Para ser elegido concejal la ley exige los mismos requisitos que para ser alcalde, los que fueron examinados en el punto 2. del capítulo anterior. En todo caso, a diferencia de aquél, para las elecciones a verificarse en el año 2008, no se les extendió a los candidatos a concejales el requisito de haber cursado enseñanza media o su equivalente, manteniéndose para éstos sólo el requisito de saber leer y escribir.

### 3. INCOMPATIBILIDADES PARA SER CONCEJAL

Es incompatible el cargo de concejal con las siguientes funciones o empleos:

- Con la función de miembro de los consejos económicos y sociales provinciales y comunales (Cespros y Cescos)
- Con los cargos de ministro de Estado, subsecretario, secretario regional ministerial, intendente, gobernador, consejero regional, parlamentario, miembro del consejo del Banco Central y con el de Contralor General de la República.
- Con el de miembro y funcionario de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales;
- Con el de miembro de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones.
- Con todo empleo, función o comisión que se desempeñe en la misma municipalidad, con excepción de los cargos profesionales en educación, salud o servicios municipalizados. En estas excepciones, el alcalde deberá respetar la autonomía en el ejercicio de las funciones de concejal, especialmente, la facultad de fiscalización.

El cargo de concejal no es incompatible con los empleos a que se refiere el inciso primero artículo 80 de la Ley Nº18.834, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos, esto es, pueden ejercer los empleos o funciones a que se refiere este estatuto.

### 4. INHABILIDADES PARA SER CONCEJAL

Son inhabilidades sobrevinientes para desempeñar el cargo de concejal:

- Los que durante el desempeño de su cargo actúen como abogados o mandatarios en cualquier clase de juicio contra la respectiva municipalidad.
- Los que durante el desempeño de su cargo incurran en alguna de las mismas inhabilidades que afectan al alcalde y que fueron tratadas en el punto 4. del capítulo anterior.

### 5. DERECHOS DE LOS CONCEJALES EN RAZÓN DE SU CARGO

La Ley de Municipalidades le reconoce a los concejales los siguiente derechos individuales:

- *Derecho a la información municipal.-* Todo concejal debe ser informado plenamente por el alcalde o quién haga sus veces, de todo lo relacionado con la marcha y funcionamiento de la corporación. Este derecho debe ejercerse de modo que no se entorpezca la gestión municipal. El alcalde deberá dar respuesta en el plazo máximo de quince días, salvo en casos calificados en que el plazo podrá ser prorrogado por un tiempo razonable a criterio del concejo.
- *Derecho a una asignación mensual.-* De entre cuatro y ocho unidades tributarias mensuales, según lo determine anualmente el propio concejo por los dos tercios de sus miembros. Esta asignación única podrá percibirse por la asistencia tanto a las sesiones formales del concejo como a las sesiones de comisión. La ley no obliga a una asistencia mínima para la percepción de esta asignación mensual.
- *Derecho a una asignación anual* ascendente a cuatro unidades tributarias mensuales, siempre que el concejal haya asistido, a lo menos, al cincuenta por ciento de las sesiones celebradas por el concejo durante el respectivo año calendario. El ejercicio de este derecho deberá ser comunicado al concejo, en forma previa y durante una sesión formal.

- *Derecho a permiso laboral.*- Los empleadores de las personas que ejerzan un cargo de concejal, deberán concederles los permisos necesarios para ausentarse de sus labores habituales, con el objeto de asistir a las sesiones del concejo. El tiempo que abarquen estos permisos se entenderá trabajado para todos los efectos legales.
- *Derecho al seguro contra riesgo de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.*- Este beneficio será de cargo municipal.

La Ley de Municipalidades, asimismo, establece que los concejales podrán afiliarse al Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y de Sobrevivencia, de acuerdo al Decreto Ley N°3.500, por el sólo hecho de asumir tal función. Para estos efectos, los concejales se asimilarán al régimen de los trabajadores por cuenta ajena.

Las obligaciones que las leyes sobre seguridad social imponen a los empleadores, en el caso de los concejales, quedan radicadas en las respectivas municipalidades. Las cotizaciones previsionales se calcularán sobre la base de las asignaciones mensuales que les corresponda percibir.

## **6. CAUSALES DE CESACIÓN EN EL CARGO DE CONCEJAL**

Los concejales cesarán en el ejercicio de sus cargos por las siguientes causas:

- Incapacidad síquica o física para el desempeño del cargo.
- Renuncia por motivos justificados, aceptada por el concejo. Sin embargo, la renuncia que fuere motivada por la postulación a otro cargo de elección popular no requiere de este acuerdo.
- Inasistencia injustificada a más del cincuenta por ciento de las sesiones ordinarias a que se cite en un año calendario.
- Concurrencia de alguna inhabilidad sobreviniente.
- Pérdida de algún requisito exigido para ser elegido concejal. La suspensión del derecho de sufragio sólo da lugar a la incapacitación temporal para el desempeño del cargo, esto es, sólo por el tiempo que dure la suspensión: las causales de suspensión del derecho a sufragio son las mismas que se aplican a alcaldes y fueron enumeradas en el capítulo anterior.
- Incurrir en alguna contravención grave al principio de la probidad administrativa o en alguna de las incompatibilidades referidas anteriormente.

Las causales anteriores, salvo la renuncia que opera a contar de la aceptación del concejo o de la fecha de renuncia en su caso, deben ser declaradas por el Tribunal Electoral Regional respectivo, a requerimiento de cualquier concejal de la municipalidad correspondiente. El concejal que estime estar afectado por alguna de las indicadas causales, deberá darla a conocer inmediatamente tenga conocimiento de su existencia. La cesación en el cargo, en los casos cuya existencia debe ser declarada por el tribunal electoral, opera a contar de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia que la declare.

Las referidas causales de cesación como, asimismo, el fallecimiento de un concejal, ocasionan la vacancia del cargo para los efectos legales.

## **7. REEMPLAZO DE UN CONCEJAL POR VACANCIA DEL CARGO**

En caso de vacancia de un cargo de concejal, su reemplazo debe sujetarse a las siguientes reglas:

- La vacante debe ser proveída con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del concejal que provocó la vacancia, habría resultado elegido si a esa lista le hubiere correspondido otro cargo.

- Si el concejal que provocó la vacancia fue elegido dentro de un subpacto, la prioridad de reemplazo corresponde al candidato que hubiere resultado elegido si a ese subpacto le hubiere correspondido otro cargo.
- En caso de que las reglas anteriores no puedan ser aplicadas, la vacante será proveída por el concejo, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido político al que hubiere pertenecido, al momento de ser elegido, quién hubiere motivado la vacante. En este caso, el partido político tendrá el plazo de diez días hábiles para presentar la terna, contados desde la fecha en que se le notifique la sentencia del tribunal electoral que declaró la existencia de la causal de vacancia. Esta sentencia debe ser notificada por el secretario municipal respectivo. Si el partido político no presenta la terna dentro de aquél plazo, el concejal que haya provocado la vacancia no será reemplazado.
- Los concejales elegidos como independientes no serán reemplazados, a menos que hubieren postulado integrando pactos, caso en el que se debe aplicar lo dispuesto en lo precedente. Sin embargo, en este caso, la terna será propuesta por el o los partidos políticos que constituyeron el subpacto con el independiente que motiva la vacante o, en su defecto, por el pacto electoral que lo incluyó.
- El nuevo concejal permanecerá en funciones por el período que le faltaba al que originó la vacante, pudiendo ser reelegido.
- En ningún caso procederán elecciones complementarias.



## CAPITULO VI

### ORGANIZACION INTERNA Y RÉGIMEN DEL PERSONAL

Las municipalidades, conforme lo hemos dejado establecido, concebidas como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio”, deben ordenarse y regirse de acuerdo a las disposiciones legales que para ellas se han establecido. Su estructura organizacional y el régimen de personal aplicable a las municipalidades son las materias que trata el presente capítulo.

#### 1. ORGANIZACIÓN INTERNA

En primer lugar, corresponde señalar que la organización interna de toda municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, deben ser reguladas en un reglamento municipal dictado por el alcalde, con acuerdo del concejo. En todo caso, este reglamento interno debe respetar la normativa que sobre la materia establece la Ley de Municipalidades en el Párrafo 4º de su Título I.

Las municipalidades deben organizarse en unidades que sólo pueden recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina, considerando la importancia y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función. Para los efectos de la organización interna la Ley de Municipalidades atiende al número de habitantes de la comuna, determinado por el censo legalmente vigente.

##### ➤ **Comunas cuya población sea superior a 100.000 habitantes**

Las municipalidades en esta situación incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación y, a lo menos, las unidades encargadas del desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.

##### ➤ **Comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes**

En estos casos la organización interna incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades mencionadas anteriormente, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación. Estas municipalidades están facultadas para refundir en una sola unidad dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna así lo requieran. Asimismo, dos o más de estas municipalidades pueden, mediante convenio celebrado al efecto, compartir entre sí una misma unidad, excluidas la secretaría municipal, el administrador Municipal y la unidad de control, con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles.

A continuación se hará una enumeración de las funciones que la ley entrega a cada una de estas unidades:

**Secretaría Municipal.-** Está a cargo de un secretario o secretaria municipal y sus funciones son:

- Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo.
- Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales.
- Recibir, mantener y tramitar, cuando corresponda, la declaración de intereses establecida por la Ley N° 18.575.

**Secretaría Comunal de Planificación.-** Es la encargada de asesorar al alcalde y al concejo en materias de estudios y evaluación, siempre que sean propias de sus respectivas competencias. En tal carácter, le corresponden las siguientes funciones:

- Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.
- Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal.
- Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente.
- Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales.
- Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo.
- Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna.
- Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

Adscrito a esta unidad existirá el **asesor urbanista**, que para ejercer el cargo requiere estar en posesión de un título universitario de una carrera de, a lo menos, diez semestres, correspondiéndole las siguientes funciones:

- Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano.
- Estudiar y elaborar el plan regulador comunal y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aplicación.
- Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

El artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone que deben consultar el cargo de asesor urbanista todas las municipalidades que tengan plan regulador aprobado y cuya comuna tenga un centro urbano de más de 50.000 habitantes. Esta disposición, asimismo, complementa las funciones que le corresponden a este cargo.

**Unidad de Desarrollo Comunitario.-** Es la encargada de:

- Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo comunitario.
- Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización.
- Promover la efectiva participación de las organizaciones comunitarias en el municipio.
- Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con la salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.

**Unidad de Servicios de Salud, Educación y demás incorporados a la gestión municipal.-** Le corresponde la función general de asesorar al alcalde y al concejo en la formulación de las políticas relativas a dichas áreas.

Sobre la materia cabe señalar que la administración de estos servicios puede ser ejercida directamente por la municipalidad o a través de una corporación municipal.

Cuando la municipalidad ejerza directamente dicha administración a esta unidad le corresponderá cumplir, además, las siguientes funciones:

- Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con salud pública y educación, y demás servicios incorporados a su gestión.
- Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios, en coordinación con la unidad de administración y finanzas.

Cuando la administración de los servicios sea ejercida por una corporación municipal, además de la indicada asesoría, a esta unidad le corresponderá formular proposiciones con relación a los aportes o subvenciones a dichas corporaciones, con cargo al presupuesto municipal, y proponer mecanismos que permitan contribuir al mejoramiento de la gestión de la corporación en las áreas de su competencia.

**Unidad de Obras Municipales.-** Es la encargada de:

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas:
  - Dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales.
  - Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción.
  - Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas anteriormente.
  - Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción.
  - Recibirse de las obras ya citadas y autorizar su uso.
- Fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan.
- Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización.
- Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna.
- Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural.
- Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, ya sea ejecutadas directamente o a través de terceros.
- En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.

El funcionario que ejerza la jefatura de esta unidad deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil.

Cabe hacer presente que los artículos 8º y siguientes de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, contemplan otras disposiciones relacionadas con el cargo de Director de Obras.

**Unidad de Aseo y Ornato.-** Es la encargada de:

- El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna.
- El servicio de extracción de basura.
- La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna.

**Unidad de Tránsito y Transporte Públicos.-** Es la encargada de:

- Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos.
- Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competentes.
- Señalizar adecuadamente las vías públicas.
- En general, aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.

**Unidad de Administración y Finanzas.-** Es la encargada de:

- Asesorar al Alcalde en la administración del personal de la municipalidad.
- Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:
  - Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales.
  - Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal.
  - Visar los decretos de pago.
  - Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto.
  - Controlar la gestión financiera de las empresas municipales.
  - Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República.
  - Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan.

**Unidad de Asesoría Jurídica.-** En general le corresponde prestar apoyo en materias legales al alcalde y al concejo. Además, tiene las funciones de:

- Informar en derecho todos los asuntos legales que las distintas unidades municipales le planteen, orientándolas periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias.
- Mantener al día los títulos de los bienes municipales.
- Iniciar y asumir la defensa, a requerimiento del alcalde, en todos aquellos juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés, pudiendo comprenderse también la asesoría o defensa de la comunidad cuando sea procedente y el alcalde así lo determine.
- Efectuar las investigaciones y sumarios administrativos cuando el alcalde lo ordene, sin perjuicio que también puedan ser realizados por funcionarios de cualquier unidad municipal, bajo la supervigilancia que al respecto le corresponda a la asesoría jurídica.

**Unidad de Control.-** A esta unidad le corresponde:

- Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación.
- Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal.
- Representar al alcalde los actos municipales cuando los estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la documentación disponible.
- Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal.
- Informar trimestralmente sobre el estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal, administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales, de los aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal y del estado de cumplimiento de los pagos por concepto de asignaciones de perfeccionamiento docente.
- Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que este órgano pueda requerir en virtud de la Ley de Municipalidades.

La jefatura de esta unidad debe proveerse mediante concurso de oposición y antecedentes. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requiere de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo puede ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales, previa instrucción del respectivo sumario.

### **Administrador Municipal**

Podrá existir un administrador municipal en todas aquellas municipalidades donde lo decida el concejo a proposición del alcalde. Para desempeñar este cargo se requiere estar en posesión de un título profesional y es incompatible con todo otro empleo, función o comisión en la Administración del Estado. Es designado por el alcalde y puede ser removido:

- Por el propio alcalde.
- Por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio.
- Por las mismas causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.

Le corresponde ser el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal. Asimismo debe ejercer las atribuciones que le señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo.

En los municipios donde no esté provisto el cargo de administrador municipal, sus funciones serán asumidas por la dirección o jefatura que determine el alcalde.

## **2. EL RÉGIMEN DEL PERSONAL**

Este asunto se encuentra regulado en la Ley de Municipalidades (Párrafo 6º del título I) y en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipalidades (Ley N°18.883).

La Ley de Municipalidades establece las normas básicas a que está afecto el personal de las municipalidades y determina que será el referido Estatuto Administrativo el que debe regular la carrera funcionaria y considerar especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

El personal que se desempeña en las municipalidades puede poseer un cargo de planta o de contrata: a dicho personal se les reconoce la calidad de funcionarios municipales y se les aplica el Estatuto Administrativo. No obstante, dicho texto legal, permite la contratación de personal sobre la base de honorarios y, excepcionalmente en los casos que taxativamente indica, se autorizan contrataciones de conformidad a las normas del Código del Trabajo: estas personas no se rigen por el Estatuto Administrativo. Examinaremos, a continuación, cada una de estas situaciones.

## **A. EL PERSONAL DE PLANTA**

Los *cargos de planta* son aquellos que conforman la organización estable de la municipalidad, incluido el alcalde y el o los jueces de policía local, en su caso. Por disposición de la ley, los concejales no forman parte de la planta municipal ni tienen la calidad de funcionarios, no obstante, se les aplican las normas sobre probidad administrativa.

*Planta de personal*, por lo tanto, es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada municipalidad. Para los efectos de la carrera funcionaria, las municipalidades sólo pueden tener los siguientes escalafones: de Directivos; de Profesionales; de Jefaturas; de Técnicos; de Administrativos, y; de Auxiliares.

### ➤ **Funcionarios titulares, suplentes y subrogantes**

Las personas que desempeñan cargos en una planta municipal, en cualquiera de los escalafones referidos, pueden tener la calidad de titulares, suplentes o subrogantes.

Son *titulares* aquellos funcionarios que se nombran para ocupar en propiedad un cargo que se encontraba vacante.

Son *suplentes*: 1) aquellos funcionarios designados en esta calidad en algún cargo vacante que no pueda ser proveído por ascenso; 2) aquellos funcionarios que entran a ocupar un cargo cuyo titular, por cualquier circunstancia, no pueda desempeñarlo durante un lapso no inferior a un mes. Estas personas tienen derecho a percibir la remuneración asignada al cargo que sirven en calidad de suplente, sólo en el caso de encontrarse vacante dicho cargo o cuando el titular no goce de dicha remuneración por cualquier causa. En todo caso, la suplencia de un cargo vacante no puede extenderse a más de seis meses, al término de los cuales deberá necesariamente proveerse con un titular. Todas las limitaciones expresadas, no rigen respecto de las suplencias que se dispongan en las unidades unipersonales de municipalidades que tengan una planta inferior a los 35 funcionarios, ni para los médicos cirujanos que se desempeñan en los gabinetes psicotécnicos. Por último, cabe señalar que para ser nombrado suplente no se requiere concurso público, siendo sólo exigible que cumpla con los requisitos necesarios para desempeñar el cargo.

Son *subrogantes* aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo de un titular o suplente por el sólo ministerio de la ley, cuando estos se encuentran impedidos de desempeñarlo por cualquier causa.

El consecuencia, el nombramiento en calidad de titular implica ocupar en propiedad un cargo de la planta municipal, en cambio la suplencia y la subrogancia son calidades de desempeño transitorio de un cargo de planta.

### ➤ **Funcionarios de exclusiva confianza del alcalde**

La Ley de Municipalidades dispone que tienen la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del alcalde, las personas que sean designadas como titulares en los cargos de secretario comunal de planificación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica, de salud y educación y demás incorporados a la gestión municipal, y de desarrollo comunitario. En consecuencia, estos cargos pueden ser proveídos por decisión del alcalde sin necesidad de convocar a concurso público.

### ➤ **Requisitos para servir un cargo de planta**

Para ingresar a una municipalidad es imprescindible cumplir con los requisitos generales que impone el Estatuto Administrativo, teniendo todas las personas que cumplan con tales exigencias el derecho a postular en igualdad de condiciones. Estos requisitos son:

- Ser ciudadano.
- Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuera procedente.
- Tener salud compatible con el desempeño del cargo.
- Haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley.
- No haber cesado en un cargo público como consecuencia de haber obtenido una calificación deficiente o por medida disciplinaria, salvo que hayan transcurrido más de cinco años desde la fecha de expiración de funciones y haya sido rehabilitado administrativamente.
- No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos, ni hallarse condenado por crimen o simple delito.

### ➤ **¿Cómo se ingresa a la planta municipal?**

Para ingresar en calidad de titular a un cargo vacante de la planta municipal la ley exige concurso público y procede en el último grado del escalafón respectivo, salvo que existan cargos vacantes de grados superiores que no puedan ser provistos por ascenso en razón de no existir funcionarios que cumplan con los requisitos necesarios para acceder al cargo.

El concurso para el ingresar como titular a un cargo de una planta municipal se define como un procedimiento técnico y objetivo dirigido a la selección del personal, en el que se deben evaluar los antecedentes de los postulantes y las pruebas que hubieren rendido, si así se hubiere exigido.

El Estatuto determina ciertos factores mínimos que deben considerarse en los concursos: los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación; la experiencia laboral; y las aptitudes específicas para el desempeño de la función. Los factores deben determinarse en forma previa al concurso como, asimismo, debe establecerse la forma en que tales factores serán ponderados y el puntaje mínimo para ser considerado postulante idóneo.

Corresponde preparar y realizar el concurso al denominado Comité de Selección, integrado por el Jefe o Encargado del Personal y por quienes integran la Junta Calificadora respectiva, con excepción del representante del personal. En las municipalidades que tengan una planta inferior a veinte cargos, el concurso debe ser preparado y realizado por el secretario municipal.

El alcalde debe llamar a concurso mediante la publicación de un aviso, que contenga las bases del mismo, en un periódico de los de mayor circulación en la comuna y mediante avisos fijados en la sede municipal. El Estatuto especifica las menciones que debe comprender la respectiva publicación. El concurso, en todas sus etapas, debe respetar las bases establecidas y aplicarlas objetivamente a todos los postulantes.

Con el resultado del concurso el comité de selección o el secretario municipal, en su caso, propondrá al alcalde los nombres de los candidatos que hubieren obtenido las mejores puntuaciones, con un máximo de tres por cada cargo a proveer. El alcalde seleccionará a una de las personas propuestas y la notificará del hecho, personalmente o por carta certificada. Ésta deberá manifestar su aceptación y acompañar, en original o en copia autenticada ante Notario, los documentos probatorios de los requisitos de ingreso al respectivo cargo. Si el postulante seleccionado no cumple con esta obligación, el alcalde debe nombrar a algún otro de los postulantes propuestos. Una vez aceptado el cargo, la persona seleccionada debe ser designada en calidad de titular.

#### ➤ **¿Cuáles son los derechos de los funcionarios?**

El Estatuto Administrativo consagra las siguientes prerrogativas para los funcionarios municipales:

- Gozar de estabilidad en el empleo.
- Ascender en el respectivo escalafón.
- Participar en los concursos.
- Hacer uso de feriados, permisos y licencias.
- Recibir asistencia médica en caso de accidente en acto de servicio o de enfermedad contraída a consecuencia del desempeño de sus funciones.
- Participar en las acciones de capacitación.
- Percibir sus remuneraciones y prestaciones de carácter social.
- A ser defendidos y a exigir que la municipalidad a que pertenezcan persiga la responsabilidad civil y criminal de las personas que atenten contra su vida o su integridad corporal, con motivo del desempeño de sus funciones, o que, por dicho motivo, los injurien o calumnien en cualquier forma.
- Derecho a ocupar con su familia, gratuitamente, la vivienda que exista en el lugar en que funcione la municipalidad, cuando la naturaleza de sus labores sea la mantención o vigilancia permanente del recinto y esté obligado a vivir en él. Aún en el caso de que el funcionario no esté obligado por sus funciones a habitar la casa habitación destinada a la municipalidad, tendrá derecho a que le sea cedida, pagando una renta equivalente al diez por ciento del sueldo asignado al cargo. Este derecho podrá ser exigido por los funcionarios que residan en la localidad respectiva, según su orden de jerarquía funcionaria, pero una vez concedido no podrá ser dejado sin efecto en razón de la citada preferencia. Sin embargo, no tendrá este derecho el funcionario que sea, él o su cónyuge, propietario de una vivienda en la localidad en que presta sus servicios.
- Solicitar la permuta de sus cargos.

#### ➤ **¿Cuáles son las obligaciones funcionarias?**

El Estatuto, por otra parte, establece las siguientes obligaciones funcionarias:

- Desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre delegación.
- Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan.
- Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la municipalidad.
- Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico.
- Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente.
- Obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico. Si el funcionario estimare ilegal una orden deberá representarla por escrito, y si el superior la reitera en igual forma, aquél deberá cumplirla, quedando exento de toda responsabilidad, la cual recaerá por entero en el superior que hubiere insistido en la orden. Tanto el funcionario que represente la orden, como

el superior que la reitere, enviarán copia de las comunicaciones mencionadas a la jefatura superior correspondiente, dentro de los cinco días siguientes contados desde la fecha de la última de estas comunicaciones. Si se trata de una orden impartida por el alcalde, las copias deben remitirse al respectivo concejo.

- Observar estrictamente el principio de probidad administrativa regulado por la ley 18.575 y demás disposiciones especiales.
- Guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley, del reglamento, de su naturaleza o por instrucciones especiales.
- Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo.
- Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la municipalidad le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la municipalidad, debiendo ésta guardar reserva de los mismos.
- Denunciar ante el Ministerio Público, o ante la policía si no hubiere fiscalía en la comuna en que tiene su sede la municipalidad, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y al alcalde los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo.
- Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes.
- Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se le formulen con publicidad, dentro del plazo que éste fije, atendidas las circunstancias del caso.

#### ➤ **Obligaciones especiales del alcalde y jefes de unidad**

- Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.
- Velar permanentemente por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de las obligaciones propias del personal de su dependencia.
- Desempeñar sus funciones con ecuanimidad y de acuerdo a instrucciones claras y objetivas de general aplicación, velando permanentemente para que las condiciones de trabajo permitan una actuación eficiente de los funcionarios.

#### ➤ **¿Qué ocurre en caso de no cumplirse con las obligaciones funcionarias?**

El Estatuto Administrativo, en su Título V, dispone que el empleado que infrinja sus obligaciones o deberes funcionarios podrá ser objeto de anotaciones de demérito o de medidas disciplinarias.

Son *anotaciones de demérito* aquellas destinadas a dejar constancia en la hoja de vida del funcionario de cualquier acción u omisión que implique una conducta o desempeño reprochable. Estas anotaciones, como igualmente las de mérito, deben referirse sólo al período calificador correspondiente y deben ser practicadas por la unidad de personal a petición escrita del Jefe Directo del funcionario. Estas anotaciones deben ser consideradas por la Junta Calificadora al momento de evaluar al funcionario respectivo.

Las *medidas disciplinarias* sólo pueden aplicarse previa substanciación de una investigación sumaria o sumario administrativo. Ambas situaciones corresponden a procedimientos regulados en el Estatuto Administrativo destinados a acreditar la eventual responsabilidad administrativa de uno o más funcionarios y, en su caso, aplicar algunas de las siguientes medidas disciplinarias en consideración a la gravedad de la falta cometida: a) Censura; b) Multa; c) Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses; d) Destitución.

En general, la diferencia entre una investigación sumaria y un sumario administrativo, radica en que el primero es un procedimiento más breve e informal que el segundo y que está concebido para investigar infracciones estatutarias que, en principio, se estiman de menor gravedad; asimismo, salvo en los casos de atrasos y ausencias reiteradas, mediante una investigación sumaria no puede aplicarse la medida disciplinaria de destitución. Sin embargo, si durante la tramitación de una investigación sumaria se comprueba que los hechos revisten una mayor gravedad que la considerada inicialmente, el procedimiento debe ser elevado a sumario administrativo. Cabe agregar que el investigador, en el caso de una investigación sumaria, o el fiscal en el caso de un sumario administrativo, deben tener igual o mayor grado o jerarquía que el funcionario involucrado en los hechos.

Las medidas disciplinarias aplicadas a un funcionario, al igual como ocurre con las anotaciones de demérito, deben ser incorporadas a la hoja de vida del funcionario sancionado y ser consideradas por la junta calificadora al momento de evaluarlo.

#### ➤ **¿Cómo opera el sistema de promociones?**

Se indicó que el régimen aplicable al personal municipal está concebido para permitir un sistema de carrera funcionaria. Las promociones se efectúan por ascenso o excepcionalmente por concurso.

El ascenso es el derecho de un funcionario a acceder a un cargo vacante de grado superior en la línea jerárquica de la respectiva planta, sujetándose estrictamente al escalafón. El ascenso prima sobre el nombramiento ya que, en el evento de existir un cargo vacante y encontrarse en el respectivo escalafón un funcionario que reúna los requisitos para acceder a él, el alcalde debe disponer el respectivo ascenso y, en consecuencia, no corresponde llamar a concurso público para proveer el cargo de que se trate.

El concurso, según ya se explicó, sólo opera cuando existe un cargo vacante que no puede ser proveído por ascenso.

#### ➤ **¿Qué es la calificación funcionaria?**

El desempeño y las aptitudes de los funcionarios están sujetos a evaluación, atendidas las exigencias y características de sus respectivos cargos. El sistema de calificaciones sirve de base para el ascenso, la capacitación, los estímulos y la eliminación del servicio.

La calificación la efectúa, en cada municipalidad, una junta calificadora que debe ser integrada por los tres funcionarios de más alto nivel jerárquico, con excepción del alcalde y el juez de policía local, y por un representante del personal elegido por éste. La asociación de funcionarios con mayor representación, tiene derecho a elegir a un delegado que participa en las sesiones de la junta calificadora sólo con derecho a voz.

Todos los funcionarios deben ser calificados, anualmente, en alguna de las siguientes listas: Lista N° 1, de Distinción; Lista N° 2, Buena; Lista N° 3, Condicional; Lista N° 4, de Eliminación. Por disposición de la ley, no son calificados: el alcalde, los funcionarios de exclusiva confianza y el juez de policía local.

La junta calificadora adopta sus resoluciones teniendo en consideración la precalificación del funcionario hecha por su jefe directo, la que esta constituida por los conceptos, notas y antecedentes que éste debe proporcionar por escrito. Las anotaciones en la hoja de vida

funcionaria es otro antecedente que debe tenerse a la vista y considerarse al momento de la calificación.

El alcalde es personalmente responsable del cumplimiento del deber de calificación funcionaria anual.

#### ➤ **¿Cuál es el rol de la Capacitación?**

El Estatuto consagra como elemento básico de la carrera funcionaria la capacitación del personal, destinada a que los funcionarios desarrollen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias. Considera tres tipos de capacitación:

- **Para el ascenso.**- que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores. Se selecciona a los postulantes con estricta sujeción al escalafón. Tiene el carácter de voluntaria y la negativa a participar en los respectivos cursos no influye en la calificación.
- **De perfeccionamiento.**- que está dirigida a mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa. La selección del personal que accederá a este tipo de capacitación requiere la realización de un concurso.
- **Voluntaria**, que corresponde a aquella de interés para la municipalidad y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso. Corresponde al alcalde determinar su procedencia y seleccionar a los interesados previo concurso.

Las acciones de capacitación pueden realizarse mediante convenios con organismos públicos o privados, nacionales, extranjeros o internacionales. Además, dos o más municipalidades pueden desarrollar programas o proyectos conjuntos de capacitación y perfeccionamiento y coordinar sus actividades para tal objeto.

De conformidad a las normas estatutarias, el proyecto de presupuesto municipal debe consultar los recursos necesarios para el desarrollo de los programas de capacitación y perfeccionamiento. Por otra parte, se considera la posibilidad de otorgar becas a los funcionarios para estos efectos.

#### ➤ **¿Cuáles son las causales de cesación de funciones?**

El Estatuto Municipal dispone que el funcionario cesará en el cargo por las siguientes causales que desarrolla en su Título VI:

- Aceptación de renuncia.
- Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo municipal.
- Declaración de vacancia.
- Destitución.
- Supresión del empleo.
- Fallecimiento.

## **B. EL PERSONAL A CONTRATA**

Estatuto Administrativo señala que las dotaciones de las municipalidades podrán comprender cargos a contrata, los que tendrán el carácter de transitorios. Dotación es la suma de cargos efectivos de planta y de contrata.

Los empleos a contrata duran, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año. Los empleados que sirven un cargo de esta naturaleza, en consecuencia, cesan en sus funciones a esa fecha por el sólo ministerio de la ley, salvo que se haya dispuesto la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos. Estos cargos, en su conjunto, no pueden representar un gasto superior al veinte por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en las municipalidades con planta de menos de veinte personas, podrán contratarse hasta cuatro personas. Pueden existir empleos a contrata con jornada parcial.

Estos empleos deben ajustarse a las posiciones relativas que se contemplan para el personal de planta de los escalafones de profesionales, de técnicos, de administrativos y de auxiliares de la municipalidad respectiva, según sea la función que se les encomiende. En consecuencia deben ser asimilados a un grado de una planta.

El personal a contrata es funcionario municipal y, por lo tanto, les son aplicables las normas del Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales en todo aquello que sea compatible con su situación transitoria: derechos y obligaciones; capacitación; calificación; responsabilidad administrativa. Cabe destacar que, de conformidad con la jurisprudencia administrativa, los funcionarios a contrata no pueden desempeñar cargos que impliquen el ejercicio de funciones de jefatura o el ejercicio de labores de carácter resolutivo, decisorio o ejecutivo, en consideración a que las referidas tareas están reservadas, exclusivamente, para ser servidas por el personal que forma parte de la organización estable del servicio, esto es, aquellos que sirven empleos de planta.

## **C. EL PERSONAL A HONORARIOS**

El Estatuto Municipal, asimismo, establece que mediante decreto del alcalde podrán contratarse, sobre la base de honorarios, a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad. Bajo las mismas condiciones, las municipalidades pueden contratar a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

También regula la facultad de contratar, sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, de acuerdo a las normas generales, disposición que conforme a pronunciamientos de la Contraloría General de la República "implica que estas contrataciones pueden recaer, incluso, en labores permanentes y habituales de las municipalidades y convenirse tanto con personas naturales como jurídicas, siendo suficiente para tal objeto que se determine en forma concreta la tarea a desarrollar".

Las personas contratadas a honorarios quedan afectas, en todos los aspectos, a las estipulaciones que establezca el respectivo contrato: no son funcionarios públicos y, en consecuencia, no se les aplica el Estatuto Municipal. La Contraloría General de la República ha señalado que "tratándose de personas contratadas bajo el régimen de honorarios, éstas pueden, si así se ha estipulado en sus respectivos convenios, gozar de beneficios análogos a los de feriado, licencias médicas, permisos, viáticos, indemnización por accidentes en actos de servicio, pago de pasajes y de horas extraordinarias, que la ley confiere a los empleados públicos o municipales, sin que ello importe hacer aplicable a dichas personas preceptos estatutarios que son propios de los funcionarios de esa condición".

#### **D. EI PERSONAL REGIDO POR EL CÓDIGO DEL TRABAJO**

El Estatuto Administrativo Municipal dispone que quedan sujetas a las normas del Código del Trabajo, las siguientes actividades y personal:

- Las actividades que se efectúen en forma transitoria en municipalidades que cuenten con balnearios u otros sectores turísticos o de recreación.
- El personal no docente que se desempeñe en servicios traspasados desde organismos o entidades del sector público y que administre directamente la municipalidad.

#### **E. SITUACIÓN ESPECIAL**

Por último, cabe hacer presente la especial situación de los médicos cirujanos que se desempeñan en los gabinetes sicotécnicos. Éstos se rigen por la Ley 15.076 en lo que respecta a remuneraciones y demás beneficios económicos, horario de trabajo e incompatibilidades y, en todo lo demás, les son aplicables las normas del Estatuto Administrativo Municipal. Si dichos cargos no están considerados en la planta pero la municipalidad cuenta con dicho gabinete, puede contratar a un profesional bajo las normas del Código del Trabajo.



## CAPÍTULO VII

### PATRIMONIO Y RÉGIMEN DE BIENES

El presente capítulo está orientado a recordar las normas relativas al patrimonio y financiamiento municipales, tratadas en el Párrafo 3º del Título I de la Ley de Municipalidades, y el régimen de bienes, contenido en el Párrafo 5º del mismo Título. Dos temas que están íntimamente relacionados.

#### 1. PATRIMONIO Y FINANCIAMIENTO MUNICIPALES

Toda municipalidad, dada su condición legal de corporación autónoma de derecho público y con personalidad jurídica y como ocurre con todas las personas jurídicas, dispone de un patrimonio propio. Dicho patrimonio es el que permite financiar los gastos y servicios municipales y, en definitiva, cumplir con los objetivos que la Constitución y la ley le han encomendado a estos órganos de la Administración del Estado.

##### A. Algunos conceptos

*Patrimonio* es el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, esto es, todo lo que tiene (activo) y todo lo que debe (pasivo). Se entiende como una universalidad jurídica. El patrimonio, por lo tanto, está integrado por bienes, que pueden consistir en cosas corporales o incorporales, y por deudas.

*Cosas corporales* son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro. Las cosas corporales, por su parte, pueden ser muebles o inmuebles. *Cosas muebles* son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas mismas como los animales (semovientes) o moviéndose por una fuerza externa (inanimadas) como una silla, un teléfono o un vehículo. *Cosas inmuebles* son las que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles.

*Cosas incorporales* son las que consisten en meros derechos. Las cosas incorporales, por su parte, pueden consistir en derechos reales o derechos personales. *Derecho real* es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona, como el dominio, la herencia, el usufructo, la prenda y la hipoteca: estos derechos los podemos hacer valer frente a cualquier persona. *Derecho personal* es aquél que sólo puede reclamarse de ciertas personas, como el derecho que tiene un acreedor para exigir el pago de lo debido a su deudor o el que tiene un hijo contra el padre por alimentos.

##### B. ¿De qué bienes y recursos se compone el patrimonio de las municipalidades?

La Ley de Municipalidades se encarga de enumerar, taxativamente, los bienes y recursos que constituyen el patrimonio de las municipalidades. Estos bienes y recursos son los siguientes:

1. Los bienes corporales o incorporales que la municipalidad adquiera a cualquier título.
2. El aporte que le otorgue el gobierno regional respectivo.
3. Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal.
4. Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
5. Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia.

6. Los ingresos que recauden 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, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial, el permiso de circulación de vehículos, las patentes de vehículos y las patentes que establece la Ley Sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.
7. Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal, y
8. Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

## **2. RÉGIMEN DE BIENES**

La ley utiliza la palabra “régimen” para indicar que la adquisición, administración y disposición de los bienes municipales está sujeta al cumplimiento de normas.

### **A. Adquisición, administración y disposición de bienes inmuebles municipales**

La Ley de Municipalidades dispone que la adquisición del dominio de los bienes inmuebles (bienes raíces) debe sujetarse a las normas del derecho común, esto es, las mismas que se aplican a los particulares.

No obstante, para dar cumplimiento al plan regulador comunal, las municipalidades están facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que para estos efectos se declaran de utilidad pública y debe contarse con el acuerdo del concejo. Asimismo, la ley declara de utilidad pública los inmuebles destinados a vías locales y de servicios y a plazas que hayan sido definidos como tales por el concejo municipal a propuesta del alcalde, siempre que se haya efectuado la provisión de fondos necesarios para proceder a su inmediata expropiación. Las referidas causales están admitidas por la Constitución Política de la República (artículo 19, N°24, inciso 3°). Cualquier otro tipo de expropiación requiere de ley especial o general. La expropiación, cuando proceda, se efectuará según las normas del Decreto Ley N°2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.

La administración de los bienes municipales corresponde a la municipalidad y, concretamente al alcalde, que es la autoridad que tiene la atribución legal de administración de ellos. En todo caso para adquirir, enajenar, gravar, arrendar por un plazo superior a cuatro años o traspasar a cualquier título, el dominio o mera tenencia de bienes inmuebles municipales, el alcalde requiere el acuerdo del concejo.

Asimismo, cabe señalar que los bienes inmuebles municipales sólo pueden ser enajenados, gravados o arrendados en caso de necesidad o utilidad manifiesta. La Ley de Municipalidades dispone que el procedimiento a seguir en los casos de enajenación es el remate o licitación pública y siempre el valor mínimo del bien raíz será el avalúo fiscal.

Por otra parte, corresponde indicar que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha señalado que es posible transferir gratuitamente bienes raíces municipales con acuerdo del concejo, conforme al DFL N°789, de 1978, del ex - Ministerio de Tierras y Colonización, actual Ministerio de Bienes Nacionales, previo decreto supremo. Para sostener esa interpretación se basa en el artículo 65, letra e), de Ley de Municipalidades, que autoriza al alcalde, con acuerdo del concejo, para "*traspasar a cualquier título*" el dominio de los citados bienes.

Similar situación ocurre con el Decreto Ley N°1.056, de 1975, que autoriza, cumplidas ciertas condiciones, la enajenación de toda clase de bienes de las instituciones descentralizadas del sector público, entre ellas las municipalidades, que no sean imprescindibles para el cumplimiento

de los fines de la entidad respectiva, requiriéndose para tal efecto la autorización previa mediante decreto supremo fundado expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda.

### **B. Adquisición, administración y disposición de bienes muebles municipales**

La adquisición, administración y disposición de los bienes muebles municipales es una atribución que la Ley de Municipalidades entrega en forma exclusiva al alcalde. En estas situaciones no se requiere acuerdo del concejo, sin perjuicio de la facultad general de fiscalización que tienen sus integrantes sobre todos los actos municipales. El alcalde, en estos casos, también debe proceder conforme a las reglas del derecho común.

En todo caso, es preciso señalar que la Ley de Municipalidades dispone que la regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades debe ajustarse a la Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su reglamento contenido en el Decreto Supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

En lo relativo a la disposición de bienes muebles corresponde indicar que en forma previa deben ser dados de baja para enseguida proceder a su remate público. La ley autoriza al alcalde con acuerdo del concejo, en casos calificados, para donar estos bienes a instituciones públicas o privadas de la comuna que no persigan fines de lucro.

### **C. Las concesiones y permisos municipales**

Las concesiones y permisos municipales son dos especies de contratos administrativos, mediante los que una municipalidad entrega a un tercero -persona natural o jurídica- un servicio, establecimiento o bien, para que lo explote o lo use bajo las condiciones que establezca la propia municipalidad. La diferencia fundamental entre concesión y permiso radica, esencialmente, en que estos últimos son menos amplios y más precarios que los primeros.

Toda municipalidad está legalmente habilitada para entregar en **concesión** lo siguiente:

- **La prestación de determinados servicios municipales.-** Se refiere a la facultad municipal para entregar a un tercero la ejecución de un determinado servicio, en el ámbito de su territorio, no obstante que podría prestarlo directamente en consideración a ser una materia que la ley ha puesto bajo su exclusiva atribución. Es el caso, por ejemplo, del aseo y ornato de la comuna.
- **La administración de establecimientos.-** La Contraloría General de la República ha dictaminado que la concesión de establecimientos involucra la entrega en administración de una universalidad jurídica, esto es, un conjunto de bienes muebles e inmuebles que constituyen un todo armónico, distinto de aquellos que lo conforman, en el cual se desarrolla alguna actividad respecto de la cual la municipalidad tiene competencia. Así este órgano contralor ha tenido la posibilidad de dictaminar, por ejemplo, que es posible que las municipalidades puedan entregar en concesión un establecimiento educacional, siempre que ello no signifique el traspaso de funciones o potestades municipales a los particulares; que pueden otorgar concesiones para la administración de establecimientos que posean o tengan a cualquier título, como podría ser un centro comunitario, y; que también es posible entregar en concesión los lugares para depósito de los vehículos retirados de circulación en los casos que la ley lo disponga.
- **Los bienes municipales o nacionales de uso público, incluido su subsuelo.-** *Bienes municipales* son todos aquellos de propiedad municipal. *Bienes nacionales de uso público o bienes públicos* son aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y su uso a todos los habitantes, como las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas. Estos últimos bienes, por disposición de la ley, son administrados por la municipalidad, salvo que por

su naturaleza o fines y de conformidad a la ley corresponda que sean administrados por otro órgano de la Administración del Estado.

El otorgamiento de las concesiones debe hacerse previa licitación pública si el total de los derechos o prestaciones que deba pagar el concesionario es superior a las cien unidades tributarias mensuales. De ser inferior a dicho monto pueden concederse vía licitación privada. Se puede seguir este último procedimiento, además, cuando concurren imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas por el concejo, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto favorable de la mayoría de los concejales en ejercicio. El alcalde debe informar al concejo, sobre la adjudicación de las concesiones, en la primera sesión ordinaria que se celebre con posterioridad a la adjudicación.

El otorgamiento de las concesiones, su renovación y término requiere del acuerdo del concejo. En todo caso, las renovaciones sólo pueden acordarse dentro de los seis meses anteriores a su expiración, aun cuando se trate de concesiones reguladas en leyes especiales. Se puede poner término a las concesiones en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. El concesionario, en caso de término anticipado de la concesión, tendrá derecho a indemnización, salvo que se haya producido por incumplimiento de las obligaciones de aquél.

La Ley de Municipalidades establece disposiciones particulares sobre las concesiones para construir y explotar el subsuelo.

En cuanto a los **permisos** municipales, corresponde señalar que su otorgamiento, renovación y término, es una atribución que la Ley de Municipalidades entrega al alcalde. Sólo se pueden otorgar permisos de esta naturaleza sobre bienes municipales o nacionales de uso público, incluido su subsuelo, que administre la municipalidad. Son esencialmente precarios y pueden ser modificados o dejados sin efecto, sin derecho a indemnización.

Es preciso dejar establecido que el uso de un bien nacional de uso público, por concesión o permiso, sólo puede otorgarse siempre que no se impida el uso y goce por parte de todos los ciudadanos. Así, por ejemplo, no es posible conceder a un particular el uso exclusivo de una plaza, pero es factible autorizarlo para que instale un quiosco. Estos bienes están fuera del comercio humano por lo que no son susceptibles de enajenación mientras conserven dicho carácter.

Para concluir, debemos señalar que las políticas municipales sobre concesiones y permisos deben ser aprobadas por el concejo. También se requiere de esta aprobación para establecer los respectivos derechos.

#### **D. Inembargabilidad de los bienes municipales**

Los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios y los dineros depositados a plazo o en cuenta corriente son inembargables.

La ejecución de toda sentencia que condene a una municipalidad debe efectuarse mediante la dictación de un decreto alcaldicio; acto administrativo que debe entenderse obligatorio para la municipalidad.

Con todo, tratándose de resoluciones recaídas en juicios que ordenen el pago de deudas por parte de una municipalidad o corporación municipal y correspondiere aplicar la medida de arresto prevista en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, ésta sólo procede respecto del alcalde en cuyo ejercicio se hubiere contraído la deuda que dio origen al juicio.

## **E. Obligación de otorgar caución**

Las cauciones son garantías para asegurar el cumplimiento de una obligación. Son especies de caución: la fianza, la prenda y la hipoteca.

La Ley de Municipalidades exige a las personas que contraigan obligaciones contractuales con una municipalidad por una suma no inferior a dos unidades tributarias mensuales, la rendición de una caución, precisamente, con el propósito de asegurar que se cumplirá lo pactado o para precaver cualquier posible daño o perjuicio. Normalmente se cumple esta obligación, cuando se trata de contratos, exigiendo boletas de garantías por montos adecuados.

La jurisprudencia de Contraloría ha determinado que se debe exigir caución cuando el contrato celebrado con el particular afecte a un bien municipal y siempre que queden obligaciones pendientes.



## CAPÍTULO VIII

### EL PLAN COMUNAL DE DESARROLLO Y EL PLAN REGULADOR COMUNAL

En el Capítulo III indicamos que las municipalidades cuentan con variados instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. Entre otros, señalamos que debían considerarse instrumentos de gestión municipal, por expresa disposición del artículo 6º de la Ley de Municipalidades, los siguientes: el plan comunal de desarrollo y sus programas, el plan regulador comunal y el presupuesto municipal anual. Este capítulo se refiere a los dos primeros instrumentos y, en el siguiente, se tratará el presupuesto municipal.

#### 1. EL PLAN COMUNAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS

El plan comunal de desarrollo, que es el nombre con el que lo individualiza la Constitución y la Ley de Municipalidades, se reconoce como el instrumento rector del desarrollo en la comuna (artículo 7º de la Ley de Municipalidades). Debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover el avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el periodo de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o que ejerzan competencias en dicho ámbito.

Deben entenderse por “programas” del plan comunal de desarrollo, todos aquellos proyectos o actividades específicas asociadas y aprobadas en el contexto de dicho plan y para dar cumplimiento a sus disposiciones.

La aprobación del plan comunal de desarrollo como, asimismo, sus modificaciones, requieren del acuerdo del concejo.

#### 2. EL PLAN REGULADOR COMUNAL

De acuerdo a lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (contenida en el DFL N°458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, publicado en el Diario Oficial del 13 de abril de 1976) la *planificación urbana* es el proceso destinado a orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico. Este DFL reconoce expresamente que la planificación urbana se efectúa en cuatro niveles de acción: nacional, regional, intercomunal y comunal.

La planificación del *desarrollo urbano a nivel nacional* le corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A este ministerio le corresponde, asimismo, a través de la Ordenanza General, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en cualquiera de sus niveles de acción.

Se entiende por *Planificación Urbana Regional* aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones y se realiza por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano. Este plan debe ser confeccionado por la SEREMI-MINVU respectiva, aprobado por el consejo regional

correspondiente y promulgado por el intendente. Sus disposiciones deben ser incorporadas en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales.

Se entiende por *Planificación Urbana Intercomunal* aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepasa los 500.000 habitantes se le reconoce la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La planificación urbana intercomunal se realiza por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, dependiendo del caso, no obstante, se rigen por las mismas normas.

En fin, la *Planificación Urbana Comunal* es aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. La planificación urbana comunal se realiza por medio del Plan Regulador Comunal.

Enseguida haremos algunas referencias al plan regulador comunal, que es el que mayormente interesa para los efectos del presente manual de gestión municipal.

### **¿Qué es el Plan Regulador Comunal?**

El *Plan Regulador Comunal*, conforme lo expresa el DFL N°458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”. Sus disposiciones deben referirse al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Puede decirse que el plan regulador comunal, no obstante la participación ciudadana que debe estar presente en las etapas previas a su aprobación, es un instrumento esencialmente técnico, orientador y regulador del desarrollo urbanístico en el territorio respectivo y, por supuesto, instrumento planificador destinado a establecer las proyecciones sobre el desarrollo urbanístico y de construcción para la comuna. Estos planes, según se adelantó, deben incorporar las disposiciones establecidas en los planes reguladores de nivel superior (nacional, regional, intercomunal o metropolitano en su caso)

### **¿Qué documentos debe contener el Plan Regulador Comunal?**

El Plan Regulador Comunal -que para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación constituye un solo cuerpo legal- está compuesto por los siguientes documentos:

- Una *Memoria Explicativa*, que debe contener los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones, y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas.
- Un *estudio de factibilidad* para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, en relación con el crecimiento urbano proyectado. Este estudio requiere de consulta previa al servicio sanitario correspondiente de la región.
- Una *Ordenanza Local* que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y
- Los *planos*, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.

### **¿Qué comunas o centros poblados deben contar con Plan Regulador Comunal?**

- Las comunas que estén sujetas a Planificación Urbana-Regional o Urbana-Intercomunal.
- Todos aquellos centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 habitantes o más.
- Aquellos centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción total o parcial.
- Aquellos centros poblados de una comuna que la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva disponga mediante resolución. La referida Secretaría Regional Ministerial podrá encargarse de la confección del Plan, debiendo, en todo caso, enviarlo a la municipalidad correspondiente para su tramitación de acuerdo al procedimiento que dispone la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Las comunas que no cuenten con plan regulador comunal deben aplicar las disposiciones del respectivo Plan Regulador Intercomunal. No obstante, están legalmente facultadas para elaborar Planos Seccionales.

### **¿Qué son los Planos Seccionales y en que casos deben confeccionarse?**

Los Planos o Planes Seccionales corresponden a la regulación de una parte urbana y específica de la comuna. Se deben confeccionar en los casos que, para la aplicación del plan regulador comunal, se requiera de estudios más detallados. En ellos se debe fijar con exactitud los trazados y anchos de calle, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

Deben elaborarse, obligatoriamente, en los siguientes casos: a) en aquellas comunas con más de 50.000 habitantes y que cuenten con asesor urbanista; b) en aquellas comunas que califique especialmente la SEREMI-MINVU correspondiente, en atención a sus condiciones topográficas o por urgencia en materializar determinadas obras públicas o expropiaciones.

Los planos seccionales deben ser tramitados de acuerdo al mismo procedimiento general establecido para la elaboración y aprobación de un plan regulador comunal y que se examinará a continuación.

### **¿Cuál es el procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales?**

Cabe informar, como antecedente previo, que por Ley N°19.778, publicada en el Diario Oficial del 10 de diciembre de 2001, se modificaron, *en materia de planes reguladores*, las siguientes leyes: la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y; el Decreto con Fuerza de Ley N°458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones. De esta forma se configuró el nuevo sistema sobre planes reguladores.

Las modificaciones a la LOC sobre Gobierno y Administración Regional, en general y en esta materia, tuvieron por propósito entregarle a los gobiernos regionales los siguientes asuntos:

- La aprobación de los planes regionales de desarrollo urbano.
- La aprobación de los planes reguladores metropolitanos e intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.
- La aprobación de los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, previamente acordados por las municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sobre la base del informe técnico que debe emitir la SEREMI-MINVU respectiva.

- Pronunciarse sobre los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que, formando parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la SEREMI-MINVU, sólo respecto de aquellos aspectos que hayan sido objetados en dicho informe.

En todas aquellas situaciones debe pronunciarse el consejo regional respectivo, en los plazos que establece la LOC sobre Gobierno y Administración Regional.

En lo relativo a las municipalidades, cabe expresar que las modificaciones introducidas por la referida Ley 19.778 dejaron a estas corporaciones con las siguientes atribuciones en materia de planos reguladores:

- Se agregó una letra k) al artículo 5º de la Ley de Municipalidades.- De este modo, las municipalidades quedaron con la siguiente nueva atribución esencial: *“Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.”*
- Se modificó la letra b) del artículo 65 de la Ley de Municipalidades.- Esta disposición enumera las materias que el alcalde requiere del acuerdo del concejo. La letra b) del artículo 65 quedó con la siguiente nueva redacción: *“Aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional en los casos a que se refiere la letra k) del artículo 5º.* Se introdujo, asimismo, un inciso final a esta norma estableciendo que el acuerdo del concejo, en esta materia, debe ser adoptado con el siguiente quórum: cuatro concejales en las comunas que cuenten con seis concejales; cinco concejales en las comunas que cuenten con ocho, y; seis concejales en las comunas que cuenten con diez de ellos.
- Se modificó el artículo 43 del DFL Nº458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de establecer un procedimiento expreso para la elaboración y aprobación de los planos reguladores comunales. Se dispone que el proyecto de plan regulador comunal debe ser elaborado por la municipalidad respectiva, no obstante, se indica que, el concejo comunal, antes de iniciar su discusión, deberá:
  - Informar a los vecinos, especialmente a los afectados, acerca de las principales características del instrumento de planificación propuesto y sus efectos, lo que se hará de acuerdo con lo que señala la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
  - Realizar una o más audiencias públicas en los barrios o sectores más afectados para exponer el proyecto a la comunidad, en la forma indicada en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
  - Consultar la opinión del consejo económico y social comunal, en sesión citada expresamente para este efecto.
  - Exponer el proyecto a la comunidad, con posterioridad a la o las audiencias públicas, por un plazo de treinta días.
  - Vencido dicho plazo se consultará a la comunidad, por medio de una nueva audiencia pública, y al consejo económico y social comunal, en sesión especialmente convocada para este efecto. En dicha sesión deberá presentarse un informe que sintetice las observaciones recibidas.
  - Los interesados podrán formular, por escrito, las observaciones fundadas que estimen convenientes acerca del proyecto hasta quince días después de la audiencia pública referida en lo procedente.
  - El lugar y plazo de exposición del proyecto y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados, en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o mediante avisos radiales o en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna.
  - Cumplidos los trámites anteriores, el alcalde deberá presentar el proyecto para la aprobación del consejo comunal, junto con las observaciones que hayan hecho llegar los

- interesados, en un plazo no inferior a quince ni superior a treinta días, contados desde la segunda audiencia pública con la comunidad.
- El concejo deberá pronunciarse sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. En caso de que apruebe modificaciones, deberá cautelar que éstas no impliquen nuevos gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad. No podrá, en todo caso, pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el aludido proyecto, salvo que el proyecto modificado sea reiniciado en su tramitación.
  - El proyecto aprobado será remitido, con todos sus antecedentes, a la SEREMI-MINVU respectiva. Dicha secretaría regional ministerial, dentro del plazo de sesenta días contado desde la recepción de los antecedentes, revisará el proyecto y emitirá un informe sobre sus aspectos técnicos.
  - Si la comuna está normada por un plan regulador metropolitano o intercomunal, el informe de la SEREMI-MINVU será remitido directamente al municipio, junto con el proyecto y sus antecedentes, con copia al gobierno regional. Si el informe es favorable, el proyecto de plan regulador o de plan seccional será promulgado por decreto alcaldicio.
  - Si el proyecto no se ajusta al plan regulador metropolitano o intercomunal, la SEREMI-MINVU deberá emitir un informe negativo y lo remitirá, conjuntamente con el proyecto y sus antecedentes, al municipio, el cual podrá modificar el proyecto para concordarlo con el plan regulador metropolitano o intercomunal o insistir en su proyecto. En este último caso remitirá el proyecto, con todos los antecedentes, incluido el informe negativo de la SEREMI-MINVU, al gobierno regional para que éste se pronuncie sobre los aspectos objetados.
  - Si no existe un plan regulador metropolitano o intercomunal que incluya el territorio comunal, el informe de la SEREMI-MINVU será remitido, junto con el proyecto y sus antecedentes, al gobierno regional para su aprobación por el consejo regional, con copia al municipio.
  - El pronunciamiento del consejo regional se hará sobre la base del informe técnico de la SEREMI-MINVU. Si el informe fuere desfavorable, el consejo sólo podrá aprobar el proyecto mediante acuerdo fundado.
  - Aprobado el proyecto en la forma indicada en los tres acápite anteriores, será promulgado por resolución del intendente.
  - Los actos administrativos que promulguen la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial deberán publicarse en el Diario Oficial, junto con la respectiva ordenanza. Los planos y la ordenanza se archivarán en los Conservadores de Bienes Raíces respectivos, en la División de Desarrollo Urbano del MINVU, en la SEREMI-MINVU y en las municipalidades correspondientes.

### **¿Quién es la persona responsable del plan regulador comunal en las municipalidades?**

En el Capítulo VI de este Manual se dejó establecido que, adscrito a la Secretaría Comunal de Planificación, debe existir el cargo de asesor urbanista, entre cuyas funciones se encuentra la de *“estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aprobación”*.

Ahora bien; el DFL N°458, de 1975, Ley General de Construcciones y Urbanismo, es aún más preciso en esta materia entregándole al asesor urbanista las siguientes funciones: a) estudiar el Plan Regulador Urbano-Comunal y mantenerlo actualizado, propiciando las modificaciones que sean necesarias, y preparar los Planos Seccionales de detalle para su aplicación; b) revisar todos los planos de subdivisión, loteo y urbanización, cautelando su estricta concordancia con las disposiciones del Plan Regulador y su Ordenanza Local, y autorizar los “conjuntos armónicos”, y; c) estudiar los programas anuales de desarrollo comunal para la materialización de los Planes Reguladores, y que faciliten la confección del presupuesto de inversiones de capital de la comuna.

Este DFL dispone, expresamente, que tanto los Directores de Obras cuanto los Asesores Urbanistas deben representar al Secretario Regional de Vivienda y Urbanismo y a la Contraloría General de las República las acciones ilegales del municipio, que vulneren las disposiciones legales y reglamentarias que les corresponde aplicar.

### **3. ¿LAS MUNICIPALIDADES ESTÁN FACULTADAS PARA EXPROPIAR?**

Se dijo, en su oportunidad, que las municipalidades pueden adquirir bienes raíces conforme a las normas del derecho común, esto es, de acuerdo a las disposiciones del derecho privado aplicables a los particulares. También señalamos que el plan regulador comunal es un instrumento que proyecta la comuna en el tiempo en lo relativo a la planificación urbana, en función del progreso social y para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Dado que las solas reglas del derecho privado podrían perjudicar la función social que constitucionalmente se le reconoce a la propiedad en Chile, la Constitución Política acepta que una persona pueda ser privada de su propiedad por expropiación. La expropiación es una decisión de autoridad que priva a una persona de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio (uso, goce o disposición). La expropiación sólo opera en la medida que se cumplan los siguientes requisitos: existencia de ley, general o especial, que autorice la expropiación; existencia de una causa de utilidad pública o de interés nacional que así haya sido calificada por el legislador al aprobar la ley, y; previo pago al afectado, antes de la toma de posesión del bien expropiado, del total de la indemnización que corresponda (artículo 19 N°24 de la Constitución).

La Ley de Municipalidades, *“para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal”* faculta a las municipalidades *“para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública”*. Aún más; conforme modificación introducida por Ley N°19.939 (Diario Oficial del 13 de febrero de 2004) a la Ley de Municipalidades, se dispuso lo siguiente: *“Asimismo, decláranse de utilidad pública los inmuebles destinados a vías locales y de servicios y a plazas que hayan sido definidas como tales por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde, siempre que se haya efectuado la provisión de fondos necesarios para proceder a su inmediata expropiación”*. De este modo, vemos que una ley general, la Ley de Municipalidades, autoriza la expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública.

La referida ley 19.939, que asimismo modificó el DFL 458, de 1975, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, dispuso lo siguiente: *“Las expropiaciones que realicen las municipalidades en virtud de una declaratoria de utilidad pública se sujetarán al procedimiento contemplado en el decreto ley N°2.186, de 1978, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones”*.

Dicha ley, además, declaró de utilidad pública, por los plazos que la misma norma indica, *“los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches”*. Vencidos los plazos que se establecen, caduca automáticamente esta declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos.



## CAPÍTULO IX

### EL PRESUPUESTO MUNICIPAL ANUAL INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES

El tercer instrumento de gestión municipal que enumera el artículo 6º de la Ley de Municipalidades, además de los otros dos que se trataron en el capítulo anterior, es el presupuesto municipal anual.

El presupuesto municipal representa la estimación de los probables ingresos y gastos municipales para un determinado año. En otras palabras, lo que el presupuesto persigue es dejar constancia sobre la cantidad de recursos que la municipalidad espera disponer para el año siguiente y, en base a esta proyección, establecer como se gastarán aquellos recursos en dicho año. El presupuesto municipal, en consecuencia, sin menospreciar los otros, es un instrumento clave de la gestión municipal, en cuanto permite ordenar en forma eficiente los recursos disponibles y los gastos asociados a dichos recursos en función de las directrices municipales.

El sistema de administración financiera del Estado se encuentra regulado en el Decreto Ley Nº1.263, de 1975, conocido como Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado. Este sistema incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. Las municipalidades, en aquellas materias, se rigen por este decreto, tanto porque así lo dispone aquél texto cuanto porque su aplicación a estas corporaciones es reiterada por la Ley de Municipalidades.

#### 1. LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

La Ley de Municipalidades considera las siguientes disposiciones relacionadas con el presupuesto:

- Es obligación del alcalde presentar, oportunamente y en forma fundada a la aprobación del concejo, el presupuesto municipal. Esta es una de aquellas materias que deben ser aprobadas, a iniciativa del alcalde, por el concejo. El incumplimiento reiterado y negligente de esta obligación por parte del alcalde puede ser considerado causal de notable abandono de deberes.
- El alcalde, en la elaboración del proyecto de presupuesto municipal, debe ser asesorado por la Secretaría Comunal de Planificación, con la colaboración de la unidad encargada de administración y finanzas.
- El alcalde, en la primera semana de octubre, debe someter a consideración del concejo las orientaciones globales del municipio, el *presupuesto municipal* y el programa anual, con sus metas y líneas de acción.
- El concejo debe pronunciarse antes del 15 de diciembre, luego de avacuadas las consultas al concejo económico y social comunal, cuando corresponda. Si el concejo no se pronuncia antes de aquella fecha, registrá lo propuesto por el alcalde.

El concejo sólo puede aprobar presupuestos debidamente financiados, correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad de control o al funcionario que cumpla esta tarea, la obligación de representar los déficit que advierta en el presupuesto presentado por el alcalde. El concejo debe examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciéndole las modificaciones correctivas que correspondan, a proposición del alcalde.

Si el concejo desatiende las representaciones que pueda haber formulado el jefe de la unidad encargada del control o quién cumpla dicha tarea y no introduce las rectificaciones pertinentes, el alcalde que no proponga las modificaciones correspondientes o los concejales que las rechacen, serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo. Existe acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad.

El concejo, al aprobar el presupuesto, debe velar porque en él se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El concejo no puede aumentar el presupuesto de gastos presentado por el alcalde, sino sólo disminuirlo, y modificar su distribución, salvo respecto de gastos que se encuentren establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio. Con todo, el presupuesto deberá reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas aprobadas por el concejo a proposición del alcalde.

- El presupuesto municipal debe incluir los siguientes anexos informativos:
  - Los proyectos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, del Subsidio de Agua Potable, y de otros recursos provenientes de terceros, con sus correspondientes presupuestos.
  - Los proyectos presentados anualmente a fondos sectoriales, diferenciando entre aprobados, en trámite, y los que se presentarán durante el transcurso del año, señalándose los ingresos solicitados y gastos considerados.
  - Los proyectos presentados a otras instituciones nacionales o internacionales

Estos proyectos deberán ser informados al concejo conjuntamente con la presentación del presupuesto, sin perjuicio de informar además trimestralmente su estado de avance y el flujo de ingresos y gastos de los mismos.

- El presupuesto municipal, una vez aprobado, debe ser promulgado mediante decreto alcaldicio.
- Corresponde tanto al concejo como a la unidad encargada del control, cada cual dentro de sus respectivas funciones, la responsabilidad de fiscalizar la ejecución presupuestaria municipal.

## **2. LOS INGRESOS O RENTAS MUNICIPALES**

Los recursos financieros de las municipalidades pueden ser clasificados de diversa manera. De acuerdo a su origen (como los obtienen) pueden ser clasificados en recursos propios y recursos externos.

Entenderemos por *recursos propios* aquellos que, por disposición legal, corresponden a las municipalidades. El principal texto legal que se refiere a los ingresos municipales es la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley N°3.063, de 1979, cuyo texto refundido y sistematizado se encuentra actualmente contenido en el Decreto Supremo N°2.385, de 1996, del Ministerio del Interior).

Sin embargo, además de dicha ley, existen leyes especiales que establecen otros recursos que también deben ingresar al patrimonio municipal, a modo de ejemplo, podemos recordar: la Ley N°18.681, Ley sobre Registro de Marcas; el D.F.L. N°458, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones; Ley N°18.700, Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios; Ley N°19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Incluso, existen algunas leyes

especiales que benefician a municipalidades en particular, como ocurre con los ingresos que perciben las municipalidades de Arica, Puerto Varas, Coquimbo y Viña del Mar por la explotación de casinos de juego en sus comunas.

Entenderemos por *recursos externos* aquellos que obtienen las municipalidades como consecuencia de una postulación a ellos y, en consecuencia, sólo eventualmente, en el caso que se los otorguen, pasan a engrosar los recursos municipales. Estos ingresos no siempre deben incorporarse al presupuesto municipal.

## **A. RECURSOS PROPIOS**

Los recursos propios que considera la Ley de Rentas Municipales, para efectos de su explicación, los clasificaremos en: El Fondo Común Municipal; los ingresos propios permanentes, y; otros ingresos propios.

### **(a) El Fondo Común Municipal**

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, tendiente a garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y el adecuado funcionamiento de ellas. Este Fondo está ideado para beneficiar a las municipalidades de menores recursos, en especial, aquellas que tienen escasas posibilidades de acceder a otros ingresos propios permanentes y, en consecuencia, para éstas constituye la fuente esencial de ingresos municipales.

En otras palabras, puede decirse que el Fondo Común Municipal (FCM) es un caudal de recursos que se constituye con el aporte de todas las municipalidades del país y que luego se distribuye, anualmente entre ellas mismas, de acuerdo a las normas establecidas en el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales y su reglamento (Decreto Supremo N°1.824, de 1997, del Ministerio del Interior). Cabe destacar que la decisión sobre el gasto de estos recursos es autónoma por parte de cada municipalidad en cuanto no se entregan “amarrados” a un destino determinado.

La Ley de Municipalidades dispone que el Fondo Común Municipal debe integrarse con los siguientes aportes que deben realizar todas las municipalidades del país:

1. Un 60% del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 71 de la Ley sobre Impuesto Territorial. No obstante, el aporte de las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura por este concepto es de un 65%.
2. Un 62,5% del derecho que las municipalidades recauden por permisos de circulación de vehículos.
3. Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto del pago de patente por el ejercicio de toda profesión, oficio industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria y por el pago de patente de expendio de bebidas alcohólicas.
4. Un 50% del derecho establecido en el N°7 del artículo 41 del Decreto Ley N°3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
5. El aporte fiscal que, eventualmente, pueda conceder para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

6. El 100% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones (fotorradares).

A modo de información, puede agregarse que, en promedio, el FCM se constituye con el 70% de lo aportado por concepto del impuesto territorial, con el 25% de lo enterado por impuestos correspondientes a permisos de circulación y con un 5% por las patentes a que se refiere el número 3. anterior.

Este Fondo es administrado por el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El Servicio de Tesorerías es el órgano legalmente encargado de recaudar y, posteriormente, distribuir los recursos del FCM a las municipalidades. Distribuye los recursos teniendo en consideración los siguientes dos coeficientes:

El 90% de los recursos del Fondo Común Municipal debe distribuirlo a las municipalidades conforme a los siguientes cinco criterios:

- a) Un 10% por partes iguales entre las comunas.
- b) Un 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas medida de acuerdo a las variables que se establecen en el reglamento.
- c) Un 15% en proporción directa a la población de cada comuna, considerando para su cálculo la población flotante en el caso de las comunas balnearios o aquellas otras que reciban un flujo significativo de personas en ciertos periodos del año, siempre que así esté reconocido por Decreto Supremo del Ministerio del Interior.
- d) Un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta.
- e) Un 35% en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

Los factores sobre la base de los cuales se debe distribuir este 90 % del FCM, deben ser fijados cada tres años mediante Decreto Supremo del Ministerio del Interior.

El 10% restante del Fondo Común Municipal debe ser distribuido entre las municipalidades conforme los siguientes dos criterios:

- a) Un 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal. El reglamento considera que existe eficiencia en la gestión municipal, cuando al menos se destine una menor proporción del gasto operativo para realizar las funciones asignadas a la municipalidad, en relación con los ingresos propios de los años precedentes y el municipio esté al día en el pago de las cotizaciones o imposiciones previsionales de los funcionarios y de los trabajadores que laboran en los servicios traspasados.
- b) El otro 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas. El reglamento indica lo que debe entenderse por situaciones de emergencia.

Los factores sobre la base de los cuales se debe distribuir este 10 % del FCM, son fijados anualmente, también por Decreto Supremo del Ministerio del Interior.

Señalaremos, antes de concluir este acápite, algunos aspectos prácticos:

- A fines de cada año, sobre la base de los referidos coeficientes y del comportamiento histórico de los ingresos del Fondo Común Municipal, las municipalidades son informadas sobre el ingreso probable que tendrán por concepto de FCM a fin de que consideren esta información en la formulación del proyecto de presupuesto para el año siguiente.
- Asimismo, atendida la circunstancia que el FCM representa para la mayoría de las municipalidades su principal fuente de ingresos y con el objeto de que puedan elaborar una adecuada programación de su presupuesto mensual, se les proporciona un flujo de caja con las fechas y montos por concepto de anticipo con cargo a dicho Fondo. Los montos a distribuir por concepto de anticipos corresponden al 80% de lo recaudado en el mismo período del año anterior.
- La entrega de recursos por parte del Servicio de Tesorerías a las municipalidades se ejecuta en dos etapas durante cada mes:
  - La primera, que corresponde al anticipo, lo es por los montos informados en el flujo de caja y su pago, generalmente, se efectúa dentro de los primeros 15 días.
  - La segunda, que por lo general se paga a fin de mes, corresponde al monto total recaudado durante el mes, menos el referido anticipo.
- El Servicio de Tesorerías informa a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el monto total de lo recaudado por concepto de FCM y, en base a esta información, se calcula computacionalmente la cantidad de recursos que le corresponden a cada municipalidad, por supuesto, teniendo como base los coeficientes de distribución referidos anteriormente.
- El 70% de las comunas del país, actualmente, se ven beneficiadas con el Fondo Común Municipal, desde que reciben mayores ingresos de los que ellas aportan al FCM. Para estos municipios, los recursos adicionales que perciben implican la efectiva posibilidad de realizar inversiones que difícilmente podrían llevar a cabo sin estos recursos.
- El 67% de los recursos provenientes del Fondo Común Municipal están destinados para inversión y un 33% para cubrir el déficit del gasto corriente municipal.

#### **(b) Los Ingresos Propios Permanentes que Considera la Ley de Rentas Municipales**

Entenderemos por *ingresos propios permanentes* aquellos que la municipalidad percibe, año a año, normalmente sin variaciones significativas.

- a) **El impuesto territorial.-** Se refiere al pago de contribuciones por concepto de bienes raíces. El monto de este impuesto está relacionado con el avalúo fiscal que tenga una determinada propiedad raíz y es equivalente a la tasa del quince por mil del referido avalúo. Bajo un determinado monto existe exención de pago de este impuesto. El avalúo fiscal es determinado por el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Este tributo es recaudado directamente por el Servicio de Tesorerías, conforme las boletas de pago que emite el Servicio de Impuestos Internos en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre de cada año.

Conforme se indicó al tratar del FCM, sólo el 40% de este impuesto lo es en beneficio directo de la comuna (municipalidad) en donde se encuentra ubicado el inmueble, dado que el 60% restante debe ser integrado al Fondo Común Municipal. No obstante, recordamos que atendido a que el aporte al FCM de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto de impuesto territorial asciende al 62,5%, estas municipalidades sólo reciben un 37,5% en beneficio directo.

- b) **La tarifa por extracción de residuos sólidos domiciliarios o derecho de aseo domiciliario.**- Esta materia se encuentra tratada en los artículos 6º a 9º, ambos inclusive, de la Ley de Rentas Municipales. Para los efectos de dicha ley, se consideran “*residuos sólidos domiciliarios a las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas*”. En realidad, este ingreso tiene por propósito financiar, a lo menos en parte, el servicio de aseo domiciliario en la comuna antes que generar recursos municipales.

En principio, el servicio municipal de extracción de residuos sólidos domiciliarios debe cobrarse a todos los usuarios de la comuna, pudiendo ser diferenciados según programas ambientales que incluyan, entre otros, el reciclaje. No obstante, están automáticamente exentos de pagar este servicio aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional, tenga un avalúo igual o inferior a 25 UTM. También la referida ley faculta a las municipalidades para rebajar, en todo o en parte, el pago de este servicio a aquellos usuarios que así lo ameriten en atención a sus condiciones socioeconómicas, basándose para ello en los indicadores que estipule el reglamento.

La tarifa es anual por concepto de extracciones usuales y ordinarias de residuos sólidos domiciliarios (aquella que no sobrepasa el volumen de 60 litros diarios), sin embargo, el alcalde con acuerdo del concejo, pueden determinar su pago en dos o más cuotas y establecer las fechas de vencimiento. Las municipalidades deben fijar esta tarifa sobre la base de un cálculo que considere los costos fijos y variables del servicio. El reglamento deberá establecer las condiciones generales sobre las que debe fijarse esta tarifa de aseo.

Las municipalidades, en aquellas situaciones en que estas extracciones sobrepasen el volumen de 60 litros diarios u otras que no se encuentren comprendidas en la definición de residuos sólidos domiciliarios, deben fijar un monto especial en los casos en que el servicio sea proveído por ellas, porque las personas en esta situación pueden ejecutar por sí mismas el servicio o contratarlo con terceros respetando las reglamentaciones sanitarias y ambientales y las ordenanzas municipales.

La vigencia de las referidas tarifas, en cualquier caso, rigen por el periodo de tres años, sin embargo, pueden ser recalculadas cuando se presenten variaciones objetivas en los ítem de costos y de conformidad al reglamento, pero no más de una vez en un lapso de doce meses.

El cobro puede ser practicado directamente por las municipalidades o pueden contratar, vía licitación pública, a un tercero para que lo practique. Las municipalidades pueden convenir con el Servicio de Impuestos Internos la emisión y despacho de las boletas de cobro.

El derecho de aseo debe ser pagado por el dueño o por el ocupante de la propiedad, no obstante, la responsabilidad última por el pago siempre recae en el dueño. Aquellas personas que ocupan una determinada propiedad por algún acto o contrato que no signifique transferencia (arriendo, usufructo, etc.) no están obligadas a pagar el derecho de aseo que se adeude con anterioridad a la fecha del referido acto o contrato. El arrendatario que pague deudas por derecho de aseo, devengadas con anterioridad a su contrato, está legalmente habilitado para descontar dicha suma de las rentas de arrendamiento. Las municipalidades están obligadas a certificar, a petición de cualquier persona que lo solicite, el monto del derecho de aseo de una determinada propiedad y la existencia de deudas por este concepto.

- c) **Los permisos de circulación.**- Esta materia se encuentra desarrollada en los artículos 12 a 22 de la Ley de Rentas Municipales.

La norma dispone que “*Los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, estarán gravados con un impuesto anual por permiso de circulación, a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva...*”, conforme a la tasa que establece esta misma disposición y que está relacionada con el tipo de vehículo y “*sobre su precio corriente en plaza*”. El pago de este impuesto puede efectuarse en dos cuotas, en cualquier municipalidad del país, y autoriza la circulación del vehículo en todo el territorio nacional.

A pesar que la ley señala que este impuesto lo es “*a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva*”, la verdad es que sólo el 37,5% queda a entero beneficio municipal, pues el restante 62,5% debe ser enterado por todas las municipalidades, sin exclusiones, al Fondo Común Municipal como se señaló en su oportunidad.

La ley exime a los vehículos de tracción humana y animal del pago de este impuesto y establece algunas franquicias (impuesto inferior) en atención a la especial situación del vehículo o de su propietario (liberación aduanera con exigencias anexas, personas domiciliadas en determinadas regiones o provincias, minusválidos)

Es interesante dejar establecido algunas otras materias a que se refieren estas disposiciones: permisos especiales para vehículos nuevos; periodos en que debe efectuarse la renovación de los permisos de circulación; que no pueden renovarse aquellos permisos mientras no se acredite el pago total del impuesto del año anterior y sus excepciones; situación de los vehículos que por primera vez pretendan obtener el permiso; que la patente extranjera sólo da derecho para transitar en el país hasta por tres meses; enumeración de aquellos vehículos que no requieren permiso de circulación; que las municipalidades deben llevar un registro de permisos de circulación de acuerdo al reglamento; normas sobre permisos de circulación para prueba de vehículos.

El nuevo propietario de un vehículo es responsable de enterar las deudas que puedan existir por concepto de permiso de circulación.

- d) **Las patentes municipales.**- Esta materia se desarrolla en los artículos 23 y siguientes de la Ley de Rentas Municipales. El reglamento de estos artículos se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°484, de 1980, del Ministerio del Interior.

Se dispone que: “*El ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley*”. Las actividades primarias o extractivas sólo quedan gravadas en la medida que medie algún proceso de elaboración de productos o cuando estos productos se vendan directamente por los productores en locales, puestos, kioskos o en cualquier forma que permita su expendio directamente al público o a cualquier comprador. De este modo queda claro que la regla general es que el desarrollo de cualquier actividad lucrativa está afecta al pago de patente municipal.

Esta patente grava la actividad que es ejercida por un mismo contribuyente en un lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. El valor por doce de meses es de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente y no puede ser inferior a una UTM ni superior a ocho mil UTM. Se define lo que debe entenderse por capital propio y se dispone como debe declararse y determinarse.

Por Ley N°19.749 se introdujeron algunas disposiciones especiales aplicables a las microempresas familiares tendiente a facilitar su funcionamiento. Es microempresa familiar aquella que reúne los siguientes requisitos copulativos: que la actividad económica que

constituye su giro se ejerza en la casa habitación familiar; que en ella no laboren más de cinco trabajadores extraños a la familia; que sus activos productivos, sin considerar el valor del inmueble, en que funciona, no excedan las mil unidades de fomento.

Se encuentran exentas de pagar patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro que realizan acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua a sus asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios.

El D.F.L. N°3-19.880, de 2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, estableció que el otorgamiento y renovación de la patente comercial y profesional debe efectuarse por la municipalidad en el plazo de diez días hábiles, contado desde aquél en que tenga todos los antecedentes a su disposición. La patente industrial debe otorgarse y renovarse en el plazo de quince días hábiles.

El producto de todas estas patentes está establecido en beneficio exclusivo de las municipalidades, salvo respecto de la Municipalidad de Santiago que debe aportar al Fondo Común Municipal el 55% de lo que recaude por estos conceptos y las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura que deben aportar el 65%.

Por último cabría agregar que la persona que adquiere un inmueble con deudas por concepto de patente municipal, queda responsable frente a la municipalidad del pago de ellas. Por ello, en estas situaciones, el eventual adquirente debe requerir un certificado de inexistencia de este tipo de deudas.

- e) **Los derechos municipales (concesiones, permisos o pagos de servicios).**- En el Capítulo VII hicimos referencia a las concesiones y permisos a cuyos comentarios nos remitimos. Sólo recapitularemos para recordar que las municipalidades, en el contexto de sus funciones legales, están habilitadas para entregar a un tercero, en concesión o permiso, un servicio, establecimiento o bien de la municipalidad o bajo su administración, para que lo explote o use bajo las condiciones que le imponga la municipalidad. Por aquella explotación o uso, el tercero debe pagar un derecho a beneficio municipal.

Este asunto se encuentra tratado en el Título VII de la Ley de Rentas Municipales: *“Llámanse derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención contemplada en un texto legal expreso”*. Entre otros servicios, concesiones o permisos, las municipalidades pueden cobrar derechos por lo siguiente:

- Por los servicios que se presten u otorguen por intermedio de la unidad de obras municipales relativos a urbanización y construcción.
- Por las ocupaciones de la vía pública, con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios y cierres u otro tipo de ocupación.
- Por la extracción de arena, ripio u otros materiales desde bienes nacionales de uso público o desde pozos lasteros de propiedad particular.
- Por las instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.
- Por derechos de propaganda que se realicen en la vía pública o que sea oída o vista desde ella.
- Por el examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir.
- Por la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
- Por autorización para desarrollar el comercio ambulante.

En algunos casos los derechos pertinentes se encuentran establecidos en la propia ley y, en aquellas situaciones en que ello no ocurre, la municipalidad está habilitada para establecerlos en una ordenanza. El producto queda a entero beneficio de la municipalidad

respectiva, salvo en el caso de la transferencia de vehículos con permisos de circulación, por cuanto el 50% debe ser enterado al Fondo Común Municipal.

f) **Las rentas varias.**- El Título VIII de la Ley de Rentas Municipales, en su primer artículo, dispone que son rentas varias de las municipalidades todos aquellos ingresos ordinarios no especificados en forma especial y, entre otros, los siguientes:

- La parte correspondiente a las municipalidades de las multas y pagos por conmutaciones de penas.
- Los intereses sobre fondos de propiedad municipal.
- El precio de las especies encontradas o decomisadas o de animales aparecidos y no reclamados.
- El producto de las herencias, legados y donaciones que se hagan a la municipalidad.

### **(c) Los Otros Ingresos Propios**

Los *otros ingresos propios* son eventuales en cuanto la municipalidad puede o no puede tenerlos en el presupuesto de un determinado año y su monto siempre será variable. Son considerados como otros ingresos propios los provenientes de las siguientes fuentes:

- La venta de activos, principalmente aquellos provenientes de la enajenación de terrenos o inmuebles de propiedad municipal.
- La recuperación de préstamos.
- El endeudamiento, dejando establecido que la única posibilidad de endeudamiento que poseen las municipalidades es mediante solicitudes de financiamiento municipal a través de una operación de leasing (que permite que los municipios puedan adquirir equipamiento e inmuebles que no están en condiciones de comprar mediante pago al contado) o de leaseback (que permite a los municipios obtener liquidez mediante la venta de un inmueble a una institución financiera y su recompra a un plazo determinado, a través de un contrato de leasing). Estas operaciones requieren de previa autorización del Ministerio de Hacienda, quién podrá otorgarla siempre que las municipalidades cumplan los siguientes requisitos: a) que no presenten déficit operacionales; b) que los flujos operacionales y de caja permitan el pago de los compromisos en el plazo de la operación; c) que presenten una situación sin deuda respecto de los pagos previsionales, aportes al Fondo Común Municipal y compromisos con proveedores; d) acuerdo del concejo.

Cabe recordar que la regla general en materia de endeudamiento dispone que es materia de ley la autorización para que el Estado, sus organismos y municipalidades puedan contratar empréstitos, recursos que en todo caso deben estar destinados a financiar proyectos específicos. Asimismo es materia de ley la celebración de cualquier clase de operación que pueda comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de sus organismos o de las municipalidades (artículo 60 Nos. 7 y 8 de la Constitución).

- La operación de años anteriores.
- El saldo inicial de caja.

## **B. RECURSOS EXTERNOS**

Las municipalidades, además de los recursos anteriores, pueden acceder a fuentes externas de financiamiento para inversiones comunales. Estos recursos son administrados presupuestariamente a través de dos modalidades:

1. Como ingreso directo en el presupuesto municipal, en el caso de aquellas fuentes que se otorgan como partidas de ingreso municipal y que se devengan como gastos en inversión real. En estas situaciones, entre otros, se encuentra el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.
2. Como cuentas complementarias, en el caso de aquellos recursos que no ingresan al presupuesto municipal pero que la municipalidad sirve de puente entre el organismo ejecutor y el administrador. En este caso y entre otros, deben considerarse los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), del Fondo Social Presidente de la República, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte, el Programa de Agua Potable Rural, los del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes y el Programa de Seguridad Ciudadana.

A continuación examinaremos cada uno de los programas y fondos referidos:

**El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).**- Este programa se encuentra reglamentado en el Decreto Supremo N°829, de 1998, del Ministerio del Interior. Su objetivo esencial es el de contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria, con déficit de servicios básicos. En consecuencia, se trata de un programa social destinado a la atención preferente de familias de bajos ingresos para entregarles soluciones a sus carencias de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación de calles)

Se rige por el Sistema Nacional de Inversiones y se enmarca dentro del régimen de Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) Corresponde a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) la distribución de los recursos entre las regiones como, asimismo, la planificación, coordinación y control del desarrollo técnico y financiero del programa.

A las municipalidades, por su parte, les corresponde efectuar los estudios de diagnóstico sobre déficit de soluciones sanitarias e identificar la necesidad de ejecutar este tipo de proyectos en su comuna. Los proyectos deben ser remitidos a la Secretaría de Planificación y Coordinación (Serplac) respectiva, adjuntando las certificaciones necesarias para el análisis técnico y económico pertinente. Los proyectos deben ser propuestos por el intendente y deben contar con la conformidad del consejo regional respectivo.

El PMB es financiado totalmente con recursos fiscales. Para efectos contables, cabe señalar que estos fondos ingresan al presupuesto municipal a través de la partida "Transferencias", lo que implica que no comprometen el presupuesto municipal en cuanto a una eventual devolución de ellos, pero sí pueden comprometer el endeudamiento.

**El Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).**- Este Programa se encuentra reglamentado en el Decreto Supremo N°946, de 1993, del Ministerio del Interior. Su objetivo es financiar proyectos y programas de inversión que generen empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre. Por lo tanto, al igual que el anterior, también se trata de un Programa eminentemente social que se caracteriza por financiar proyectos generados en la comuna e intensivos en la utilización de mano de obra a fin de apoyar situaciones puntuales de desempleo. Los recursos de este Programa son radicados por las leyes de presupuestos del sector público en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El Programa de Mejoramiento Urbano busca:

- Incentivar la participación de la comunidad en la formulación, financiamiento y ejecución de proyectos con las características del PMU.

- Permitir una ágil formulación y ejecución de los proyectos, con cierta flexibilidad en lo relativo al tipo de obras a financiar.
- Fomentar la presentación de proyectos de adelanto local, especialmente en comunas con bajo nivel de inversión.
- Complementar otros programas de inversión que, por su naturaleza, no están destinados a financiar proyectos como los que considera este Programa.

Los proyectos específicos deben ser presentados por las municipalidades u organizaciones comunitarias con personalidad jurídica para ante la gobernación provincial respectiva las que, para tal efecto, convocan anualmente a concursar proyectos para ser financiados con este Programa. Para facilitar la postulación existe una Ficha de Identificación de Proyectos.

Las organizaciones comunitarias deben postular a través de la municipalidad. Ésta debe hacer llegar la nómina de todos los proyectos presentados a la gobernación provincial, con las observaciones que le merezcan.

Corresponde al intendente, en coordinación con los gobernadores, establecer el listado priorizado de los proyectos y programas a financiar: sólo podrán ejecutarse aquellos que previamente tengan la conformidad del consejo regional respectivo. En todos los casos, las gobernaciones son las encargadas de la gestión, coordinación y supervisión del Programa en su provincia, incluido el control financiero contable.

**El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).**- Es una fuente de financiamiento por la que se canalizan, anualmente, recursos fiscales a los presupuestos de los gobiernos regionales para ser destinados a inversión regional. El FNDR es definido por la LOC N°19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, como “...un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo”. Es importante destacar que corresponde al Consejo Regional respectivo resolver la inversión de estos recursos, sobre la base de la propuesta que formule el intendente.

El FNDR, actualmente, mantiene dos líneas de financiamiento:

La primera línea corresponde al llamado **FNDR-Tradicional**, que se encuentra regulado en la LOC sobre Gobierno y Administración Regional (arts. 73 al 77) y que considera los siguientes dos coeficientes de distribución interregional:

- El 90% del FNDR que se distribuye, con igual ponderación, de acuerdo a las siguientes dos variables:

Variable *nivel socioeconómico de la región* que incluye los siguientes indicadores: tasa de mortalidad infantil; porcentaje de población en condiciones de pobreza; tasa de desempleo; producto per cápita regional; calidad de vida en salud (camas por habitantes, médicos por habitantes, desnutrición infantil); calidad de vida en educación; y, calidad de vida en saneamiento ambiental, y

Variable *condición territorial particular de cada región* que considera los siguientes indicadores: dispersión poblacional; ruralidad de los centros de población; deterioro ecológico; diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción; y, distancia a la región metropolitana.

- El 10% restante del FNDR se distribuye, con igual ponderación, de acuerdo a los siguientes dos criterios:

Criterio *estímulo a la eficiencia* que está constituido por los siguientes indicadores: desembolsos efectivos del año anterior en relación con el marco presupuestario de ese año; monto de la cartera de proyectos de inversión elegibles para ser financiados mediante el FNDR; regularidad en el gasto; calidad de la cartera: cartera de proyectos en relación con el marco presupuestario del año anterior.

Criterio *gastos de emergencia*, cuyos recursos están destinados a financiar proyectos específicos de los gobiernos regionales para enfrentar alguna situación particular calificada como de emergencia. Parte de estos recursos pueden destinarse a atender situaciones derivadas de los niveles de desempleo que presenten las distintas regiones del país.

El Decreto Supremo N°130, de 2003, del Ministerio del Interior, contiene el Reglamento que Regula la Aplicación de las Variables de Distribución Interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y sus Procedimientos de Operación.

La línea FNDR-Tradicional financia todo tipo de proyectos de infraestructura social, estudios y programas de inversión regional, previamente sometidos a la calificación del Sistema Nacional de Inversiones.

La segunda línea de financiamiento del FNDR son las llamadas **FNDR-Provisiones**. Éstas corresponden a recursos adicionales que, año a año, han venido incrementando los fondos regionales con recursos provenientes de créditos que el Gobierno de Chile ha acordado con el Banco Interamericano de Desarrollo (FNDR-BID).

El propósito de las provisiones es complementar las políticas de inversión de carácter nacional, incorporando la decisión regional para la aplicación de los recursos en cada región.

A diferencia del FNDR-Tradicional, las “provisiones” son entregadas a los gobiernos regionales para financiar tipologías de inversión. Así, por ejemplo, el crédito FNDR-BID, en actual vigencia, está financiando un componente de inversión, un componente de fortalecimiento institucional y un componente de asistencia técnica.

En estas situaciones -sin perjuicio que siempre deben cumplirse las condiciones impuestas por el crédito- las áreas de inversión, los criterios de distribución de los recursos entre las regiones y la forma concreta de aplicar el gasto quedan contenidas, normalmente, en una glosa del presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo por ser el organismo ejecutor del Gobierno de Chile frente a aquellos créditos BID. Estos recursos también quedan sujetos al Sistema Nacional de Inversiones.

Cabría agregar que tanto los recursos del FNDR-Tradicional cuanto los de la línea FNDR-Provisiones, deben ajustarse a las condiciones y restricciones que cada año establece la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público.

Las municipalidades son, en definitiva, las principales beneficiarias de esta fuente de financiamiento desde que es la vía que disponen para postular y desarrollar sus más importantes iniciativas de inversión que, por lo general y en consideración a los montos involucrados, les sería muy difícil de implementar con recursos propios.

**El Fondo Social.**- La administración, distribución, inversión y rendición de cuentas de los recursos de este Fondo, conocido como Fondo Social Presidente de la República, se encuentra regulada en el Decreto Supremo N°3.860, publicado en el Diario Oficial del 27 de marzo de 1996, del Ministerio del Interior. Sus recursos se incluyen en un capítulo especial del presupuesto de aquél Ministerio.

El objetivo del Fondo Social es el financiamiento de programas y proyectos que tengan carácter social, preferentemente orientados a superar la extrema pobreza, elaborados y presentados por los distintos ministerios, entidades y organismos o instituciones públicas y privadas.

En dicho contexto, las municipalidades podrían ser beneficiarias de estos recursos como “Unidad Administradora de Fondos” en los casos que se los concedan para la ejecución de infraestructura, no obstante, también podrían otorgarles recursos para otro tipo de proyectos de carácter social. Las municipalidades, en el caso de proyectos de infraestructura -cuando recurran a algún organismo técnico (unidad técnica) del Estado para el estudio, proyección y construcción de las obras- no pueden entregarles la atención financiera de ella mediante la provisión de recursos. En cualquier caso, los recursos no se incorporan a los presupuestos municipales y deben ser administrados mediante una cuenta complementaria.

Los programas y proyectos postulados para ser financiados con recursos de este Fondo son recepcionados y sometidos a evaluación técnica por parte de la respectiva unidad de la Subsecretaría del Interior, salvo que requiera la identificación y evaluación previa del Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión, para ser luego informados al Subsecretario del Interior, quién aprobará o rechazará las solicitudes. La identificación de los programas y proyectos es dispuesta por dicho Subsecretario bajo la fórmula “Por Orden del Presidente de la República”, con informe periódico a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

La regla general es que los programas y proyectos financiados con recursos de este Fondo deben ser adjudicados por licitación pública o privada, dependiendo de los procedimientos que deba aplicar la unidad técnica.

**El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).**- Este órgano fue creado en el Título II de la Ley N°18.989 como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deben coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Fue concebido como un órgano destinado a apoyar la integración de los más pobres al sistema productivo y social en todos sus niveles.

Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación. La dirección del FOSIS corresponde a un Consejo integrado por siete personas que es presidido por el Ministro de MIDEPLAN. Su administración está radicada en un Director Ejecutivo.

El FOSIS no ejecuta proyectos en forma directa, sino que financia aquellos que, cumpliendo con las características y requisitos exigidos en cada caso, les son presentados por terceros. En general, los proyectos que postulan para financiamiento del FOSIS son presentados y desarrollados por:

- Grupos o comunidades interesados en realizar una actividad tendiente a superar su situación de pobreza.
- Organismos privados tales como: organizaciones no gubernamentales, consultoras y otras entidades que tengan experiencia de trabajo con los sectores pobres.
- Reparticiones del área social del sector público.
- Organismos de gobierno regional o local.
- Organizaciones representativas en el ámbito local.

La recepción de proyectos por parte del FOSIS, para su evaluación y selección, se organiza a través de dos mecanismos:

- Convocatorias, en las que se llama a presentar proyectos sobre temas determinados de acuerdo a las bases y plazos previamente definidos.
- Convenios, que suscribe con instituciones (públicas o privadas) para la ejecución de programas sobre una temática de interés común, hasta un cierto monto de recursos.

También el FOSIS, en función de su evaluación, puede decidir contratar la ejecución directa de proyectos destinados a beneficiar a localidades o grupos que de otro modo difícilmente podrían ser atendidos.

La intención es que las acciones financiadas con recursos FOSIS deberían llegar a ser autosuficientes para sus destinatarios, dentro de un período prudente, sea con recursos de los mismos grupos o con el apoyo de otras organizaciones o reparticiones del sector público.

Los proyectos, siempre de acuerdo a las prioridades definidas por el FOSIS, deben ser planificados de tal manera que puedan ser desarrollados con trabajo y/o aportes de la comunidad: los grupos, comunidades y organizaciones que desean desarrollar proyectos deben demostrar capacidad para llevarlos a cabo.

El FOSIS, actualmente, mantiene dos programas que interesa destacar por estar financiados con recursos de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL): el Programa de Desarrollo Social y el Programa Apoyo a Actividades Económicas de Sectores en Condición de Pobreza.

El *Programa de Desarrollo Social* está orientado al financiamiento de iniciativas presentadas por los propios beneficiarios y tiende a mejorar la calidad de vida de ellos mismos y la de su comunidad. Financia la prestación de servicios especializados en materias tales como: prevención, atención, derivación y asesorías diversas, según la problemática o necesidad de uno o más grupos prioritarios.

El *Programa Apoyo a Actividades Económicas para la Generación de Ingresos* está orientado a mantener o aumentar los ingresos y la empleabilidad de los beneficiarios que se relacionan con actividades productivas o la intermediación de bienes y servicios. Contiene cuatro componentes de financiamiento:

- De inversión productiva (planes de negocios)
- De servicios especializados (oportunidades de mercado)
- De acceso al crédito (mejorar las oportunidades de apoyos crediticios)
- De apoyo para el desarrollo del entorno (transformación de la economía local)

Corresponde a los consejos regionales resolver, sobre la base de la proposición del intendente, sobre las provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas en que se aplicarán los programas financiados con recursos FOSIS-IRAL y el monto a asignar a cada una de ellas. La regla general es que estos recursos no se incorporan al presupuesto del organismo receptor.

La determinación de los proyectos específicos a financiar en cada comuna, corresponde a la municipalidad asignataria teniendo como base el informe técnico del FOSIS.

**El Fondo Nacional para el Fomento del Deporte.**- Los recursos de este Fondo, bajo la modalidad Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) corresponden esencialmente a aquellos que se consideran, año a año, en el presupuesto del Instituto Nacional de Deportes de Chile (el Instituto o CHILEDEPORTES) Este Instituto fue creado el año 2001 por Ley N°19.712, conocida como Ley del Deporte, como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se vincula con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Su Director Nacional tiene el rango y atribuciones de Subsecretario.

El Párrafo 1º del Título V de aquella ley se refiere al Fondo Nacional para el Fomento del Deporte. El reglamento respectivo se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°46, de 2001, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Este Fondo, legal y presupuestariamente, está concebido en dos cuotas: una nacional (administrada por la Dirección Nacional de CHILEDEPORTES y que no puede ser superior al 25% del total del Fondo) y otra regional (administrada por los respectivos Directores Regionales)

Los recursos del Fondo deben destinarse a los siguientes objetivos: a) Financiar, total o parcialmente, planes, programas, actividades y proyectos de fomento de la educación física y de la formación para el deporte, como asimismo, de desarrollo de la ciencia del deporte y de capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos de las organizaciones deportivas; b) Fomentar y apoyar, a través de medidas específicas de financiamiento, el deporte escolar y recreativo; c) Apoyar financieramente al deporte de competición comunal, provincial, regional y nacional; d) Apoyar financieramente al deporte de proyección internacional y de alto rendimiento, y; e) Financiar, total o parcialmente, la adquisición, construcción, ampliación y reparación de recintos para fines deportivos.

En general, puede indicarse que la asignación de los recursos del Fondo se hace bajo la modalidad de concursos anuales y asignaciones directas, en cualquier caso, siempre contra programas o proyectos que deben cumplir las exigencias que establece el reglamento y, en su caso, la glosa presupuestaria respectiva.

Las asignaciones de recursos a las municipalidades, lo haya sido por concurso o por asignación directa, debe perfeccionarse mediante la celebración de un convenio con el Instituto. La municipalidad debe ingresar los recursos a su presupuesto como "Transferencia".

**Programas de agua potable rural.-** Son recursos que se encuentran establecidos como Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) en el presupuesto de la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Obras Hidráulicas, y están destinados a realizar inversión en programas o proyectos de agua potable rural.

Al MOP le corresponde comunicar a los gobiernos regionales el monto de los recursos disponibles para cada región y los criterios de elegibilidad. El consejo regional respectivo tiene la facultad de resolver la distribución de los recursos disponibles para proyectos nuevos y su respectiva prioridad, sobre la base de la proposición del intendente.

En este Programa las municipalidades hacen de nexo con la respectiva Secretaría Regional Ministerial del MOPTT y con las Unidades Técnicas de estos proyectos, que deben velar por promocionar y apoyar la constitución de Comités de Agua Potable Rural, requisito indispensable para obtener financiamiento. Está destinado a proveer de agua potable a comunidades rurales del país con población entre 150 y 3.000 habitantes. Financia proyectos de preinversión y de Inversión: entre los primeros pueden señalarse los informes hidrogeológicos, proyectos fuente de agua, sondeos o perforaciones de pozos, diseño de instalación, mejoramiento y/o rehabilitación de servicio y, en la inversión, financia nuevas obras o sistemas.

Los recursos de este Programa los administra el propio Ministerio: no ingresan al presupuesto municipal.

**Recursos del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE).-** Este Consejo fue creado por Decreto Supremo N°683, de 1990, del Ministerio del Interior, como un Comité Interministerial con el objetivo de asesorar al Presidente de la República en todas las materias relacionadas con la prevención y control del uso indebido, la producción y tráfico ilícito de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas y las demás actividades vinculadas con estos

delitos como, asimismo, en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción. Este Consejo es presidido por el Ministro del Interior.

Sus recursos se encuentran considerados en el presupuesto de la Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior y, además de sus gastos de funcionamiento, financia las políticas, planes y programas gubernamentales en esta materia. Parte de sus recursos son transferidos a organismos públicos o privados para el financiamiento de programas y proyectos.

Los convenios para la transferencia de recursos a las municipalidades se suscriben sobre la base de los programas comunales de prevención del consumo de drogas y los aportes que éstas comprometan (Programa Previene) La incorporación de nuevas comunas a este programa y la distribución de recursos entre comunas de una misma región debe ser consultada con el gobierno regional respectivo. Estos recursos no ingresan al presupuesto municipal debiendo ser administrados mediante una cuenta complementaria.

El CONACE, además, mantiene un fondo concursable dirigido, especialmente, a organizaciones de la sociedad civil que no persigan fines de lucro.

**Programa de Seguridad y Participación Ciudadana.-** Este Programa fue creado por Ley N°19.702, de Presupuestos del Sector Público para el año 2001, y se reglamentó por Decreto Supremo N°3.875, publicado en el Diario Oficial del 6 de febrero de 2001, del Ministerio del Interior, y a continuado vigente hasta la fecha incorporando cada año nuevas comunas beneficiarias. Se financia con los recursos que, anualmente, dispongan las leyes de presupuestos.

En general, puede decirse que este Programa es entendido como una propuesta de prevención social del delito, a través de la participación ciudadana, entendida como la suma de compromisos adquiridos por la comunidad local para mejorar su calidad de vida.

Interesa destacar el llamado Programa Comuna Segura que se financia con estos recursos y que, entre otros gastos que considera, permite la transferencia de fondos a las municipalidades incorporadas al Programa para financiar proyectos concursables presentados en el marco del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana por organizaciones de la sociedad civil que no persigan fines de lucro. Se financian los siguientes tres tipos de proyectos:

- Proyectos de promoción y participación ciudadana: mejoramiento de la calidad de vida.
- Proyectos de prevención psicosocial: orientado a acoger o dar atención a personas, familias y grupos que viven situaciones de vulnerabilidad.
- Proyectos de infraestructura y equipamiento participativo: orientado a cambiar características físicas de un territorio.

Los recursos no ingresan al presupuesto de la municipalidad, sino que deben ser administrados en una cuenta complementaria.

### **3. LOS GASTOS MUNICIPALES**

Los gastos anuales de una municipalidad están íntimamente asociados a los ingresos que pretenda obtener para el respectivo año, no obstante, el gasto concreto dependerá de las características y prioridades propias de cada municipalidad.

En el Capítulo III se analizaron las funciones privativas y las compartidas que les corresponden a las municipalidades. En consecuencia, en primer término, corresponde señalar que el gasto municipal debe ser determinado teniendo como antecedente las funciones que la ley le encomienda a las municipalidades. Cabe dejar establecido que tanto el Ministerio de Hacienda como la Contraloría General de la República son los organismos legalmente competentes para

dictar las exigencias contables y de control a las cuales deben ceñirse, estrictamente, las municipalidades para la confección y ejecución del presupuesto de gasto.

Los gastos municipales pueden agruparse en los siguientes cinco grupos: de operación; de prestaciones previsionales; de transferencias; de inversión; otros gastos.

1. **Gastos de Operación.-** Los gastos de operación son los gastos corrientes en que debe incurrir una municipalidad para funcionar y se clasifican en gastos en personal y gastos en bienes y servicios de consumo.
  - **Gastos en personal.-** Corresponden a aquellos recursos destinados a pagar las remuneraciones del personal municipal y los gastos derivados de la misma actividad. Se consideran los siguientes gastos:
    - Remuneraciones del personal de planta.
    - Remuneraciones variables (honorarios, horas extras, suplencias y reemplazos)
    - Jornales.
    - Viáticos.
    - Aportes patronales.
    - Bonificación de estímulo por desempeño funcionario.
    - Cotización Adicional (artículo 8º de la Ley N°18.566)
    - Otras Remuneraciones Reguladas por el Código del Trabajo.
    - Bonificación por desempeño institucional (artículo 4º de la Ley N°19.490)
    - Asignación de modernización Ley N°19.533.
    - Remuneraciones del personal a contrata.
    - Sobresueldos Personal a Contrata.
    - Aguinaldos y Bonos.
    - Asignación inherente al cargo Ley N°18.695.
  - **Gastos en bienes y servicios de consumo.-** Corresponden a aquellos recursos destinados a la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades municipales. Se pueden agrupar en los siguientes grupos:
    - Gastos inherentes al funcionamiento y actividad municipal.
    - Gastos en servicios a la comunidad. Estos representan un beneficio directo a los habitantes de la comuna, ya que se refieren al pago del alumbrado público, el aseo, la mantención de parques, jardines, semáforos y señalizaciones.
2. **Gastos por Prestaciones Previsionales.-** Comprende los gastos que tienen por objeto proteger a la población de riesgos sociales. Entre otros pueden señalarse las prestaciones de seguridad social, jubilaciones, pensiones y montepíos, bonificación, bonos de reconocimiento, desahucios e indemnizaciones, entre otros.
3. **Gastos de transferencias.-** Corresponde a subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca de bienes o servicios. Se pueden enumerar las siguientes:
  - Transferencias al sector privado que incluyen devoluciones (indemnizaciones por seguros, becas y otros análogos), fondos de emergencia, subvenciones a los sectores de la salud y educación, salas cunas y jardines infantiles, transferencias al voluntariado, inversión en programas sociales y culturales.

- Transferencias a otras entidades públicas, que incluyen todas las transferencias municipales a los servicios incorporados a su gestión, sea del sector salud o educación, al SENAME, a la JUNAEB, a programas sociales y culturales y al Fondo Común Municipal.
  - Transferencias al Fisco.
  - Cumplimiento de sentencias ejecutoriadas.
  - Gastos de funcionamiento de los servicios traspasados DFL N°1-3063, de 1980, del Ministerio del Interior y Ley N°18.096.
4. **Gastos de inversión.-** Son los gastos destinados a invertir en proyectos que promuevan el adelanto y el desarrollo local. Estos permiten analizar el grado en que las actividades y la administración municipal aportan al desarrollo de la comunidad. Se pueden agrupar en:
- Inversión en activos existentes, vale decir en los requisitos de inversión para funcionamiento, compra de vehículos, terrenos y edificios, así como en estudios para inversión;
  - Inversión regional o municipal, que comprende la ejecución de proyectos y programas locales en diversas áreas como sedes comunitarias, infraestructura para deporte, cultura y recreación, salud, educación, atención de menores, infraestructura sanitaria, áreas verdes, mejoramiento vial, alumbrado público, transportes, comunicaciones, pavimentos, electricidad, agua potable, alcantarillado, defensas fluviales, canales de regadío, turismo.
5. **Otros Gastos.-** Deben considerarse los siguientes:
- Inversión financiera.
  - Transferencias de capital.
  - Servicio de la deuda pública.
  - Operación de años anteriores.
  - Otros compromisos pendientes.
  - Saldo final de caja.



## CAPÍTULO X

### CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ASOCIACIONES

Un interesante medio que disponen las municipalidades para cumplir con sus funciones, no siempre bien utilizado, es la posibilidad que les entrega la ley para que constituyan o participen en corporaciones, fundaciones y asociaciones de municipalidades. Esta materia se encuentra tratada en el Título VI de la Ley de Municipalidades.

Cabe dejar establecido que las normas del referido Título VI no se aplican a las Corporaciones Culturales que dependen de municipalidades, cuando dichas corporaciones se hubieren constituido con anterioridad a la entrada en vigencia de la LOC N°18.695, de Municipalidades. Estas entidades y las que eventualmente puedan depender de ellas, por disposición de la misma Ley de Municipalidades, continuaron rigiéndose por las normas legales y reglamentarias que a dicha fecha les eran aplicables.

#### 1. CORPORACIONES Y FUNDACIONES MUNICIPALES

En su oportunidad señalamos que las municipalidades se rigen por normas de derecho público, salvo que la ley expresamente y respecto de algunas materias determinadas les extienda la normativa del derecho privado. Es lo que ocurre, precisamente, con la constitución o participación de las municipalidades en corporaciones y fundaciones.

Así, la Ley de Municipalidades, luego de disponer que ellas pueden constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, indica que *“Estas personas jurídicas se constituirán y regirán por las normas del Título XXXIII del Código Civil, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en esta ley.”*

*Corporación* es un conjunto de personas agrupadas con el propósito de desarrollar o lograr un fin común y permanente en el tiempo. *Fundación* es un conjunto de bienes, un patrimonio, destinado a cumplir un fin benéfico. En consecuencia, entre otras, la diferencia esencial entre corporación y fundación, radica en que las primeras corresponden a una agrupación de personas y las segundas a un conjunto de bienes.

#### **Características de las corporaciones y fundaciones municipales**

- Se autoriza a las municipalidades para constituir (iniciar) o participar (incorporarse) en corporaciones o fundaciones. La creación o participación, en cualquier caso, debe ser aprobada por el concejo.
- Puede constituirse una corporación o fundación municipal sin la integración de terceros o con la participación de una o más personas jurídicas de derecho privado o con otras entidades del sector público.
- La ley dispone que, unas y otras, no pueden perseguir fines de lucro. En todo caso, es de la esencia de toda corporación o fundación el no perseguir fin de lucro. Las personas jurídicas que persiguen fines de lucro se llaman sociedades o compañías.
- El objeto de las corporaciones y fundaciones municipales o en las que participen sólo puede estar referido a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte. Entre los fines, no puede comprenderse la administración y operación de establecimientos educacionales o de atención de menores.
- Deben obtener personalidad jurídica de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N°110, de 1979, del Ministerio de Justicia, Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica a Corporaciones y Fundaciones.

- Se rigen por las normas del Código Civil y por su respectivo Estatuto.
- Las personas que ejerzan algún cargo de director en este tipo de entidad no tienen derecho a percibir ningún emolumento por aquél desempeño.
- No pueden ser directores ni ejercer funciones de administración en ellas: el cónyuge del alcalde o de los concejales ni sus parientes consanguíneos hasta el tercer grado inclusive o por afinidad hasta el segundo grado, ni las personas ligadas a ellos por adopción.
- Las municipalidades pueden otorgar aportes y subvenciones a este tipo de corporaciones y fundaciones, en todo caso, con cargo al siete por ciento del presupuesto municipal que permite la ley por concepto de subvenciones y aportes.
- Las municipalidades no pueden caucionar los compromisos que contraigan estas entidades.
- El personal que trabaja en estas entidades se rige por las normas laborales y previsionales del sector privado.
- Estas entidades no pueden contratar empréstitos.
- Las corporaciones y fundaciones de participación municipal deben rendir semestralmente cuenta documentada a las municipalidades respectivas acerca de sus actividades y del uso de los recursos, sin perjuicio de la fiscalización general que le corresponde al concejo en lo relativo al uso de los aportes y subvenciones municipales.
- Estas entidades deben ser fiscalizadas por la unidad de control municipal, en lo referente a los aportes municipales que reciban.
- Lo anterior lo es sin perjuicio de la fiscalización que corresponde a Contraloría General de la República respecto del uso y destino de los recursos municipales entregados a este tipo de corporaciones y fundaciones y para ello puede disponer de toda la información que requiera para dicho efecto.

## 2. ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES

Se entiende por *asociación municipal* el pacto suscrito entre dos o más municipalidades tendiente a “*facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles*”. En consecuencia, a diferencia de las anteriores, las asociaciones de municipalidades no tienen personalidad jurídica propia y, en todo, se rigen por las normas del pacto.

### Características de las asociaciones de municipalidades

- Se constituyen mediante convenio. Estos convenios, a lo menos, deben consultar lo siguiente:
  - La especificación de las obligaciones que asume cada una de las municipalidades asociadas.
  - Los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas.
  - El personal que se dispondrá al efecto. En estas situaciones, no rige limitación de tiempo para las comisiones de servicio del personal municipal que se disponga.
  - La municipalidad que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.
- Pueden constituirse dos o más municipalidades, aunque no pertenezcan a la misma provincia o región.
- El convenio para participar en una asociación de municipalidades requiere del acuerdo de los respectivos concejos.
- Las asociaciones de municipalidades sólo pueden tener por objeto:
  - La atención de servicios comunes.
  - La ejecución de obras de desarrollo social.
  - El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
  - La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud o a otros fines que les sean propios.

- La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal.
- La coordinación con instituciones nacionales e internacionales a fin de perfeccionar el régimen municipal.
- Los fondos necesarios que involucren la participación en una asociación de municipalidades, en la parte que corresponda, debe consignarse en los presupuestos respectivos de cada municipalidad.
- Las municipalidades asociadas no pueden afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan. En otras palabras, las municipalidades no pueden ser demandadas por las eventuales obligaciones que haya contraído la asociación.
- Las asociaciones de municipalidades no pueden contratar empréstitos.



## CAPITULO XI

### LOS SERVICIOS TRASPASADOS

El texto original del artículo 38 del Decreto Ley N°3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, en lo que interesa, autorizó a las municipalidades para “*tomar a su cargo servicios que están siendo servidos por organismos del sector público*”. Esta fue la disposición que permitió traspasar los servicios de educación, salud y atención de menores, que históricamente habían sido de satisfacción eminentemente centralizada y financiamiento fiscal, desde el nivel central a la competencia y financiamiento municipal. Los tres servicios indicados, más los cementerios cuya administración fue traspasada a las municipalidades por Ley N°18.096, en el año 1982, son los que se reconocen como servicios traspasados o servicios incorporados a la gestión municipal.

#### 1. EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N°1-3.063, DE 1980, DE INTERIOR

El referido artículo 38, a fin de regular el traspaso de aquellos servicios, dispuso que un reglamento dictado por el Presidente de la República -que quedó contenido en el DFL N°1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior- debería contener las normas relativas al procedimiento para perfeccionar la transferencia de servicios, sus activos, recursos financieros y de personal, al sector municipal; determinación del régimen estatutario del personal de los servicios que se transfieran; y el establecimiento de normas especiales de administración financiera aplicable a los servicios transferidos.

De este modo, a partir de la entrada en vigencia del DFL N°1-3.063, de 1980, las municipalidades comenzaron a asumir la atención de los servicios de salud, de educación y de menores. Para los efectos de la administración y operación de estos servicios, tal como lo permitía aquél DFL, crearon en la estructura municipal las unidades respectivas adscritas a la Dirección de Desarrollo Comunitario, constituyeron corporaciones municipales o los entregaron a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

Cabe destacar los siguientes dos antecedentes que cambiaron el sentido original del DFL N°1-3.063, de 1980:

- (a) La Contraloría General de la República, luego de haber entrado en vigencia la LOC N°18.695, de Municipalidades, en el año 1988, dictaminó que en consideración a que las municipalidades estaban legalmente habilitadas para desarrollar, directamente o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas con la educación y la salud pública, debía entenderse que el traspaso de estos servicios tenía el carácter de definitivo. En consecuencia, no es posible que las municipalidades “devuelvan” los servicios que les fueron traspasados.
- (b) El Tribunal Constitucional, también en el año 1988, estableció que las municipalidades no podían transferir funciones públicas a instituciones de derecho privado, razón por la que, a contar de este año, no fue posible continuar creando corporaciones municipales para la atención de los servicios traspasados ni entregarlos a la administración y operación de personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

Posteriormente, por Ley N°19.602, en el año 1999, se incorporó a la Ley de Municipalidades un artículo nuevo que reconoció legalmente la “*unidad de servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal*” en la organización interna de las municipalidades. En el Capítulo VI de este Manual se señalaron las funciones que le corresponden a esta unidad.

## 2. LA FUNCIÓN DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

La educación se encuentra consagrada en la Constitución Política como un derecho que tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Esta Carta dispone que *“La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población”*.

La LOC N°18.962, de Enseñanza, *“fija los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y enseñanza media y asimismo regula el deber del estado de velar por su cumplimiento. Del mismo modo norma el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”*. Esta ley, además, establece que *“La educación se manifiesta a través de la enseñanza formal y de la enseñanza informal”*. Los niveles de enseñanza básica y media quedan comprendidos en la enseñanza formal.

La educación, según se dijo, es función municipal permanente a contar de la entrada en vigencia de la Ley N°18.695, de Municipalidades, en cuanto estableció que *“Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: a) La educación y la cultura;”*

La función de educación que la Ley de Municipalidades le entrega a estas corporaciones no distingue si se trata de enseñanza formal o informal y, en consecuencia, debe entenderse que están habilitadas para desarrollar cualquiera de los dos tipos de enseñanza. Sin embargo, no cabe duda, están obligadas a atender los establecimientos de enseñanza básica y media que les fueron traspasados en razón de las disposiciones del DFL N°1-3.063, de 1980. Incluso más; están habilitadas para solicitar el reconocimiento oficial de nuevos establecimientos educacionales, por supuesto, en el caso que estén en situación de sostenerlos.

### ➤ El Estatuto de los Profesionales de la Educación

El DFL N°1-3.063, de 1980, disponía que *“El personal perteneciente al organismo o entidad del sector público que se haya traspasado o se traspase a la Administración Municipal, y el que posteriormente se contrate para este servicio por la Municipalidad, no será considerado dentro de la dotación fijada para el municipio respectivo. Dicho personal se registrará en todo por las normas laborales, de remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado”*. La misma norma indicaba que, a este personal, *“no le serán aplicables las normas de la legislación actual o futura que rijan las remuneraciones del sector público”*. No se distinguió entre personal docente y no docente y, en consecuencia, estas disposiciones se aplicaron a unos y otros.

La situación anterior se mantuvo hasta la entrada en vigencia de la Ley N°19.070, publicada en el Diario Oficial del 1° de julio de 1991, -cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra actualmente fijado por DFL N°1, de 1996, de Educación- que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, conocido también como Estatuto Docente. De este modo, a partir de esta ley, los profesionales de la educación comenzaron a registrarse por este sistema estatutario y los no docentes continuaron sujetos a la legislación laboral, de remuneraciones y de previsión aplicable al sector privado.

Este Estatuto está estructurado en los siguientes cuatro Títulos:

Título I	Normas Generales.
Título II	Aspectos Profesionales.
Título III	De la carrera de los profesionales de la educación del sector municipal.
Título IV	Del contrato de los profesionales de la educación del sector particular.

El **Título I** trata los siguientes aspectos:

- Dispone que este Estatuto, entre otros, se aplica a los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media a cargo de la administración municipal, sea que dicha administración esté siendo ejercida directamente o a través de una corporación municipal.
- Establece las personas que se reconocen como profesionales de la educación.
- Dispone que no pueden ejercer labores docentes aquellas personas que hayan sido condenadas por determinados delitos. Incluso pueden ser suspendidas de sus funciones desde que hayan sido sometidas a proceso por aquellos delitos.

El **Título II** contiene los siguientes cuatro párrafos: Funciones Profesionales; Formación y Perfeccionamiento; Participación; Autonomía y Responsabilidad profesionales.

- En el *primer párrafo* se indica que son funciones de los profesionales de la educación: la docente (que, a su vez, puede ser docencia de aula o actividad curricular no lectiva); la docente-directiva, y; las técnico-pedagógicas de apoyo. Define lo que debe entenderse por cada una de estas funciones. También establece el periodo que debe entenderse por año laboral docente.
- El *párrafo segundo* dispone que la formación de los profesionales de la educación corresponde a las instituciones de educación superior de acuerdo a la LOC de Enseñanza; que estos profesionales tiene derecho al perfeccionamiento profesional, cuyo objetivo es contribuir al mejoramiento del desempeño profesional de los docentes, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones; reconoce sujetos de colaboración en los procesos de perfeccionamiento profesional, entre otros, a los departamentos (unidades) de administración de la educación municipal y al Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación; requisitos que deben reunir los profesionales de la educación para postular a programas, cursos o actividades de perfeccionamiento que realice o establezca el Ministerio de Educación.
- El *tercer párrafo* establece normas sobre participación de los profesionales de la educación, en particular, que estos profesionales tendrán derecho a participar, con carácter consultivo, en el diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades de la unidad educativa correspondiente y de las relaciones de ésta con la comunidad. También tienen derecho a ser consultados en los procesos de proposición de políticas educacionales en los distintos niveles del sistema. Se reconocen los Consejos de Profesores u organismos equivalentes.
- Enseguida, en el *cuarto párrafo* de este Título, se dispone que los profesionales de la educación que se desempeñan en la función docente gozan de autonomía en su ejercicio, en todo caso, dicha autonomía debe respetar las disposiciones legales que orientan el sistema educacional, el proyecto educativo del establecimiento y los programas específicos de mejoramiento e innovación. Dispone como debe ejercerse aquella autonomía.

El **Título III** establece un sistema de carrera de los profesionales de la educación del sector municipal. Regula, en párrafos sucesivos, las siguientes materias:

- **Ámbito de aplicación.-** Se indica que este Título sólo se aplica a los profesionales de la educación que desempeñan funciones en los establecimientos educacionales del sector

municipal, integrando la respectiva dotación docente, y a los profesionales de la educación que ocupan cargos directivos y técnicos-pedagógicos en los organismos de administración de dicho sector. Se establece que debe entenderse por “sector municipal” aquellos establecimientos educacionales que dependen directamente de los Departamentos de Administración Educacional de cada Municipalidad (DAEM), o de las Corporaciones Educacionales creadas por éstas o los que habiendo sido municipales son administrados por corporaciones educacionales privadas, de acuerdo con las normas establecidas en el DFL N° 1-3.063, de 1980.

- **Ingreso a la carrera docente.-** Se regula el ingreso a la carrera docente; se establece lo que debe entenderse por dotación docente; la fecha y condiciones en que debe quedar fijada dicha dotación y que debe serlo conforme al número de alumnos del establecimiento por niveles y cursos y según el tipo de educación y la modalidad curricular, cuando estas sean de carácter especial; causas por las que pueden proceder adecuaciones a la dotación docente y que, en todo caso, regirá a contar del inicio del año escolar siguiente y que deben estar fundamentadas en el Plan de Desarrollo Educativo Municipal y basarse en razones de carácter técnico-pedagógico, salvo en el caso de reorganización; que las dotaciones deben ser determinadas por la Municipalidad respectiva mediante resolución fundada y justificarse ante el Departamento Provincial de Educación, órgano que puede observar la dotación fijada; se establecen los requisitos necesarios para incorporarse a una dotación del sector municipal; que la incorporación a una dotación municipal puede serlo en calidad de titular (incorporados previo concurso público de antecedentes) o en calidad de contratados (desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares); que el número de horas correspondientes a docentes en calidad de contratados en una misma Municipalidad o Corporación Educacional no podrá exceder del 20% del total de horas de la dotación de las mismas, salvo la excepción que se indica; se regulan los concursos públicos de antecedentes para la incorporación de un profesional de la educación a una dotación docente y se establecen Comisiones Calificadoras de Concursos; establece las especificaciones que debe contener el decreto alcaldicio o el contrato de trabajo, en su caso, que designa o contrata a un profesional de la educación; dispone que los Jefes de los Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM), sea cual fuere su denominación, deben ser nombrados mediante un concurso público de antecedentes.
- **Derechos del personal docente.-** Se dispone que los profesionales de la educación tienen derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, a las asignaciones que establece este mismo Estatuto y a las demás que puedan contemplar otras leyes; se señala lo que debe entenderse por remuneración básica mínima nacional; que los profesionales de la educación titulares tienen derecho a la estabilidad en las horas y funciones establecidas en sus respectivos decretos de designación o contratos de trabajo, en su caso; que se rigen por las normas de la Ley 16.744 en materia de accidentes en actos de servicio y de enfermedades contraídas en el desempeño de sus funciones; que tienen derecho a licencia médica en los casos que se indican; efectos de los convenios suscritos entre las Mutuales de Seguridad y las Municipalidades o Corporaciones municipales; se regulan los permisos para ausentarse de las labores por motivos particulares con o sin goce de remuneraciones; establece el periodo de feriado (vacaciones); prórroga por los meses de enero y febrero o por el periodo que medie entre dicho mes y el día anterior al inicio del año escolar, siempre que el profesional tenga más de seis meses continuos de servicios para el mismo municipio o corporación educacional municipal; destinaciones a otros establecimientos educacionales y convenios entre municipalidades para este propósito; derecho a permutar los cargos; derecho a que se les efectúen las imposiciones previsionales sobre la totalidad de sus remuneraciones; que los establecimientos educacionales del sector municipal deben dictar reglamentos internos sobre las siguientes materias: normas generales de índole técnico-pedagógicas, incluyendo las relativas al Consejo de Profesores; normas técnico-

administrativas sobre estructura y funcionamiento general del establecimiento, y; normas de prevención de riesgos, de higiene y seguridad.

- **Asignaciones especiales del personal docente.-** Este párrafo indica y regula las asignaciones que gozan los profesionales de la educación del sector municipal. Se reconocen las asignaciones de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica. Además, se dispone que las municipalidades pueden establecer, en carácter de temporal o permanente, por razones fundadas en el mérito, incrementos en las asignaciones anteriores y asignaciones especiales de incentivo profesional. También se concede un incentivo de carácter económico (bono) denominado Unidad de Mejoramiento Profesional a los profesionales que tengan una jornada semanal igual o superior a 30 horas cronológicas y situación de aquellos con jornada semanal inferior a aquella. Se establece una remuneración total mínima para aquellos profesionales de la educación que tengan una designación o contrato de 30 horas cronológicas semanales y se dispone una proporcionalidad para los demás y otras disposiciones.
- **Jornada de trabajo de los funcionarios de la educación.-** Se dispone que la jornada de trabajo de los profesionales de la educación se fijará en horas cronológicas de trabajo semanal, la que no podrá exceder de 44 horas cronológicas para un mismo empleador; la jornada semanal docente está conformada por horas de docencia de aula (que no podrá exceder de 33 horas excluidos los recreos) y horas de actividades curriculares no lectivas, en los casos que el docente haya sido designado para una jornada de 44 horas; si la jornada contratada es inferior a las 44 horas semanales, el máximo de clases quedará determinado por la proporción respectiva; se establecen disposiciones horarias especiales para los docentes que se desempeñan en establecimiento educacionales afectos al régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y para aquellos que cumplan funciones en jornada nocturna.
- **Deberes y obligaciones funcionarias de los profesionales de la educación.-** Se establece un sistema de evaluación de los profesionales de la educación que se desempeñen en funciones de docencia de aula, de carácter formativo. Dicha evaluación debe realizarse cada cuatro años y su resultado final podrá corresponder a los siguientes niveles de desempeño: destacado, competente, básico o insatisfactorio. Se indica que los profesionales de la educación del sector municipal se regirán por las normas del Estatuto Docente y supletoriamente por las del Código del Trabajo y sus leyes complementarias. El personal del sector municipal no está afecto a las normas sobre negociación colectiva.
- **Término de la relación laboral de los profesionales de la educación.-** Indica como causas para dejar de pertenecer a una dotación docente del sector municipal, las siguientes: renuncia voluntaria; falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función, establecidas fehacientemente en un sumario; término del período por el cual se efectuó el contrato; obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia de un régimen previsional, en relación a las respectivas funciones docentes; fallecimiento; por aplicación del inciso 7º del artículo 70 de este Estatuto (evaluación insatisfactoria); salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su función; pérdida sobreviniente de algunos de los requisitos de incorporación a una dotación docente; supresión de las horas que sirvan, siempre que concurren las causales y procedimientos legales pertinentes (en este caso procede una indemnización que se regula)

Por último, el **Título IV**, trata “*Del contrato de los profesionales de la educación del sector particular*”. Sólo diremos que las relaciones laborales entre los profesionales de la educación y los empleadores educacionales del sector particular, así como aquellas existentes en los establecimientos cuya administración se rige por el decreto ley N°3.166, de 1980, son de derecho

privado, y se rigen por las normas del Código del Trabajo y sus disposiciones complementarias en todo aquello que no está expresamente establecido en este título.

El reglamento del Estatuto Docente se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°453, de 1991, de Educación.

### ➤ **El sistema de financiamiento de la educación municipal**

En Chile la educación puede ser gratuita, de financiamiento compartido (Estado y padres y apoderados) o particular (pagada) No obstante que pueden existir y de hecho existen establecimientos educacionales no municipalizados que entregan educación gratuita, es indudable que la educación municipal se transformó en la modalidad destinada a cumplir el mandato constitucional en cuanto dispone que el Estado debe financiar un sistema gratuito con el objeto de dar acceso, a toda la población, a la educación básica y media que es obligatoria. La gratuidad o aporte del Estado opera a través de subvenciones a los establecimientos educacionales.

El régimen de subvención del Estado a establecimientos educacionales se encuentra contenido en el DFL N°2, de 1998, de Educación, y *“propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquella proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural”*. El Título I de este texto legal trata de la subvención a la educación gratuita; el Título II se refiere a la subvención a establecimientos educacionales de financiamiento compartido, y; el Título III a otras subvenciones especiales.

En primer término, para acceder a la subvención a la educación gratuita, este DFL exige la existencia de un responsable del establecimiento educacional, persona natural o jurídica, que se denomina “sostenedor”. La calidad de sostenedor, salvo aquella que corresponda a las municipalidades, es transferible cumpliéndose con los requisitos que se indican en la normativa.

Los establecimientos de enseñanza pueden impetrar el beneficio de la subvención, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que tengan reconocimiento oficial.
- Que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos por curso, que en cada caso y para atender las exigencias pedagógicas señale el reglamento.
- Que cuenten con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.
- Que cuenten con un reglamento interno que rija las relaciones entre el establecimiento y los alumnos, en el que deberán estar indicadas las causales de suspensión de los alumnos y de cancelación de matrícula.
- Que entre las exigencias de ingreso o permanencia no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, y
- Que se encuentren al día en los pagos por conceptos de remuneraciones y de cotizaciones previsionales respecto de su personal.

Además, los establecimientos educacionales que se incorporen al régimen de jornada escolar completa diurna, deben cumplir con los siguientes requisitos adicionales:

- Un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación general básica de 3° a 8°, y de 42 horas para la educación media humanístico científica y técnico- profesional. Para tal efecto, las horas de trabajo escolar serán de 45 minutos.

- Un tiempo semanal y el tiempo diario de permanencia de los alumnos en el establecimiento que permita la adecuada alternancia del trabajo escolar con los recreos y su alimentación, y el mayor tiempo que éstos representen, en conformidad a las normas que se señalen en el reglamento, y
- Asegurar que dentro de las actividades curriculares no lectivas, los profesionales de la educación que desarrollen labores docentes y tengan una designación o contrato de 20 o más horas cronológicas de trabajo semanal en el establecimiento, destinen un tiempo no inferior a dos horas cronológicas semanales, o su equivalente quincenal o mensual, para la realización de actividades de trabajo técnico-pedagógico en equipo, tales como perfeccionamiento, talleres, generación y evaluación de proyectos curriculares y de mejoramiento educativo.

En cuanto al monto de la subvención, el sistema opera en base a un valor unitario por alumno para cada nivel y modalidad de la enseñanza, expresado en unidades de subvención educacional (U.S.E.), que se aplica en los términos que lo dispone y regula esta ley.

Este DFL permite la incorporación de los establecimientos de educación media diurna, administrados por las municipalidades o por corporaciones que los administren por cuenta de ellas, a la modalidad de financiamiento compartido, siempre que exista el acuerdo mayoritario de los padres y apoderados de los alumnos del establecimiento. Este sistema, según se dijo, se encuentra regulado en el Título II de este texto legal.

El Título III, por su parte, regula varias subvenciones especiales que, en principio, no son incompatibles con la subvención a la educación gratuita ni con la que se entrega a los establecimientos de financiamiento compartido.

Por último, sobre esta materia, cabría agregar que el artículo 4º letra g) de la Ley de Municipalidades, sin sujeción al límite del 7% que establece aquella norma, permite otorgar subvenciones y aportes para fines específicos destinados a actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas a las municipalidades en virtud de lo establecido en el DFL N° 1-3.063, de Interior, de 1980, cualquiera sea su forma de administración.

### ➤ **El Plan de Desarrollo Educativo Municipal**

La Ley N°19.410 (Diario Oficial del 2 de septiembre de 1995), en sus artículos 4º, 5º y 6º, obliga a las Municipalidades, a través de sus Departamentos de Administración Educacional o de las Corporaciones Municipales, a formular anualmente un Plan de Desarrollo Educativo Municipal que deberá contemplar, a lo menos, los siguientes aspectos:

- Un diagnóstico de la situación de cada uno y del conjunto de los establecimientos educacionales del sector municipal de la comuna.
- La situación de oferta y demanda de matrícula en la comuna, así como en los subsectores que parezcan relevantes.
- Las metas que el DAEM o la Corporación y cada establecimiento pretendan alcanzar.
- La dotación docente y el personal no docente requerido para el ejercicio de las funciones administrativas y pedagógicas necesarias para el desarrollo del Plan en cada establecimiento y en la comuna, fundados en razones técnico-pedagógicas.
- Los programas de acción a desarrollar durante el año en cada establecimiento y en la comuna.

- El presupuesto de ingresos, gastos e inversión para la ejecución del Plan en cada establecimiento y en el conjunto de la comuna.

Este Plan debe ser presentado en la segunda quincena de septiembre de cada año, por el alcalde al concejo municipal para su sanción, y deberá ser conocido por el consejo económico y social. Asimismo debe ser remitido al Departamento Provincial de Educación y a los establecimientos educacionales de la comuna, para su informe y observaciones.

Los Directores de los establecimientos educacionales, al término de cada año escolar, elaborarán un informe donde darán cuenta de los resultados alcanzados y evaluarán los avances en el logro de los objetivos planteados en sus respectivos Planes de Desarrollo Educativo. Deben darlo a conocer a la comunidad escolar y remitirlo al DAEM o a la corporación, según corresponda.

### **3. LA FUNCIÓN DE SALUD MUNICIPAL**

La Constitución asegura a todas las personas “*el derecho a la protección de la salud*” con las siguientes ideas esenciales:

- Que el Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo.
- Que, asimismo, le corresponde al Estado la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.
- Que es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.
- Que cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado.

Las bases orgánicas del Sistema Nacional de Servicios de Salud fueron fijadas por el Decreto Ley N°2.763, de 1979, que reorganizó el Ministerio de Salud, creó los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública de Chile y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud. Este D.L. ha sido recientemente modificado por Ley N°19.937, publicada en el Diario Oficial del 24 de febrero de 2004, modificaciones que en su gran mayoría comenzarán a regir a contar del 1º de enero de 2005.

Por su parte, la Ley N°18.469, Regula el Ejercicio del Derecho Constitucional a la Protección de la Salud y Crea un Régimen de Prestaciones de Salud. Cabe señalar que esta ley, entre otras materias, establece cuales son las personas que se reconocen como afiliadas y beneficiarias del régimen de prestaciones de salud.

Por último cabría agregar como antecedente que en razón de lo dispuesto en la referida Ley N°19.937, se deberá dictar una frondosa regulación reglamentaria en materia de salud y, además, debe considerarse toda aquella otra que se encuentra en actual tramitación legislativa relacionada con el Sistema de Acceso Universal con Garantías Explícitas (Sistema AUGE)

#### **➤ El Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal**

En consecuencia, interesa destacar algunos aspectos relacionados con la atención primaria de salud que fue otro de los servicios traspasados a las municipalidades en virtud de las disposiciones del DFL N°1-3.063, de 1989, de Interior, en particular, el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.

Este Estatuto está contenido en la Ley N°19.378, publicada en el Diario oficial del 13 de abril de 1995, y está estructurado del siguiente modo:

Título Preliminar	Ámbito de Aplicación
Título I	Normas Generales del Régimen Laboral de la Atención Primaria de Salud Municipal
Título II	De la Carrera de los Funcionarios de la Salud del Sector Municipal que se Desempeñan en el Sistema de Atención Primaria
Título III	Del Financiamiento y la Administración de la Atención Primaria de Salud Municipal

El **Título Preliminar** establece el ámbito de aplicación de esta ley:

- Indica que sus normas se aplican a la administración, régimen de financiamiento y coordinación de la atención primaria de salud cuya gestión, en razón de los principios de descentralización y desconcentración, se haya traspasado a las municipalidades al 30 de junio de 1991, en virtud de convenios regidos por el DFL N°1.3.063, DE 1980, del Ministerio del Interior.
- También, en los aspectos anteriormente indicados, norma a aquellos establecimientos de atención primaria de salud que sean creados por las municipalidades, traspasados por los Servicios de Salud o que se incorporen a la administración municipal por cualquier causa.
- Dispone que, además, regula en lo pertinente la relación laboral, carrera funcionaria, deberes y derechos del respectivo personal que ejecute acciones de atención primaria de salud.
- Reconoce como *establecimientos municipales de atención primaria de salud* a los siguientes: los consultorios generales urbanos y rurales, las postas rurales y cualquier otra clase de establecimientos de salud administrados por las municipalidades o las instituciones privadas sin fines de lucro que los administren en virtud de convenios celebrados con ellas.
- Reconoce como *entidades administradoras de salud municipal* a las siguientes: las personas jurídicas que tengan a su cargo la administración y operación de establecimientos de atención primaria de salud municipal, sean éstas las municipalidades o instituciones privadas sin fines de lucro a las que la municipalidad haya entregado la administración de salud en conformidad con el artículo 12 del DFL N°1-3.063.
- Por último, este Título Preliminar dispone que esta ley se aplica a los profesionales y trabajadores que se desempeñan en los establecimientos municipales de atención primaria de salud y, además, a aquellos que, desempeñándose en entidades administradoras de salud municipal, ejecutan personalmente funciones y acciones directamente relacionadas con la atención primaria de salud.

El **Título I** se inicia con algunos artículos generales relativos al régimen laboral de la atención primaria de salud municipal y, enseguida, desarrolla las siguientes materias en tres párrafos sucesivos: Dotación y Jornada de Trabajo; Derechos del Personal; Remuneraciones.

- Los primeros artículos disponen: que a este personal, en todo lo no regulado por esta ley, se le aplican, supletoriamente, las normas del Estatuto de los Funcionarios Municipales y que no está afectos a las normas sobre negociación colectiva, sin perjuicio del derecho de asociación. Clasifica al personal en las siguientes categorías: a) médicos cirujanos, farmacéuticos, químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas; b) otros profesionales; c) técnicos de nivel superior; d) técnicos de salud; e) administrativos de salud; f) auxiliares de servicios de salud. Establece los requisitos para ser clasificado en cada categoría.
- El *párrafo 1º*, sobre Dotación y jornada de trabajo, indica que se entenderá por dotación de

atención primaria de salud municipal, el número total de horas semanales de trabajo del personal que cada entidad administradora requiere para su funcionamiento; que la dotación adecuada debe ser fijada, anualmente, por la entidad administradora correspondiente; se establecen los aspectos que deben considerarse para fijar la dotación adecuada y el procedimiento que debe seguirse; los requisitos exigidos para ingresar a una dotación; que el personal puede ser contratado a plazo fijo o indefinido y señala lo que debe entenderse por una u otra modalidad; establece que la jornada de trabajo de este personal será de 44 horas semanales, no obstante, la posibilidad de contrataciones con jornada parcial de trabajo; que el horario de trabajo debe adecuarse a las necesidades de funcionamiento y que procede el pago de horas extraordinarias..

- El *párrafo 2º*, Derechos del personal, establece que el contratado en forma indefinida tendrá derecho a la estabilidad en sus funciones y su relación laboral sólo puede terminar por causa legal; regula los permisos con y sin goce de remuneraciones y los feriados (vacaciones); que en materia de accidentes en actos de servicio y de enfermedades contraídas en el desempeño de sus funciones se aplican las normas de la Ley N°16.744, que las entidades empleadoras pueden adherirse a las mutualidades a que se refiere este cuerpo legal y otras normas relativas a enfermedades (licencias médicas) y previsión; que el personal con contrato indefinido tiene la posibilidad de permuta sus cargos y postular a los concursos de un Servicio de Salud con derecho preferente.
- El *párrafo 3º*, sobre remuneraciones, establece lo que debe entenderse por remuneración: el sueldo base; la asignación de atención primaria municipal, y; las demás asignaciones establecidas en atención a la naturaleza de las funciones o acciones a desarrollar, a las peculiares características del establecimiento y a la evaluación del desempeño funcionario (asignación por responsabilidad directiva, asignación por desempeño en condiciones difíciles, asignación de zona y asignación de mérito). Enseguida se norma cada uno de aquellos componentes remuneracionales.

El **Título II** está integrado por tres párrafos:

- El *párrafo 1º*, Aspectos Constitutivos de la Carrera Funcionaria, dispone: que la carrera funcionaria de los funcionarios de la salud del sector municipal debe garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso y el acceso a la capacitación, la objetividad de las calificaciones y la estabilidad en el empleo, reconocer la experiencia, el perfeccionamiento y el mérito funcionario, de acuerdo a este Estatuto; que el ingreso a la carrera funcionaria con contrato indefinido debe serlo previo concurso público de antecedentes, cuyas bases deben ser aprobadas por el Consejo Municipal y convocado por el alcalde respectivo; se establecen los requisitos para ser Director de algún establecimiento de atención primaria de salud municipal; que todo concurso debe ser suficientemente publicitado; que la entidad administradora de salud municipal debe establecer una comisión de concursos y establece su integración; señala que se entiende por carrera funcionaria el conjunto de disposiciones y principios que regulan la promoción, la mantención y el desarrollo de cada funcionario en su respectiva categoría; que cada categoría está constituida por 15 niveles diversos, sucesivos y crecientes, ordenados ascendentemente a contar del nivel 15; que todo funcionario estará clasificado en un nivel determinado, conforme a su experiencia y capacitación; se define lo que debe entenderse por experiencia, capacitación y mérito; que la entidad administradora de salud municipal debe establecer un sueldo base para cada uno de los niveles y su aprobación o posterior modificación requieren del acuerdo del concejo; que la remuneración de los funcionarios con contrato a plazo fijo debe asimilarse a los niveles establecidos para el personal con contrato indefinido; se regulan los bienes; se establecen normas sobre actividades de capacitación; el intercambio transitorio de funcionarios con otras entidades municipales como con instituciones del sector público o privado; establece la posibilidad de una asignación especial de carácter

transitorio que puede durar sólo hasta el 31 de diciembre de cada año.

- El *párrafo 2º*, Obligaciones Funcionarias, dispone que estos funcionarios deben ser calificados anualmente, evaluándose su labor y que tienen derecho a ser informados de la respectiva resolución y a apelar de la resolución de la respectiva comisión de calificación. También se establece que los funcionarios participarán, con carácter consultivo, en el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de las actividades del establecimiento donde se desempeñan.
- El *párrafo 3º*, Término de la Relación Laboral, dispone que los funcionarios de una dotación municipal sólo dejarán de pertenecer a ella por las siguientes causales: renuncia voluntaria; falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones funcionarias, establecidos fehacientemente por medio de un sumario; vencimiento del plazo del contrato; obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional; fallecimiento; calificación en lista de eliminación o en lista condicional por dos períodos consecutivos o tres acumulados; salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su cargo; estar inhabilitado para el ejercicio de funciones en cargos públicos o hallarse condenado por crimen o simple delito, con sentencia ejecutoriada; disminución o modificación de la dotación, en este caso, siempre que se cumplan las exigencias que establece la disposición.

El **Título III** se compone de dos párrafos:

- El *párrafo 1º* se refiere al financiamiento de la atención primaria de salud municipal. Se dispone que cada entidad administradora de salud municipal recibirá mensualmente, del Ministerio de Salud, a través de los Servicios de Salud y por intermedio de las municipalidades correspondientes, un aporte estatal que se determinará de acuerdo a los siguientes criterios: a) población potencialmente beneficiaria en la comuna y características epidemiológicas; b) nivel socioeconómico de la población e índices de ruralidad y dificultad para acceder y prestar atenciones de salud; c) el conjunto de prestaciones que se programen anualmente en los establecimientos de la comuna, y; d) cantidad de prestaciones que efectivamente realicen los establecimientos de salud municipal de la comuna, en base a una evaluación semestral. Este aporte estatal debe ser determinado anualmente por el Ministerio de Salud mediante decreto fundado, previa consulta al gobierno regional respectivo. Las entidades administradoras pueden reclamar al Ministerio de Salud, por intermedio del Secretario Regional Ministerial de Salud. Se establecen normas sobre publicidad del balance por parte de la municipalidad; las situaciones que dan derecho al aporte estatal; lo que debe entenderse por beneficiarios legales de los servicios de salud; casos en que las municipalidades, a través de los establecimientos de atención primaria de salud, puede cobrar por las prestaciones; se establece un fondo de salud municipal de ingresos propios y el destino de estos recursos; que el Servicio de Salud debe retener el aporte estatal cuando las entidades de salud municipal no se encuentren al día en el pago de las cotizaciones previsionales y de salud de su personal, hasta el monto máximo de las cotizaciones impagas; casos en que el aporte estatal puede ser modificado; que toda transferencia de recursos públicos dirigida a las entidades administradoras se hará por intermedio de la municipalidad respectiva, debiendo quedar reflejada en el presupuesto respectivo y constar en el balance anual que debe ser publicado.
- El *párrafo 2º* trata de la administración de la atención primaria de salud municipal. Se indica que los establecimientos de atención primaria de salud cumplirán las normas técnicas, planes y programas que sobre la materia imparta el Ministerio de Salud. No obstante, sin necesidad de autorización alguna, podrán extender, a costo municipal o mediante cobro al usuario, la atención de salud a otras prestaciones. Se autoriza a las municipalidades administradoras de establecimientos de salud para celebrar convenios con otras municipalidades para la administración conjunta de ellos. Se establece que las entidades administradoras de salud

municipal deben formular anualmente un proyecto de programa de salud municipal, que debe enmarcarse dentro de las normas técnicas del Ministerio de Salud, y que el reglamento debe establecer los diversos aspectos que deberá contener este programa. También se dispone que deben constituirse comisiones técnicas de salud intercomunal en cada jurisdicción de Servicios de Salud, de carácter asesor, para apoyarse técnicamente en la formulación de los programas de salud, en los procesos de evaluación, en la preparación de convenios intercomunales, en alternativas de capacitación y perfeccionamiento del personal y en el diseño de proyectos de inversión y se establece su integración. Que los Servicios de Salud supervisarán el cumplimiento de las normas técnicas que deben aplicarse a los establecimientos municipales de atención primaria y del programa de salud municipal.

El Reglamento General de la Ley N°19.378 se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°2.296, de 1995, del Ministerio de Salud, que regula en mayor detalle varias de las materias referidas en lo precedente. El Reglamento de la Carrera Funcionaria del Personal Regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal se encuentra contenido en el Decreto Supremo N°1.889, del mismo año y ministerio.

Reiterando lo que se indicó al tratar la función de educación, las municipalidades están facultadas para entregar subsidios y aportes para fines específicos destinados a actividades de salud, sin sujeción al límite del 7% a que se refiere la letra g) del artículo 4° de la Ley de Municipalidades.

#### **4. LA ATENCION DE MENORES**

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) fue creado por el Decreto Ley N°2.465, de 1979, como un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir o proteger a los menores a que se refiere esta ley y para estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que desarrollen las entidades públicas o privadas que coadyuven con sus funciones. Se entiende por entidades coadyuvantes a todas aquellas que, reconocidas o no como colaboradoras del SENAME de acuerdo a la normativa que lo rige, presten asistencia o protección a los menores que se encuentren en alguna de las situaciones que se enumeran en el Reglamento del Servicio Nacional de Menores, contenido en el Decreto Supremo N°356, de 1980, del Ministerio de Justicia.

En particular, el referido reglamento, dispuso que el SENAME *“creará y administrará directamente las Casas de Menores y los establecimientos de rehabilitación para menores con problemas conductuales y llevará a la práctica, por sí o a través de sus instituciones colaboradoras, otros sistemas asistenciales que señale la ley o que sean establecidos por el Ministerio de Justicia”* e, incluso, *“Por subsidiariedad y en casos calificados, con la autorización de dicho Ministerio, podrá crear y administrar establecimientos de prevención y protección”* De lo anterior se desprende que la acción de este Servicio está orientada a la prevención, protección y rehabilitación de menores.

Queda establecido, asimismo, que los establecimientos colaboradores o coadyuvantes para la atención de menores pueden estar a cargo de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

El DFL N°1-3.063, de 1980, del Ministerio de Interior, dispuso que la atención de menores era otro de los servicios del sector público que podían tomar bajo su responsabilidad las municipalidades. En concreto, lo que esta norma estaba indicando, era que los establecimientos a cargo del Servicio Nacional de Menores podían ser traspasados por este organismo a la administración y operación de las municipalidades en los términos y demás condiciones que establecía este DFL y que, en general, dispuso que podían hacerse cargo directamente, constituir una persona jurídica especial o entregar su administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persiguieran fines de lucro.

En consecuencia, los establecimientos de atención de menores a cargo de las municipalidades deben entenderse como entidades colaboradoras del SENAME, situación que se ajusta perfectamente al artículo 4º de la Ley de Municipalidades en cuanto dispone que estas corporaciones pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la asistencia social, cuyo sería el caso.

En cuanto al financiamiento de los establecimientos de atención de menores, el DFL N°1.385, de 1980, establece un régimen de subvenciones para las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores.

Sobre aquél aspecto, cabe señalar que las instituciones asistenciales reconocidas como colaboradoras del SENAME tienen derecho a recibir una subvención fiscal mensual calculada de acuerdo al número de menores efectivamente atendidos durante cada mes. Enseguida, se les reconoce un monto unitario diario de subvención por menor. En ambos casos, el monto de la subvención está relacionado con la modalidad de atención al menor y que puede ser: tránsito y distribución; observación y diagnóstico; prevención; protección simple; protección de deficientes leves y moderados; protección de deficientes leves y moderados diurna; rehabilitación conductual y psíquica; rehabilitación conductual o psíquica diurna; libertad vigilada; colocación familiar.

Se dispone que las instituciones públicas colaboradoras del Servicio Nacional de Menores, entre las que se encuentran las municipalidades, no pueden destinar la subvención fiscal al pago de remuneraciones del personal.

Corresponde al SENAME la supervisión técnica de los establecimientos para la atención de menores, cualquiera sea su modalidad de atención y la persona natural o jurídica que lo esté administrando. También este órgano está autorizado para desarrollar auditorías respecto de los recursos fiscales que se les hayan entregado e, incluso, está legalmente facultado para aplicar sanciones administrativas, denunciar a la justicia las infracciones calificadas como graves o hacerse parte en los procesos correspondientes (artículo 2º del Decreto Ley N°3.606, de 1981).

## **5. LOS CEMENTERIOS**

La atención de los cementerios por parte de las municipalidades –a diferencia de lo que ocurrió con la educación, la salud y la atención de menores- se verificó en razón del expreso mandato contenido en la Ley N°18.096, publicada en el Diario Oficial del 25 de enero de 1982. A esa fecha, los cementerios públicos, que fueron los traspasados, estaban a cargo de los Servicios de Salud.

A contar de la fecha de vigencia de aquella ley, 1º de marzo de 1982, las municipalidades pasaron a tomar a su cargo los cementerios públicos ubicados dentro de sus respectivos territorios comunales y adquirieron, por el sólo ministerio de la ley, el dominio de ellos, con sus terrenos, instalaciones, equipos y, en general, con todo su activo y pasivo. La gestión de ellos debería sujetarse a las normas legales y reglamentarias aplicables a estos servicios y respetarse los derechos que, en conformidad a aquellas normas, correspondieran a los titulares de las sepulturas y demás personas con derecho a ser sepultadas en ellas.

En cuanto al personal adscrito a los cementerios traspasados, se señaló que deberían pasar a depender de la municipalidad respectiva, sin ser considerados dentro de la dotación máxima fijada para estas corporaciones. En lo sucesivo, su relación laboral debía regirse por la legislación común aplicable a los particulares.

También se dispuso que las municipalidades debían llevar presupuestos separados respecto de los cementerios que se incorporen a su gestión.

La normativa general relativa a los cementerios se encuentra contenida en el Libro Octavo del Código Sanitario, que se refiere a las inhumaciones, exhumaciones y traslado de cadáveres, y en el Decreto Supremo N°357, de 1970, del Ministerio de Salud, Reglamento General de Cementerios.



## CAPÍTULO XII

### SERVICIOS A LA COMUNIDAD

Las municipalidades, en el contexto de “*satisfacer las necesidades de la comunidad local*”, además de los llamados servicios traspasados o servicios incorporados a la gestión municipal que se examinaron en el capítulo anterior y que están destinados, fundamentalmente, a satisfacer necesidades de personas concretas como son la educación, la salud y la atención de menores, deben preocuparse de otro tipo de necesidades que más bien están relacionadas con los espacios públicos de la comuna y que tienen un indudable efecto en la calidad de vida cotidiana de la población.

La idea de este acápite es hacer referencia a este segundo grupo de servicios municipales. Nos referiremos al tema del medio ambiente, a la vialidad urbana y a aquellos servicios conocidos como gastos en servicios a la comunidad.

#### 1. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación es un derecho consagrado en la Constitución Política.

Vimos en su oportunidad que, entre las funciones que las municipalidades pueden realizar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado (función compartida), se encuentra la protección del medio ambiente. Aún más, la Ley de Municipalidades dispone que “*Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.*”

En consecuencia, recapitulando, puede decirse que las municipalidades tienen un doble rol en este asunto: a) por una parte, están habilitadas para realizar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado funciones relacionadas con el medio ambiente, y: b) por otra, son legalmente competentes para colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.

La Ley N°19.300 es la que contiene las Bases Generales del Medio Ambiente, sin perjuicio de la existencia de una extensa normativa relacionada con el tema medio ambiental. El texto de la referida ley define una serie de conceptos; también se refiere a los instrumentos de gestión ambiental, entre otros, cabe destacar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, a las normas de calidad ambiental y de la preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, a los planes de manejo, prevención o descontaminación; asimismo trata de la responsabilidad por daño ambiental; establece normas sobre fiscalización; crea el Fondo de Protección Ambiental; y, crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Es importante conocer, a lo menos, el significado de los siguientes tres conceptos en los términos que los define la referida Ley N°19.300:

- **Medio Ambiente.-** el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente

modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.

- **Medio Ambiente Libre de Contaminación.-** aquél en que los contaminantes se encuentran en concentraciones y periodos inferiores a aquellos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental.
- **Impacto Ambiental.-** la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada.

## 2. FUNCIONES RELACIONADAS CON LA VIALIDAD URBANA Y RURAL

También es función de las municipalidades, en este caso compartida en cuanto la pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, “*la vialidad urbana y rural*”.

La palabra vialidad debe entenderse como el conjunto de servicios pertenecientes a las vías públicas. La Ley de Tránsito define una serie de palabras que tienen relación con la definición que hemos entregado de vías públicas: acera, avenida o calle, berma, calzada, camino, cruce, cuneta, demarcación, eje de calzada, esquina, intersección, línea de detención, paso para peatones, pista de circulación, semáforos, señal de tránsito, tránsito, vía, vía de tránsito restringido. En consecuencia, debemos entender que las municipalidades están habilitadas para intervenir, ejerciendo funciones, en todas aquellas materias.

A la unidad de tránsito y transporte públicos, que examinamos en el Capítulo VI, corresponde la responsabilidad, en general, de aplicar las normas sobre tránsito y transporte públicos en la comuna y, en consecuencia, la tarea de satisfacer este tipo de necesidades.

No obstante, en materia de vialidad, es importante destacar que las municipalidades están autorizadas para efectuar directamente, dentro del territorio comunal, obras de pavimentación financiadas con sus propios recursos. Dado que, en el caso de la pavimentación, se trata de una obra municipal, la responsabilidad de este servicio recae en la unidad encargada de obras municipales o, en algunos casos, en la unidad de pavimentación dependiente de aquella unidad.

En estos casos, la municipalidad debe proceder a la contratación del servicio de pavimentación mediante licitación pública, proceso en el que sólo pueden participar empresas del sector privado, sin perjuicio que el proyecto y la obra correspondiente deben ser aprobados por el Servicio Regional del MINVU respectivo.

Desde este punto de vista, corresponde al municipio:

- Conservar, reponer y construir los pavimentos de las calzadas en condiciones apropiada para la circulación vehicular.
- Conservar, reponer y construir los pavimentos de los espacios de circulación peatonal.
- Elaborar y ejecutar los proyectos de vialidad urbana y rural que corresponda.
- Elaborar las bases y especificaciones técnicas de las propuestas para la contratación de ejecución de obras relacionadas con la pavimentación.
- Fiscalizar el cumplimiento de los contratos de las obras licitadas.

## 3. LOS GASTOS EN SERVICIOS A LA COMUNIDAD

En el Capítulo IX, al tratar los gastos municipales, entre otros, se indicó que el presupuesto municipal anual debía contemplar los llamados “Gastos en Servicios a la Comunidad”. Todos estos

gastos están referidos al funcionamiento de bienes de uso público o a la prestación de un servicio imprescindible para la comuna y la comunidad.

Estos gastos son los siguientes: consumo de alumbrado público; consumo de agua; el servicio de aseo; la mantención de parques y jardines; la mantención del alumbrado público; la mantención de semáforos; la mantención de señalizaciones de tránsito; otros servicios comunitarios.

El desembolso de las municipalidades por aquellos conceptos representa, en promedio y aproximadamente, un 65% del total de lo que anualmente destinan a bienes y servicios de consumo.

En consideración a que es característica de las municipalidades chilenas contar con plantas de personal relativamente pequeñas, es más conveniente para ellas, en algunas situaciones, externalizar la satisfacción del servicio, esto es, convenir la prestación respectiva con empresas privadas. La contratación con terceros se formaliza mediante un contrato en el que la empresa se obliga a prestar el servicio y la municipalidad a pagar su costo, quedando siempre esta última con la responsabilidad final por el buen cumplimiento de los servicios. Dependiendo del monto del contrato puede ser necesaria la licitación pública para contratar la prestación.

Entre las eventuales ventajas de dicha modalidad se pueden mencionar las siguientes:

- Disminución de los gastos fijos, en cuanto la municipalidad no debe hacerse cargo de toda la infraestructura necesaria asociada a la prestación, como ser: mantención de camiones, maquinarias, repuestos, lubricantes, etc.
- Posibilidad de tomar medidas correctivas en forma ágil y eficaz, en atención a que la municipalidad, si la empresa contratada no cumple eficientemente su labor, puede dar por terminado el contrato por causas fundadas que deben estar contempladas en el propio instrumento para, enseguida, proceder a contratar con una nueva empresa. Esta alternativa no procede en el caso que la propia municipalidad preste el servicio.
- Reducción de su aparato administrativo.

En todo caso, la modalidad de prestación del servicio a la comunidad es una decisión municipal que dependerá de su realidad comunal.

Cabe dejar establecido que la Contraloría General de la República (Dictamen N°034883, de 2004) señaló que –a diferencia de los contratos a que se refiere el inciso 2° del artículo 8° de la Ley de Municipalidades en cuanto siempre deben regirse por la Ley N°19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios- las concesiones a que se refiere el inciso 3° de aquél mismo artículo 8° no se rigen por dicha ley, desde que *“no constituyen propiamente un acuerdo de voluntades entre una municipalidad y un concesionario ubicados en un plano de igualdad, sino que ellas involucran el ejercicio de un acto de autoridad, quién actúa en un plano de preeminencia respecto del particular, estableciendo las condiciones y cuya regulación se somete a un régimen jurídico de derecho público”*.

Enseguida examinaremos, en particular, alguno de los llamados Gastos en Servicios a la Comunidad:

**Consumo de alumbrado público.-** Este servicio comprende el consumo de energía eléctrica por el alumbrado público de la comuna. Corresponde a la municipalidad, en su carácter de administradora del espacio comunal, la responsabilidad de mantenerla iluminada en todos los lugares de uso público, entre otros, deben considerarse las avenidas, calles, pasajes, parques, plazas, paseos públicos. La municipalidad debe asumir el costo de este servicio, es decir, pagar las facturaciones mensuales que emita la respectiva empresa distribuidora de energía eléctrica.

Cabe señalar que este servicio es el de mayor costo promedio entre las municipalidades del país, alcanzando aproximadamente al 41% del total de los recursos que destinan por concepto de prestaciones de servicios a la comunidad.

Situación similar a lo indicado ocurre con el gasto por concepto de consumo de agua de cargo municipal: las municipalidades deben pagar la facturación mensual que corresponda.

**Mantenimiento del Alumbrado Público.-** Este servicio es diverso del anterior. En esta situación se persigue mantener en óptimo funcionamiento la infraestructura comunal de alumbrado público efectuando las reposiciones necesarias, las revisiones periódicas y la mantención preventiva del sistema que sean necesarias.

La municipalidad está habilitada para desarrollar directamente la mantención del alumbrado público de su comuna en caso de contar con los recursos humanos y técnicos suficientes e idóneos, sin embargo, podría contratar con terceros la mantención del referido servicio. Cabe hacer presente que no siempre la empresa distribuidora de energía eléctrica es la que se encarga de satisfacer esta necesidad, dado que existen empresas eléctricas especializadas dedicadas a este rubro.

En el caso que la municipalidad contrate el servicio con una empresa externa, debe asegurarse que se establezcan cláusulas suficientes que garanticen la perfecta prestación del servicio y, por supuesto, satisfacer oportunamente las facturas que emita la empresa a fin de evitar el pago de intereses. Estos contratos, en principio, rigen para el año presupuestario respectivo, no obstante, puede establecerse su renovación automática y sucesiva garantizándose, en todo caso, que la municipalidad quede en posición de poner término al contrato en los casos de insatisfacción por la prestación del servicio.

Este egreso representa, en promedio y aproximadamente, el 4% del total de recursos disponibles para gastos en servicios a la comunidad.

**Extracción de residuos sólidos (basura).-** Este servicio comprende tanto la recolección de los residuos sólidos domiciliarios y públicos y su posterior transporte al vertedero, cuanto el barrido y limpieza de las calles y demás espacios públicos de la comuna.

Al igual que en el caso del alumbrado público, este servicio puede ser desarrollado directamente por la municipalidad o contratarse a una empresa externa para que lo satisfaga y, en consecuencia, aquellas explicaciones valen para esta situación. El valor de estos contratos dependerá de variados factores, entre otros, la población a atender, la cantidad de industrias existentes en la comuna y la distancia del vertedero. En atención al elevado costo que implica la satisfacción de este servicio, lo normal será que su contratación con una empresa externa lo sea mediante el sistema de licitación pública.

Por la prestación de este servicio, sin perjuicio de las excepciones legales, la comunidad está obligada a pagar una tarifa por concepto de extracción de residuos sólidos domiciliarios. Dado que aquella tarifa corresponde a un ingreso propio permanente de las municipalidades se trató como tal en el Capítulo IX, a cuyo párrafo nos remitimos para una mejor comprensión del asunto. Sólo cabría agregar que la recuperación por este concepto es muy baja para las municipalidades y no supera, en general, el 25% del gasto.

Este servicio representa, en promedio, el 14% del total de los recursos de las municipalidades por concepto de gastos en servicios a la comunidad.

**Mantenimiento de áreas verdes.-** También corresponde a un servicio que puede ser desarrollado directamente por la municipalidad o por una empresa externa. La idea es que los parques, plazas y

jardines de responsabilidad municipal sean mantenidos en el mejor estado posible en cuanto a ornato, riego y aseo. El ornato de la comuna es una función privativa de las municipalidades

La existencia y óptima presentación de estos espacios públicos es un servicio muy valorado por la comunidad local. Además las áreas verdes son uno de los medios que existen para combatir la contaminación, especialmente la calidad del aire.

**Mantenimiento y conservación de semáforos.-** Este servicio comprende la atención permanente y continua de todos los semáforos de la comuna, así como un programa de mantenimiento, limpieza y servicio de emergencia las 24 horas del día y por ello lo lógico es que lo satisfaga una empresa externa, especialmente contratada para prestarlo. Como aparece obvio, es un servicio de gran importancia urbana que se concentra en las comunas de mayor población.

El costo promedio nacional de este servicio representa, aproximadamente, el 1,3% del total de los recursos destinados a Gastos en Servicios a la Comunidad.



## CAPITULO XIII

### LOS SUBSIDIOS SOCIALES

El primer artículo de la Constitución Política establece, como una de las bases de nuestra institucionalidad, que *“El 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...”* y, enseguida, que es deber del Estado *“dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”*.

El Estado, para cumplir con aquellas manifestaciones de intención, debe necesariamente involucrarse: por una parte, captando las necesidades de todas las personas y estratos y, por otra, proponiendo fórmulas que permitan apoyar a aquellos sectores más desprotegidos o carenciados. En otras palabras, el Estado debe mantener políticas sociales que contribuyan a mejorar o favorecer la situación de los más pobres.

Una de aquellas fórmulas son los llamados subsidios sociales, entendidos como una asistencia en dinero o avaluable en dinero y no reembolsable, que el Estado concede a determinadas personas para apoyarlas en una necesidad concreta autorizada por la legislación y siempre que cumplan los requisitos exigidos. En todo caso, en general, el cumplimiento de los requisitos sólo da derecho para postular al subsidio pues la selección se efectúa de acuerdo a un sistema de puntaje previamente establecido.

#### 1. MUNICIPALIDAD Y SUBSIDIOS SOCIALES

Es indudable que las municipalidades, dado que territorial y administrativamente están ubicadas en el lugar más cercano a la gente y desde que tienen por propósito *“satisfacer las necesidades de la comunidad local”*, se encuentran en una mejor posición para identificar a los sectores y personas necesitadas de un determinado apoyo y, en consecuencia, para focalizar la entrega de los distintos subsidios públicos de carácter social.

Cabe recordar que entre las funciones compartidas que la Ley de Municipalidades le encarga a estas corporaciones se encuentra la asistencia social, la salud pública, la educación y cultura, la capacitación y promoción del empleo, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias. En atención a que las municipalidades cuentan con aquellas funciones, la normativa vigente privilegia la selección de los subsidios sociales relacionados con aquellas materias a través de estas corporaciones. En el hecho y de modo preferente, la unidad encargada del desarrollo comunitario se encarga de atender los requerimientos relacionados con los subsidios sociales.

#### ➤ **¿Cómo se detectan las necesidades de los grupos más pobres?**

En la década de los 70 se percibió la necesidad de crear un instrumento estandarizado y único que permitiera focalizar la entrega de los programas sociales del Estado orientados a los sectores más necesitados. De este modo se originó la llamada Ficha CAS, que tuvo su origen en los llamados Comités de Asistencia Comunal, hoy inexistentes, y de ahí su sigla. Esta Ficha fue utilizada, sin modificaciones, hasta mediados del año 1988 y es conocida como Ficha CAS-1. A partir de dicha fecha se comenzó a aplicar la Ficha CAS-2 que corresponde a un instrumento estructurado con escasas diferencias respecto de la anterior.

## ➤ ¿Qué es la Ficha CAS 2?

Es un instrumento de estratificación social orientado a identificar, seleccionar y priorizar a los postulantes de beneficios sociales. Se aplica en forma descentralizada por las municipalidades y refleja la situación socioeconómica de las familias encuestadas.

La variación fundamental con la Ficha CAS 1 dice relación con lo relativo al procesamiento de la información y al establecimiento de ponderaciones tendientes a diferenciar, al interior de los grupos más pobres, a aquellos más afectados. Así se incorporó una ponderación para establecer variaciones de pobreza según contexto geográfico, es decir pobreza urbana o rural, tipo de clima al que está expuesto, y un sistema de puntaje continuo que varía según si el encuestado habita en zonas urbanas (desde 390 a 700 puntos) o en zonas rurales (desde 370 a 800 puntos). Esta Ficha considera pobre a todos los grupos familiares que se encuentren bajo los 600 puntos.

Esta segunda Ficha, luego de haber sido sometida a técnicas de análisis discriminante para mejorar la capacidad de identificación de la población objetivo, a contar del año 1999, comenzó a aplicarse con un nuevo cálculo de puntaje lo que permitió perfeccionar, aún más, el factor discriminatorio.

El diseño de la Ficha es una responsabilidad que le corresponde al Ministerio de Planificación y Cooperación como, asimismo, determinar su uso y formas de aplicación, procesamiento computacional y vigilar la aplicación del instrumento. Las municipalidades, por su parte, son las encargadas de tomar la encuesta, en forma directa o mediante el sistema de licitación pública o privada. La información contenida en cada Ficha y los medios que se utilicen para su procesamiento o almacenamiento tienen el carácter de secretos, no obstante, la información global puede ser divulgada con autorización del Mideplan. Asimismo, las municipalidades pueden traspasar la totalidad o parte de la información contenida en las Fichas a solicitud expresa del Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La Ficha CAS, Ficha CAS-2 o Ficha de Estratificación Social es, en esencia, un instrumento de información que permite estimar la magnitud de los déficit socioeconómicos que presenta la población encuestada. También puede decirse que es un sistema que permite identificar y calificar la pobreza en la comuna. Pretende recoger información sobre los siguientes indicadores:

- Condiciones sanitarias en que vive la familia encuestada.
- Servicios básicos de que dispone, especialmente relacionados con la cocina y el tipo de combustible empleado.
- Vivienda (tipo y calidad)
- Hacinamiento (cantidad de personas que habitan la vivienda, medida principalmente por la relación número de personas/número de camas disponibles)
- Educación (escolaridad del jefe de hogar y su cónyuge)
- Actividad laboral.

El objetivo de esta metodología es identificar a los potenciales beneficiarios y ordenarlos por puntaje para establecer, entre ellos, su prioridad en función del número de postulantes y la cantidad de recursos disponibles para cada tipo de subsidio o programa social.

El municipio tiene un importante papel en la administración de los subsidios a los más pobres como examinaremos a continuación.

## 2. ALGUNOS SUBSIDIOS Y PROGRAMAS

Enseguida examinaremos algunos subsidios y programas que son entregados, con directa participación de las municipalidades, aplicando la Ficha CAS.

### ➤ **Subsidio Único Familiar (SUF) para personas de escasos recursos**

Consiste en una suma equivalente a una asignación familiar que se paga mensualmente a las madres, embarazadas, padre, guardador o personas que tengan a su cargo a menores que vivan a sus expensas y que reúnan los requisitos legales exigidos para recibir el beneficio.

El pago se realiza durante 3 años y si se mantienen las condiciones que lo originan se puede volver a postular. Este beneficio termina el día 31 de diciembre del año en que los menores cumplen 18 años o cuando dejan de cumplir alguno de los requisitos.

#### **Subsidio Único Familiar - SUF (al menor)**

Este subsidio consiste en una ayuda económica mensual por parte del Estado, que se entrega a la madre del menor -o del inválido en su caso- a padres, guardadores o personas carentes de recursos que tengan a su cargo a menores de hasta 18 años de edad y que vivan a sus expensas.

##### (a) Requisitos y documentos necesarios para postular

- El beneficio se solicita en la comuna donde reside el postulante.
- Estar encuestado con ficha CAS 2.
- Los causantes no pueden estar percibiendo beneficios o ingresos mensuales iguales o superiores al monto del subsidio, cualquiera sea su origen, excepto pensión de orfandad.
- Los postulantes mayores de seis años deben acreditar al momento de solicitar el beneficio y anualmente la calidad de alumno regular de enseñanza básica, media o superior en un establecimiento de educación reconocido por el Ministerio de Educación o acreditar que se encuentra en alguna situación de excepción de acuerdo a la legislación vigente. Para tal efecto debe presentar Certificado de Escolaridad como alumno regular.
- Los niños menores de seis años deben acreditar participar en los programas de salud establecidos por el Ministerio de salud mediante la presentación de la fotocopia del carnet de control de salud (control del niño sano)
- Los postulantes (madre, padre o tutor del menor) deben presentar la fotocopia de la cédula de identidad.
- Presentar fotocopia del certificado de nacimiento o cédula de identidad del menor.
- Presentar liquidación de sueldo o declaración jurada simple que acredita la remuneración de la madre, padre o tutor del postulante. Esta declaración viene incluida en el formulario de postulación al subsidio.

##### (b) Beneficio que otorga

El valor ascendente a una asignación familiar, que se recibe mensualmente por cada menor por el que se concedió el beneficio, y que se paga por el INP en los lugares establecidos para ello, a contar del mes siguiente en que fue seleccionado para obtener este beneficio.

En el caso que el menor presente deficiencia mental, acreditado y dictaminado por la COMPIN, el beneficio se incrementa al doble y por ello se conoce como duplo SUF.

##### (c) Duración del Beneficio

El beneficio dura tres años. Se puede mantener la vigencia y pago hasta el 31 de diciembre del año en que el menor cumpla 18 años, siempre que se mantengan los requisitos exigidos.

(d) Causales de Extinción

- Por cumplimiento del período por el cual se concedió o el 31 de diciembre del año en que el menor cumple 18 años de edad.
- Cuando el postulante deje de cumplir con alguno de los requisitos solicitados.
- Por renuncia voluntaria del beneficiario.
- Por no cobro del beneficio durante 6 meses continuados.
- Por negativa a proporcionar los datos exigidos por la Ficha CAS 2.

(e) Valor Trámite: Trámite sin costo para el beneficiario.

Alcance Importante: El número de cupos es limitado para cada comuna.

**Subsidio Único Familiar - SUF (a la madre)**

Consiste en una ayuda económica del Estado, ascendente a una asignación familiar, que se otorga a la madre de un niño causante SUF.

(a) Requisitos y documentos necesarios para postular

- Solicitar el beneficio en la municipalidad de la comuna en que reside el postulante
- Acreditar ser madre de causante de subsidio único familiar.
- Carecer de recursos.
- Presentar cédula de identidad de la postulante.
- Presentar colilla de pago del SUF del menor.

(b) Beneficio que otorga

Una asignación familiar mensual, a contar del mes siguiente al que la madre es seleccionada para recibir el beneficio. El pago se efectúa en los lugares establecidos por el INP.

(c) Duración del beneficio

El beneficio dura tres años. Se puede volver a postular si se mantienen los requisitos y condiciones que dieron origen al SUF.

(d) Causales de Extinción

- Por cumplimiento del período por el cual se concedió o el 31 de diciembre del año en que el menor cumple 18 años de edad.
- Cuando el postulante deje de cumplir con alguno de los requisitos solicitados.
- Por renuncia voluntaria del beneficio.
- Por no cobro del beneficio durante 6 meses continuados.
- Por negativa a proporcionar los datos exigidos por la Ficha CAS 2.

(e) Valor Trámite: Trámite sin costo para el beneficiario.

Alcance Importante: El número de cupos es limitado para cada comuna.

### **Subsidio Único Familiar - SUF (maternal)**

Corresponde a una ayuda económica del Estado a la mujer embarazada carente de recursos

(a) Requisitos y documentos necesarios para postular.

La postulante debe solicitar este beneficio al 5º mes de embarazo en el Departamento Social de la Municipalidad donde reside. Deberá acreditar lo siguiente:

- Ser carente de recursos y tener ficha CAS vigente.
- Presentar cédula de identidad.
- Presentar certificado de residencia extendido por Carabineros de Chile.
- Presentar certificado médico o de matrona que acredite que la postulante se encuentra en el 5º mes de embarazo extendido por profesionales de los Servicios de Salud Pública o de Instituciones autorizadas para tal efecto.

(b) Beneficio que otorga.

Este beneficio asciende al valor de diez asignaciones familiares, por una sola vez, que se pagan por el INP en diez cuotas mensuales, a contar del mes siguiente en que se otorga el beneficio.

(c) Duración del beneficio.

Se paga por única vez. Si se vuelve a embarazar puede volver a postular.

(d) Causales de Extinción: No tiene.

(e) Valor Trámite: Trámite sin costo para el beneficiario.

**Alcance importante: El número de cupos es limitado para cada comuna.**

### **Subsidio Único Familiar – SUF (al Recién Nacido)**

Es una ayuda económica del Estado a las beneficiarias de subsidio maternal que, después del nacimiento del menor, lo soliciten en la Municipalidad respectiva

(a) Requisitos y documentos necesarios para postular.

- Este beneficio se solicita a los tres meses del nacimiento del menor en la Municipalidad de la comuna donde reside el postulante.
- Haber cobrado subsidio maternal en la municipalidad en que se postula.
- Presentar certificado de nacimiento del menor.
- Presentar colilla de pago del subsidio maternal.

(b) Beneficio que otorga.

Una asignación familiar que se paga por intermedio del INP a contar del mes siguiente de la selección del beneficiario.

(c) Duración del beneficio.

El beneficio tiene una duración de 3 años. Puede ser renovado si se mantienen los requisitos exigidos.

(d) Causales de Extinción.

- Por renuncia voluntaria de la beneficiaria.
- Que el padre o la madre del menor reciba asignación familiar por él, en su trabajo.
- No cobro del beneficio por seis meses.

(e) Valor Trámite: Trámite sin costo para el beneficiario

**Alcance Importante:** El número de cupos es limitado para cada comuna.

### ➤ Pensiones Asistenciales (PASIS)

#### **Pensión Asistencial de Ancianidad**

Consiste en una pensión mensual por parte del estado a personas mayores de 65 años de edad carentes de recursos y que no han podido obtener un beneficio previsional. Se otorga cuando los ingresos propios del postulante y por persona del grupo familiar no sean superiores al 50% de la pensión mínima.

Este beneficio se otorga con aportes fiscales y su duración es indefinida en tanto permanezcan las condiciones de carencia que dieron origen a su otorgamiento.

La postulación se debe realizar en la unidad encargada los asuntos sociales de la Municipalidad de la comuna donde reside el postulante.

(a) Requisitos y documentos necesarios para postular.

- Solicitar el beneficio en la municipalidad de la comuna correspondiente.
- Tener 65 años de edad cumplidos a la presentación de la solicitud.
- Contar con residencia mínima de tres años en el país.
- Estar encuestado con Ficha CAS 2 y ser carente de recursos.
- Carecer de previsión social.
- Presentar cédula de identidad del postulante.
- Presentar certificado de nacimiento cuando proceda.

(b) Beneficio que Otorga.

- El valor mínimo de la Pasis, actualmente, asciende a \$ 37.849.- mensuales cancelados por el INP a contra del mes siguiente de la selección.
- Este valor es reajustado una vez al año en función del IPC.
- Otorga gratuidad médica en consultorios y hospitales del Sistema Nacional de Salud.
- Otorga asignación familiar a los descendientes o menores que vivan a cargo del beneficiario a excepción del cónyuge.
- Los beneficiarios reciben una vez al año un bono de invierno.
- Los beneficiarios de las PASIS causan asignación por muerte. Este valor asciende al equivalente a tres ingresos mínimos (artículo 27 de la Ley 15.386)
- El fallecimiento del beneficiario de la pensión asistencial no origina pago de pensión de sobrevivencia a sus descendientes

(c) Duración del Beneficio.

El beneficio se paga mientras se mantenga la condición de carencia de recursos y en general las características socioeconómicas que dieron origen a éste.

(d) Causales de Extinción del Beneficio.

- Cuando se deje de cumplir alguno de los requisitos que dieron lugar al beneficio.
- Por no cobro del subsidio durante seis meses.
- Por renuncia voluntaria.
- Por muerte del beneficiario.
- Las pensiones asistenciales son incompatibles con el goce de cualquier otra pensión. Quienes reciban otro tipo de pensión deben renunciar a ella antes de solicitar pensión asistencial.

(e) Valor Trámite: Sin costo.

Alcance importante: Estas pensiones son concedidas por resolución del Intendente Regional y canalizadas vía municipio. Los cupos son limitados.

### **Pensión Asistencial de Invalidez**

- Ayuda del Estado que se otorga a inválidos de cualquier edad carentes de recursos.
- Se considera inválida a la persona que, presumiblemente en forma permanente, está incapacitada para desarrollar un trabajo normal o que sufre de disminución de su capacidad de trabajo de manera que no está en condiciones de procurarse lo necesario para su subsistencia y siempre que la invalidez no origine derecho a percibir una pensión derivada de accidentes del trabajo o de otro régimen de seguridad social.
- Este beneficio se mantiene en tanto duren las condiciones de carencia y pueden ser supervisadas por parte de la entidad competente, quien califica si continúa o no con el goce de ella.
- Se postula en la unidad encargada de los asuntos sociales de la municipalidad correspondiente a la comuna de residencia del postulante.

(a) Requisitos y documentos necesarios para postular.

- El beneficio debe solicitarse en la municipalidad correspondiente a la comuna del postulante.
- Ser inválido. Esta condición debe ser certificada por la COMPIN del servicio de salud correspondiente. Esta entidad debe emitir un certificado que acredite, al menos, dos tercios de incapacidad física o mental.
- Estar encuestado con Ficha CAS 2 y ser carente de recursos. Sus ingresos no deben ser superiores al 50 % de la pensión mínima en su ingreso per cápita y personal.
- Carecer de previsión social.
- Presentar cédula de identidad del postulante.
- Presentar certificado de nacimiento cuando proceda.

(b) Beneficio que Otorga.

- Actualmente el valor mínimo de la Pasis asciende a \$ 37.849.- mensuales que se pagan por el INP a contar del mes siguiente de la selección.
- Este valor es reajustado una vez al año en función del IPC.
- Otorga gratuidad médica en consultorios y hospitales del Sistema Nacional de Salud.

- Otorga asignación familiar a los descendientes o menores que vivan a cargo del beneficiario a excepción del cónyuge, si tiene carga familiar inválida, le da derecho a asignación doble, la que tiene una validez por tres años pudiendo renovarla.
- El fallecimiento del beneficiario de la pensión asistencial no origina pago de pensión de sobrevivencia a sus descendientes.

(c) Duración del Beneficio.

El beneficio se paga mientras se mantenga la condición de carencia de recursos y en general las características socioeconómicas que dieron origen a éste.

(d) Causales de Extinción del Beneficio.

- Cuando se deje de cumplir alguno de los requisitos que dieron lugar al beneficio.
- Por no cobro del subsidio durante seis meses.
- Por renuncia voluntaria.
- Por muerte del beneficiario.
- Las pensiones asistenciales son incompatibles con el goce de cualquier otra pensión. Quienes reciban otro tipo de pensión deben renunciar a ella antes de solicitar pensión asistencial.

(e) Valor Trámite: Sin costo.

Alcance Importante: Estas pensiones son concedidas por resolución del Intendente Regional y canalizadas vía municipio. Los cupos son limitados.

### **Pensión Asistencial de Invalidez para Deficientes Mentales**

Subsidio estatal que beneficia a las personas con deficiencia mental cualquiera sea su edad, siempre que no perciban subsidio único familiar.

La postulación se realiza en la comuna donde resida el postulante

(a) Requisitos y documentos necesarios para postular

- El postulante no puede estar recibiendo ningún tipo de pensión.
- Estar encuestado con Ficha CAS 2 y ser carente de recursos, es decir, su ingreso per cápita y personal no debe ser superior al 50% de la pensión mínima (actualmente \$37.849.-)
- Carecer de previsión social.
- Presentar cédula de identidad del postulante.
- Presentar certificado de la COMPIN que acredite a lo menos dos tercios de incapacidad intelectual.
- Presentar certificado de nacimiento cuando proceda.
- Certificado de residencia extendido por Carabineros de Chile.

(b) Beneficio que Otorga.

- El valor mínimo de la Pasis, actualmente, asciende a \$ 37.849.- mensuales que se pagan por el INP a contar del mes siguiente de la selección.
- Este valor es reajustado una vez al año en función del IPC.
- Otorga gratuidad médica en consultorios y hospitales del sistema nacional de salud.
- Otorga asignación familiar a los descendientes o menores que vivan a cargo del beneficiario a excepción del cónyuge.

- Los beneficiarios de las PASIS causan asignación por muerte. Este valor asciende al equivalente a tres ingresos mínimos (artículo 27 de la Ley 15.386)
- El fallecimiento del beneficiario de la pensión asistencial no origina pago de pensión de sobrevivencia a sus descendientes.

(c) Duración del Beneficio.

El beneficio se paga mientras se mantenga la condición de carencia de recursos y en general las características socioeconómicas que dieron origen a éste.

(d) Causales de Extinción del Beneficio.

- Cuando se deje de cumplir alguno de los requisitos que dieron lugar al beneficio.
- Por no cobro del subsidio durante seis meses.
- Por renuncia voluntaria.
- Por muerte del beneficiario.
- Las pensiones asistenciales son incompatibles con el goce de cualquier otra pensión. Quienes reciban otro tipo de pensión deben renunciar a ella antes de solicitar pensión asistencial.

(e) Valor Trámite: Sin costo

Alcance importante: Estas pensiones son concedidas por resolución del Intendente Regional y canalizadas vía municipio. Los cupos son limitados.

**Nota General:**

Las pensiones asistenciales, en la actualidad, son diferenciales en su monto dependiendo de tramos etáreos:

- Menores de 70 años.
- Más de 70 y menores de 75.
- Más de 75.

➤ **Programa Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado de Aguas Servidas**

Este subsidio se aplica en el país a contar del año 1990 y fue establecido por la Ley N°18.778. El reglamento de esta ley se encuentra contenido en el Decreto N°195, de 1998, del Ministerio de Hacienda.

Está dirigido a familias o personas que por su realidad socio-económica se encuentran en la imposibilidad de cancelar el valor total por concepto de las prestaciones por consumo de agua potable y/o servicios de alcantarillado de aguas servidas. Este subsidio se aplica al cargo fijo y a las demás variables correspondientes a la vivienda. Pueden ser beneficiarios tanto los residentes de las áreas urbanas como los de las rurales.

El subsidio consiste en el financiamiento estatal a una parte o porcentaje del pago mensual al consumo de agua potable. El beneficio es abonado mensualmente a la boleta de pago, por lo tanto, sólo debe pagarse la diferencia.

A la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior le corresponde el control financiero y administrativo del programa y, además, debe preparar el flujo de caja para el envío de los recursos correspondientes a las regiones. También le corresponde,

anualmente, recomendar al Ministerio de Hacienda el número de subsidios que deberían entregarse a cada región. Al intendente le corresponde distribuir los subsidios por comuna.

Es importante señalar, asimismo, que todos los beneficiarios del Programa Chile-Solidario tendrán derecho a este subsidio.

### **¿Dónde postular a este beneficio?**

Este beneficio debe ser solicitado por la persona interesada en la unidad encargada de los asuntos sociales de la municipalidad correspondiente a su domicilio.

### **¿Qué requisitos se deben cumplir?**

- Ser residente permanente en la comuna donde postula.
- Estar al día en los pagos del servicio de agua potable.
- Que el grupo familiar no tenga los recursos suficientes para pagar el total de la cuenta.

### **¿Qué documentos deben presentarse?**

- La última cuenta de agua potable pagada.
- En el caso que el postulante esté atrasado en el pago o mantenga deudas por este concepto, debe presentar un documento que acredite que realizó el convenio de pago o de repactación de la deuda con la empresa sanitaria correspondiente.
- Ficha CAS al día.
- Formulario de postulación a nombre del jefe de familia que es entregado por la misma municipalidad.

### **¿Cómo se otorga el beneficio?**

- La municipalidad debe verificar la situación socio-económica del grupo familiar.
- La municipalidad se encarga de pagar directamente a la respectiva empresa de agua potable el monto subsidiado.
- El beneficiario sólo debe pagar el saldo no subsidiado.

### **¿Cuánto tiempo dura el subsidio?**

- Tres años como máximo.
- No obstante, podría ser renovado por igual periodo en el caso de mantenerse las condiciones por las que fue concedido.

### **¿Porqué causas podría perderse el subsidio?**

- Por el no pago de tres cuentas seguidas.
- Por cambio de la situación socio-económica del beneficiario.

### **➤ Subsidios del Sector Vivienda**

#### **Fondo Solidario de Vivienda**

Está dirigido a familias sin acceso a crédito que deben postular en grupo. Deben estar patrocinadas por una entidad organizadora y presentar un proyecto habitacional aprobado por la municipalidad.

Requisitos del grupo para postular:

- Estar constituido, como mínimo, por 10 familias que no hayan recibido subsidio habitacional o vivienda y estén inscritas en el Serviu.
- El grupo debe tener personalidad jurídica y acreditar propiedad del terreno.
- Cada familia debe tener abierta una cuenta de ahorro y un plan para reunir 10 U.F.
- Justificar situación de pobreza con Ficha CAS II al día.
- No ser propietaria de vivienda.

#### **Vivienda Social Dinámica Sin Deuda.**

Está dirigido a familias sin acceso a crédito que pueden postular, en forma individual o grupal, a viviendas en conjuntos habitacionales SERVIU.

Requisitos para postular:

- Estar inscrito en el SERVIU.
- Justificar situación de pobreza con Ficha CAS II al día.
- No ser propietario de vivienda.
- Cumplir con un ahorro mínimo de 10 U.F.

#### **Subsidio Nueva Básica.**

Está dirigido a familias con acceso a crédito hipotecario que pueden postular, en forma individual o grupal, a un subsidio entre 100 y 140 U.F. para la compra de vivienda de hasta 600 U.F., nuevas o usadas.

Requisitos para postular:

- Estar inscrito en el SERVIU.
- No haber recibido subsidio habitacional o vivienda.
- No ser propietario de vivienda.
- Cumplir con un ahorro mínimo de 20 U.F.



## CAPITULO XIV

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

El presente capítulo se refiere a los siguientes dos temas: 1.- La participación ciudadana, en los términos que la trata la Ley de Municipalidades, y: 2.- La legislación relativa a organizaciones comunitarias: sus antecedentes legales y análisis de la ley vigente.

#### 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEY DE MUNICIPALIDADES

En cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política (artículo 107) que determina que la “*Ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales*”, la Ley de Municipalidades, en su Título IV, trata los siguientes temas:

##### A. LA ORDENANZA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En primer lugar se dispone que es obligación de cada municipalidad establecer, en una ordenanza, las *modalidades de participación de la ciudadanía local*, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación étnica de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal.

Sin perjuicio de las demás modalidades de participación que pueda establecer la referida ordenanza, en todo caso, debe regular las siguientes materias:

- **Las audiencias públicas.-** Esta ordenanza debe regular las audiencias públicas por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen. En las comunas de menos de 5.000 habitantes, corresponde al concejo determinar el número de ciudadanos que la pueden requerir.

Las solicitudes de audiencia pública, sin perjuicio de la facultad reguladora que le corresponde al concejo, deben ser acompañadas de las firmas de respaldo correspondientes, contener los fundamentos de la materia sometida a conocimiento del concejo y, además, deberá identificar a las personas que, en un número no superior a cinco, representarán a los requirentes en la audiencia pública que al efecto se determine.

- **La Oficina de Partes y Reclamos.-** Toda municipalidad debe habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de partes y reclamos abierta a la comunidad en general. La Ley de Municipalidades dispone que la respectiva ordenanza de participación ciudadana debe establecer un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos como, asimismo, los plazos en que el municipio deberá dar respuesta y que, en ningún caso, debe ser superior a treinta días.

##### B. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNAL

La Ley de Municipalidades establece que en cada municipalidad debe existir un consejo económico y social Comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada. La

ley lo entiende como un órgano asesor de la municipalidad que tiene por objeto asegurar la participación de las *organizaciones comunitarias* de carácter territorial y funcional y de las *actividades relevantes* en el progreso económico, social y cultural de la comuna. La integración, organización, competencias y funcionamiento de estos consejos debe ser determinados por cada municipalidad en un reglamento que el alcalde debe someter a la aprobación del concejo.

Este consejo es presidido por el alcalde respectivo y, en su ausencia, por el vicepresidente que haya elegido el propio consejo de entre sus miembros. Los consejeros duran cuatro años en sus funciones.

No obstante que sus competencias deben ser establecidas en el reglamento respectivo, la ley dispone que, con todo, este órgano debe pronunciarse sobre la cuenta pública del alcalde y sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna. Asimismo le corresponde emitir un informe previo en los casos que la municipalidad pretenda asignar y cambiar la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público. También en forma previa, debe ser oído por el alcalde cuando se pretenda la determinación de las unidades vecinales de la comuna respectiva. La ley, de igual modo, dispone que el alcalde debe informar a este consejo acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y del plan regulador; en estos casos, el consejo dispone de quince días para formular observaciones. Por último, se habilita a este consejo para interponer el recurso de reclamación que regula la Ley de Municipalidades.

La Ley de Municipalidades señala los requisitos que deben reunirse para ser miembro de este consejo. Asimismo, dispone que a estos cargos se les aplican las mismas inhabilidades e incompatibilidades que a los concejales y, además, que el cargo de consejero económico y social comunal es incompatible con el cargo de consejero regional, concejal y consejero provincial.

### **C. LOS PLEBISCITOS COMUNALES**

El alcalde puede convocar a plebiscito comunal cuando así haya sido determinado por: a) El alcalde con acuerdo del concejo; b) A requerimiento de los dos tercios del concejo; c) A iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, siempre que así lo haya solicitado, con firma ante notario o ante oficial de Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior, porcentaje que debe certificar el Director Regional del Servicio Electoral.

Se pueden someter a plebiscito comunal, exclusivamente, las siguientes materias: a) Aquellas relacionadas con administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal; b) La aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo; c) La modificación del plan regulador; d) Otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal.

En cuanto al procedimiento, los plebiscitos comunales se rigen por las siguientes normas:

- Dentro del décimo día de adoptado el acuerdo del concejo de someter a plebiscito determinada materia, de recepcionado oficialmente el requerimiento del concejo o de los ciudadanos, dependiendo el origen del requerimiento, el alcalde debe dictar un decreto convocando al referido plebiscito.
- Dicho decreto debe contener la o las materias sometidas a plebiscito como, igualmente, señalar la fecha de su realización.
- El decreto debe ser publicado en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna, dentro de los quince días siguientes de haberse dictado. La convocatoria, asimismo, debe ser difundida mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.

- El plebiscito comunal debe efectuarse no antes de sesenta ni después de noventa días, contados desde el día de publicación del referido decreto en el Diario Oficial.
- Las inscripciones electorales en la comuna respectiva se suspenderán desde el día siguiente a aquél en que se publique en el Diario Oficial el decreto alcaldicio convocando a plebiscito. Se reanudarán a contar del primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones comunique al Director del Servicio Electoral el término del proceso de calificación del plebiscito.
- Los resultados del plebiscito son vinculantes para la municipalidad, siempre que vote más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna respectiva.
- En estos plebiscitos no puede haber propaganda electoral por televisión, ni siquiera pagada.
- No puede convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco pueden celebrarse este tipo de plebiscitos dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio.
- El Servicio Electoral y la municipalidad, en forma previa a la convocatoria, deben coordinarse para la programación y realización de estos plebiscitos.
- La convocatoria a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República, suspende los plazos de realización de los plebiscitos comunales, hasta la proclamación de estos resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones.
- En todo lo que sea aplicable, estos plebiscitos deben someterse a las normas establecidas en la L.O.C. N°18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios; no se aplica el artículo 175 bis que se refiere a los boletines informativos que debe emitir el Ministerio del Interior.
- El costo de los plebiscitos comunales es de exclusivo cargo de la municipalidad respectiva.

## 2. LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: Antecedentes y Ley Vigente

La existencia de hecho de organizaciones comunitarias de carácter vecinal se remonta a principios del siglo XIX. Desde 1968, año de publicación de la primera ley relativa a la organización comunitaria hasta nuestros días, pueden distinguirse cuatro etapas que serán las que examinaremos a continuación.

### A. LA LEY N°16.880: La primera ley

La Ley N°16.880, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, dictada al amparo de la Constitución Política de 1925, se publicó en el Diario Oficial del 7 de agosto de 1968. Esta ley perseguía no sólo el reconocimiento legal de ellas, sino que, además, pretendió apoyar su creación, fomentar su desarrollo e incentivar la participación organizada de la vecindad en la solución de sus necesidades comunes. Distinguió dos tipos de organizaciones comunitarias, las de carácter territorial y las de carácter funcional, las que debían regirse por esta ley, su reglamento (Decreto N° 1481, de 04 de noviembre de 1968, del Ministerio del Interior) y los estatutos que libremente se hubieren dado.

De *carácter territorial* se reconoció sólo a las juntas de vecinos, entendidas como organizaciones comunitarias representativas de las personas que viven en una misma unidad vecinal, tanto urbana como rural. La unidad vecinal se definía como el territorio jurisdiccional de una junta de vecinos y *“debe corresponder al pueblo, barrio, población, sector o aldea en que conviven los vecinos, es decir, aquél territorio que constituye su fundamento natural de agrupación”*. Esta ley reconoció, expresamente, a las Juntas de Vecinos *“como una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades”*. Estableció que *“se entenderá por vecinos, para los efectos de la presente ley, a todas las personas mayores de 18 años de edad, que habiten en la misma Unidad Vecinal y que estén inscritas en el Registro de la Junta”*. La doctrina de la ley era una junta de vecinos por unidad vecinal.

De *carácter funcional* se reconoció a otras organizaciones comunitarias, en la medida que *“representen y promuevan valores específicos de la comunidad vecinal”*, tales como: centros de madres, centros culturales y artísticos, organizaciones juveniles, organizaciones deportivas, grupos corales, cooperativas e, incluso, inicialmente centros de padres y apoderados los que posteriormente fueron excluidos y regulados en forma separada.

Esta ley, asimismo, reconoció a las juntas de vecinos y organizaciones funcionales, *“el derecho a constituir organismos que las representen en los distintos niveles de la vida nacional, en Agrupaciones, Uniones, Federaciones y Confederaciones.”*. Estos niveles también podían gozar de personalidad jurídica.

El apoyo gubernamental a todas aquellas organizaciones comunitarias, entre 1965 y 1970, se entregó a la Consejería Nacional de Promoción Popular, que dependía administrativamente de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo y operacionalmente del Ministerio del Interior, a cargo de los planes de acción social. Esta repartición, entre 1970 y 1973, pasó a denominarse Consejería Nacional de Desarrollo Social.

En aquella nueva realidad y con aquellos apoyos gubernamentales la existencia de organizaciones comunitarias aumentó significativamente. De un total de 6.800, que eran las aproximadamente existentes en 1964, se llegó hasta cerca de las 20.000 a fines de dicha década. De este número de organizaciones comunitarias, unas 3.500 correspondían a juntas de vecinos. Sin contabilizar a los centros de padres y apoderados ni a las cooperativas, el conjunto de organizaciones comunitarias agrupaba a un total de 1.345.000 socios y de éstos, casi 350.000 correspondían a personas asociadas a juntas de vecinos.

## **B. LA SITUACIÓN DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR (1973-1989)**

A partir del 11 de septiembre de 1973, por la situación política de hecho que se originó en Chile debido a la asunción por parte de una Junta de Gobierno del Mando Supremo de la Nación, el desarrollo y desenvolvimiento de las organizaciones comunitarias sufrió un drástico deterioro que, en los hechos, paralizó el sentido y quehacer de ellas.

Lo anterior ocurrió fundamentalmente por lo siguiente: primero, en consideración a las declaraciones de estados de excepción constitucional que sufrió el país durante aquellos años y que restringieron una serie de derechos, entre otros el de reunión, y en segundo lugar, por la dictación del Decreto Ley N°349, en marzo de 1974, que instruyó en los siguientes sentidos principales: 1) prolongó el mandato de todas las directivas de juntas de vecinos y organizaciones funcionales hasta el 1° de octubre de 1975 para, enseguida, en marzo de 1975, por Decreto Ley N°911, prorrogar aquellos mandatos en forma indefinida; 2) en caso de imposibilidad física, moral o por cualquier otro motivo de uno o más directores y las directivas no pudieren desempeñar sus funciones por falta de quórum, los miembros faltantes debían ser nombrados por el gobernador del departamento respectivo; 3) el gobernador quedó facultado para solicitar, en cualquier tiempo, la renuncia de uno o más de los miembros de estas directivas y para nombrar a los reemplazantes; 4) las reuniones de directivas y asambleas debían llevarse a efecto conforme a las normas que sobre la materia debía impartir el Ministro del Interior, bajo sanción de declarar en receso a la organización infractora; 5) estas restricciones se extendieron a los colegios profesionales y de técnicos, a las cooperativas, corporaciones y fundaciones.

El referido Decreto Ley N°349 y sus modificaciones posteriores fue derogado por Ley N° 18.879, publicada el 19 de diciembre de 1989.

Por lo expuesto, si bien durante este período (1973-1989), salvo al final del régimen, no se derogó expresamente la Ley N°16.880, en la práctica dicho texto legal perdió su sentido original

desde que sus disposiciones fueron limitadas en su esencia, dado que los dirigentes de este tipo de organizaciones y, como consecuencia, las organizaciones mismas, fueron desprovistas de la autonomía que las caracterizaba pasando a regirse por una normativa paralela. No cabe duda que, debido a esta seria restricción democrática, se inició un paulatino proceso de proliferación de otros tipos de organizaciones populares de hecho.

### **C. LA LEY Nº18.893**

La Ley Nº 18.893, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, fue dictada por la Junta de Gobierno al amparo de la disposición transitoria Decimooctava en relación con la transitoria Vigésimanovena de la Constitución Política de 1980, que autorizaba a dicha Junta, entre otras atribuciones, para ejercer el Poder Legislativo. Esta ley se publicó el 30 de diciembre de 1989, esto es, once días después de haberse derogado el Decreto Ley Nº 349 y sus modificaciones y a menos de tres meses que asumiera el primer gobierno democrático, que había sido elegido por votación popular sólo días antes: el 14 de diciembre de 1989.

Esta ley, al igual como lo había hecho la 16.880, también distinguió entre organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional.

En todo caso, definió a las *organizaciones comunitarias de carácter territorial* de una manera distinta a como a como lo había hecho la 16.880. Dispuso que son *“aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades”*. En consecuencia, por una parte, cambió el objetivo y propósitos de este tipo de organizaciones y, por otra, reconoció expresamente como organizaciones de esta naturaleza ya no sólo a las juntas de vecinos, sino que, además, a los centros de madres, a las organizaciones de regantes y a las asociaciones de propietarios. Asimismo cambió el concepto de unidad vecinal, definiéndolas ahora como *“el territorio dentro de la competencia o agrupación de comunas, en el cual tienen su ámbito de competencia las juntas de vecinos y centros de madres que en él se constituyen”*. Por último cabe destacar que reconoció que podía existir más de una junta de vecinos dentro de una misma unidad vecinal.

En cuanto a las *organizaciones comunitarias de carácter funcional*, se las reconoció como *“aquellas cuya finalidad es representar y promover valores específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva”*. El objetivo era similar al establecido en la Ley 16.880, sin embargo, en esta ley, el ámbito de acción quedó claramente reducido a la comuna o agrupación de comunas respectiva.

A todas estas organizaciones comunitarias sólo se les reconoció el derecho de organizarse hasta el nivel comunal, pudiendo constituirse una o más uniones comunales del mismo tipo.

Esta ley fue derogada por la Ley Nº19.418.

### **D. LA LEY Nº19.418. La ley vigente**

Esta ley, publicada en el Diario Oficial del 9 de octubre de 1995, recupera el nombre de la Ley 16.880, en cuanto Establece Normas sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Actualmente, su texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado en el Decreto Supremo Nº58, de 1997, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1997.

## ➤ **Definiciones y Antecedentes Generales**

Define a las **juntas de vecinos** como “*las organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades*”. **Unidad vecinal**, para esta ley, es el territorio “*en que se subdividen las comunas, para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos*”. Por **vecino**, entiende a “*Las personas naturales, que tengan su residencia habitual en la unidad vecinal. Los vecinos que deseen incorporarse a una junta de vecinos deberán ser mayores de 18 años de edad e inscribirse en los registros de la misma.*”.

Así, esta ley vuelve a reconocer que las juntas de vecinos son las únicas que tienen el carácter de organizaciones comunitarias de carácter territorial y que su ámbito de competencia es la unidad vecinal respectiva, sin embargo, diferenciándose de la Ley 16.880, reconoce la posibilidad de que pueda existir más de una junta de vecinos por unidad vecinal. Sobre este último punto, existencia de más de una junta de vecinos por unidad vecinal, es interesante recordar que el Tribunal Constitucional resolvió que, al tenor de la Constitución Política de 1980, es inconstitucional imponer sólo una junta de vecinos por unidad vecinal (causa rol N°126, de 14 de mayo de 1991) y, posteriormente, que también es inconstitucional el establecer un porcentaje mínimo obligatorio de residentes de la unidad vecinal para su establecimiento (causa rol N°200, de 14 de noviembre de 1994) En todo caso, esta ley indica que sólo se puede pertenecer a una junta de vecinos y mientras no se renuncie por escrito a ella, la incorporación a otra junta de vecinos es nula.

Las **unidades vecinales**, de conformidad a la Constitución Política y a Ley de Municipalidades, están concebidas con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. Su establecimiento es atribución esencial de las municipalidades. De acuerdo a esta ley, las unidades vecinales deben ser determinadas por el alcalde, de propia iniciativa o a petición de las juntas de vecinos o de los vecinos interesados, con el acuerdo del concejo y oyendo al consejo económico y social comunal. El alcalde, al determinarlas, procurará que el número de ellas permita la más amplia participación de los vecinos, con el fin de facilitar una fluida relación entre las organizaciones comunitarias y el municipio.

La **organización comunitaria de carácter funcional** es definida por la Ley N°19.418 como “*aquella con personalidad jurídica y sin fines de lucro, que tenga por objeto representar y promover valores e intereses específicos de la comunidad, dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas respectiva*”. No entra a enumerar especies de organizaciones de este tipo ni entrega ejemplos y, por lo tanto, sólo atiende al objeto de ellas y a su ámbito de competencia en la comuna respectiva. El número mínimo de personas necesario para constituir una organización de esta naturaleza es de quince personas en las zonas urbanas y de diez en las zonas rurales. Para pertenecer a ellas se requiere tener, a lo menos, quince años de edad y domicilio en la comuna o agrupación de comunas respectiva. En todo lo demás, se rigen por mismas normas que se aplican a las juntas de vecinos.

## ➤ **Normas Comunes Aplicables a Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias**

A continuación se enumerarán las principales disposiciones de esta ley que se aplican, indistintamente, tanto a las juntas de vecinos como a las organizaciones comunitarias funcionales, cualquiera sea su naturaleza o características:

- No pueden perseguir fines de lucro y deben respetar la libertad religiosa y política de sus integrantes y se les prohíbe toda acción proselitista en tales materias.

- Corresponde al presidente la representación judicial y extrajudicial de la organización y, en su ausencia, al vicepresidente o quién lo subrogue de acuerdo con los estatutos.
- El ingreso a estas organizaciones es un acto voluntario, personal e indelegable y nadie puede ser obligado a pertenecer a ellas o impedírsele que se retire. No se puede negar el ingreso cuando las personas que lo requieran cumplan con los requisitos legales y estatutarios.
- **La constitución de las organizaciones comunitarias.-** Estas organizaciones se constituyen mediante acuerdo de los interesados en asamblea que se debe celebrar ante un ministro de fe (funcionario municipal designado para tal efecto por el alcalde; oficial del Registro Civil; Notario) En esta asamblea deben aprobarse los estatutos de la organización y elegirse un directorio provisional. Debe levantarse un acta con individualización de todos los asistentes. Copia autorizada de esta acta deberá depositarse en la secretaría municipal respectiva, dentro del plazo de treinta días contados de la fecha de la asamblea constitutiva. Efectuado este depósito, la organización comunitaria gozará de personalidad jurídica propia.

El secretario municipal, a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes del referido depósito, debe expedir una certificación consignado a lo menos: fecha del depósito; individualización de la organización comunitaria, integrantes del directorio provisorio y del ministro de fe; día, hora y lugar de la asamblea constitutiva; individualización y domicilio de la persona que realizó el trámite de depósito. Esta certificación debe ser entregada al presidente de la respectiva organización.

El secretario municipal, dentro de los treinta días siguientes de la fecha del depósito, puede objetar la constitución de la organización comunitaria si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos que exige la ley para su formación y aprobación de los estatutos. Se deberán subsanar las observaciones formuladas dentro del plazo de noventa días contados de la notificación respectiva, bajo sanción, por el sólo ministerio de la ley, de caducidad de la personalidad jurídica.

Si la constitución de la organización comunitaria no fue objetada o habiéndolo sido se subsanaron las observaciones, el directorio provisorio debe convocar a una asamblea extraordinaria para elegir el directorio definitivo y la comisión fiscalizadora de finanzas.

- **Los Estatutos.-** Los estatutos de las organizaciones comunitarias deben contener todas las menciones que se encuentra enumeradas en la Ley N°19.418: nombre y domicilio de la organización; objetivos; derechos y obligaciones de sus integrantes y dirigentes; causales de exclusión de sus integrantes; órganos de administración y control, y sus atribuciones; tipo y número de asambleas que se realizarán durante el año, indicando las materias que en ellas podrán tratarse; quórum para sesionar y adoptar acuerdos; normas sobre administración patrimonial y forma de fijar las cuotas ordinarias y extraordinarias; forma de liquidación y destino de los bienes en caso de disolución; procedimientos de incorporación a una unión comunal; establecimiento de la comisión electoral que tendrá a su cargo la organización y dirección de las elecciones internas; forma de elaborar el plan anual de actividades. En todo caso, podrán sujetarse a un estatuto tipo que les deberá ser proporcionado gratuitamente por la respectiva municipalidad.

Los estatutos se aprueban en la asamblea constitutiva. Sus modificaciones deben serlo en asamblea general extraordinaria, especialmente convocada al efecto y con el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros asociados y regirán una vez aprobadas por el secretario municipal respectivo.

- **Derechos de los miembros.-** La ley reconoce los siguientes derechos a cualquier miembro integrante de una organización comunitaria: participar en las asambleas que se lleven a efecto con derecho a voz y voto. El voto es unipersonal e indelegable; elegir y poder ser elegido en los cargos de la organización; presentar cualquier iniciativa, proyecto o proposición de estudio al directorio; tener acceso a los libros de actas, de contabilidad de la organización y de registros de afiliados; proponer censura a cualquiera de los miembros del directorio.
- **Cuotas.-** Es atribución de cada organización determinar libremente el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias y el sistema de recaudación. En todo caso, las cuotas extraordinarias sólo pueden ser acordadas en asamblea extraordinaria con el voto favorable de las tres cuartas partes de los afiliados presentes y ser destinadas a financiar, exclusivamente, proyectos o actividades previamente determinadas.
- **Término de la calidad de afiliado.-** La calidad de miembro de una organización comunitaria termina por cualquiera de las siguientes causales: por pérdida de alguna de las condiciones legales que lo habilitaban para ser miembro de ella; por renuncia; por exclusión, acordada en asamblea extraordinaria por los dos tercios de los miembros presentes, fundada en infracción grave a las normas de la Ley 19.418, de los estatutos de la organización o de sus obligaciones como miembro de ella. En todo caso, el acuerdo de exclusión debe ser precedido de la investigación correspondiente y previa audiencia del afectado para recibir sus descargos.
- **Registro de afiliados a la organización.-** Deben llevarlo todas las organizaciones comunitarias, en la forma y condiciones que establezcan sus propios estatutos. Se mantendrá en la sede comunitaria o, en caso de no poseerla, en el domicilio del secretario respectivo.
- **Asambleas.-** La asamblea es el órgano resolutorio superior de toda organización comunitaria y está constituida por la reunión del conjunto de sus afiliados. Existen asambleas generales ordinarias y extraordinarias. Las primeras se deben celebrar en las ocasiones y con la frecuencia que establezcan los estatutos y en ellas puede tratarse cualquier asunto relacionado con los intereses de la organización. Las extraordinarias se verificarán sólo cuando lo exijan las necesidades de la organización, los estatutos respectivos o la Ley 19.418 y sólo pueden tratarse las materias señaladas en la convocatoria.

En todo caso, son materias de asamblea extraordinaria las siguientes: la reforma de los estatutos; la adquisición, enajenación y gravamen de los bienes raíces de la organización; la determinación de las cuotas extraordinarias; la exclusión o la reintegración de uno o más afiliados; la elección del primer directorio definitivo; la convocatoria a elecciones y nominación de la comisión electoral; la disolución de la organización; la incorporación a una unión comunal o el retiro de la misma; la aprobación del plan anual de actividades; la cesación del cargo de algún dirigente por censura.

- **Directorio.-** Las organizaciones comunitarias deben ser dirigidas y administradas por un directorio compuesto, a lo menos, por cinco miembros titulares, elegidos en votación directa, secreta e informada, por un periodo de dos años, en una asamblea general ordinaria, pudiendo ser reelegidos. En el mismo acto se debe elegir igual número de miembros suplentes, los que entrarán a suplir a los titulares cuando se encuentren temporalmente impedidos de desempeñar el cargo o los reemplazarán definitivamente cuando algún titular no pueda continuar desempeñando sus funciones por fallecimiento, inhabilidad sobreviniente, imposibilidad o cualquiera otra causa legal. El directorio, necesariamente, debe contemplar los cargos de presidente, secretario y tesorero.
- **Requisitos para postular a un cargo dentro del directorio:** Los siguientes: tener 18 años de edad, salvo respecto de los directorios de organizaciones juveniles; tener como mínimo un año

de afiliación en la organización; ser chileno o extranjero avecindado por más de tres años en el país; no estar cumpliendo condena por delito que merezca pena aflictiva, y; no ser miembro de la comisión electoral de la organización.

- **Inscripción de postulantes y directores electos.-** Los postulantes al directorio deberán inscribirse, a lo menos, con diez días de anticipación a la fecha de la elección ante la comisión electoral de la organización. Resultarán electos aquellos que, en una misma votación, obtengan las más altas mayorías, correspondiendo la presidencia a aquella persona que haya obtenido la primera mayoría individual. Los demás cargos deben proveerse por elección de entre los propios integrantes del directorio. En estas elecciones cada afiliado tendrá derecho a un voto.
- **Bienes de la organización.-** Deben ser administrados por el presidente del respectivo directorio, siendo civilmente responsable en el desempeño de aquella administración, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderle. No obstante, los restantes miembros del directorio también pueden quedar sujetos a dichas responsabilidades en lo que a sus competencias corresponda.
- **Atribuciones especiales del presidente.-** Corresponde, especialmente al presidente de las organizaciones comunitarias, cumplir con las siguientes atribuciones: citar a asamblea general, ordinaria o extraordinaria; ejecutar los acuerdos de la asamblea; representar judicial y extrajudicialmente a la organización; rendir cuenta anual a la asamblea del manejo e inversión de los recursos que integran el patrimonio de la organización y del funcionamiento de la organización durante el año precedente.
- **Atribuciones del directorio.-** Sin perjuicio de lo que dispongan los estatutos, el directorio de toda organización comunitaria tiene las siguientes atribuciones: requerir del presidente, por al menos dos de sus miembros, la citación a asamblea general extraordinaria; proponer a la asamblea, en el mes de marzo, el plan anual de actividades y el presupuesto de ingresos y gastos; colaborar con el presidente en la ejecución de los acuerdos de la asamblea; colaborar con el presidente en la elaboración de la cuenta anual a la asamblea sobre el funcionamiento general de la organización, especialmente en lo referido al manejo e inversión de los recursos que integran su patrimonio; representar a la organización en los casos que lo exija la ley o los estatutos; concurrir con su acuerdo a las materias de su competencia que señale la ley o los estatutos.
- **Cesación del cargo de dirigente.-** Los dirigentes cesan en sus cargos por cualquiera de las siguientes causales: por el cumplimiento del plazo para el cual fueron elegidos; por renuncia presentada por escrito al directorio; por inhabilidad sobreviniente, calificada en conformidad con los estatutos; por censura acordada por los dos tercios de los miembros presentes en asamblea extraordinaria especialmente convocada al efecto (es motivo de censura la transgresión por los dirigentes de cualesquiera de los deberes que la ley en análisis les impone o transgredir los derechos legales que se reconocen a todo integrante de una organización comunitaria); por pérdida de la calidad de afiliado a la respectiva organización, y; por pérdida de la calidad de ciudadano.
- **Patrimonio.-** El patrimonio de las organizaciones comunitarias está integrado por: las cuotas o aportes ordinarios o extraordinarios; las donaciones o asignaciones por causa de muerte que se hicieren a la organización; los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título; la renta que obtengan por la gestión de centros comunitarios, talleres artesanales y cualquiera otros bienes de uso de la comunidad que posea; los ingresos provenientes de beneficios, rifas, fiestas sociales y otros de naturaleza similar; las subvenciones, aportes o fondos fiscales o

municipales que se le otorguen; las multas cobradas a sus miembros en conformidad con los estatutos, y; los demás ingresos que perciba a cualquier título.

Para postular al otorgamiento de subvenciones y otros aportes fiscales o municipales, las organizaciones comunitarias deberán presentar un proyecto conteniendo los objetivos, justificación y costos de las actividades. La formalización de estas subvenciones y aportes debe serlo a través de la suscripción de un convenio.

- **Exenciones.-** Las organizaciones comunitarias, entre otros beneficios, están exentas de toda las contribuciones, impuestos y derechos fiscales y municipales, con excepción de los establecidos en el decreto ley N° 825, de 1974, esto es, el impuesto a las ventas y servicios (IVA).
- **Recursos monetarios.-** Los fondos de las organizaciones comunitarias deben mantenerse en bancos o instituciones financieras legalmente reconocidas, a nombre de la respectiva organización. No puede mantenerse en caja o en dinero efectivo una suma superior a las dos unidades tributarias mensuales.
- **Balance o cuenta de resultados.-** Es obligación anual de las organizaciones comunitarias confeccionar un balance o cuenta de resultados, según el sistema contable con que operen y someterlos a la aprobación de la asamblea. El incumplimiento de esta obligación es causal de censura para todo el directorio de la organización.
- **Comisión fiscalizadora de finanzas.-** Debe ser elegida, anualmente, por la asamblea general y estará compuesta por tres miembros. Le corresponde revisar las cuentas e informar a la asamblea general sobre el balance o cuenta de resultados, inventario y contabilidad de la organización comunitaria.
- **Disolución de las organizaciones comunitarias.-** Pueden disolverse por acuerdo de la asamblea general, adoptado por la mayoría absoluta de los afiliados con derecho a voto.

Además se disolverán: por incurrir en alguna de las causales de disolución previstas en los estatutos; por haber disminuido sus integrantes a un porcentaje o número inferior al requerido para su constitución, durante un lapso de seis meses; por caducidad de la personalidad jurídica por no haber subsanado, dentro de plazo, las observaciones que haya manifestado el secretario municipal a los estatutos de la organización comunitaria. En estas situaciones, la disolución debe ser declarada mediante decreto alcaldicio fundado, notificado al presidente de la organización respectiva, personalmente o, en su defecto, por carta certificada. La organización afectada tiene derecho a reclamar ante el tribunal electoral regional correspondiente, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación.

- **Destino de los bienes en caso de disolución.-** En esta eventualidad, el patrimonio de las organizaciones comunitarias se aplicará a los fines que determinen sus propios estatutos. En ningún caso, los bienes podrán pasar al dominio de alguno de sus afiliados.

#### ➤ **Normas Especiales Aplicables a las Juntas de Vecinos**

Las siguientes disposiciones, sólo y exclusivamente, se aplican a las juntas de vecinos:

- En cada unidad vecinal podrá existir una o más juntas de vecinos.
- Cada junta de vecinos tiene el derecho de acceder a un local para su funcionamiento regular. La municipalidad respectiva deberá velar por la existencia de, a lo menos, una sede comunitaria por unidad vecinal, garantizando que su uso esté abierto a todas las

organizaciones comunitarias existentes en dicho territorio. En todo caso, tendrá la obligación de facilitar la utilización de locales o recintos propios o bajo su administración, para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias a aquellas juntas de vecinos que no cuenten con sede social adecuada para tal efecto.

- Para ser miembro de una junta de vecinos, además de tener dieciocho años de edad, debe residirse en la unidad vecinal respectiva.
- Para constituir una junta de vecinos se requiere, en cada unidad vecinal, la voluntad conforme del siguiente número de vecinos residentes en ella: cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta diez mil habitantes; cien vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de diez mil y hasta treinta mil habitantes; ciento cincuenta vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, y; doscientos vecinos en las comunas o agrupaciones de comunas de más de cien mil habitantes.
- Las juntas de vecinos tienen por objetivo promover la integración, la participación y el desarrollo de los habitantes de la unidad vecinal. En particular, les corresponde: representar a los vecinos ante cualesquiera autoridades, instituciones o personas para celebrar o realizar actos, contratos, convenios o gestiones conducentes al desarrollo integral de la unidad vecinal; aportar elementos de juicio y proposiciones que sirvan de base a las decisiones municipales; gestionar la solución de los asuntos o problemas que afectan a la unidad vecinal, representando las inquietudes e intereses de sus miembros en estas materias; colaborar con las autoridades comunales, y en particular con las jefaturas de los servicios públicos, en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad vecinal; ejecutar, en el ámbito de la unidad vecinal, las iniciativas y obras que crean convenientes, previa información oportuna de la autoridad, de acuerdo con las leyes, reglamentos y ordenanzas correspondientes; ejercer el derecho a una plena información sobre los programas y actividades municipales y de servicios públicos que afecten a su comunidad vecinal; proponer programas y colaborar con las autoridades en las iniciativas tendientes a la protección del medio ambiente de la comuna y, en especial, de la unidad vecinal.

Para el logro de los referidos objetivos, las juntas de vecinos cumplirán las siguientes funciones que desarrolla en forma más extensa la ley 19.418: 1) promover la defensa de los derechos constitucionales de las personas, especialmente los derechos humanos, y el desarrollo del espíritu de comunidad, cooperación y respeto a la diversidad y el pluralismo entre los habitantes de la unidad vecinal; 2) velar por la integración al desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la unidad vecinal; 3) promover el progreso urbanístico y el acceso a un hábitat satisfactorio de los habitantes de la unidad vecinal; 4) Procurar la buena calidad de los servicios a la comunidad, tanto públicos como privados.

- Las juntas de vecinos, para su mejor funcionamiento, pueden delegar el ejercicio de algunas de sus atribuciones en comités de vecinos y encomendar el estudio o la atención de asuntos específicos a comisiones formadas en su propio seno. Estos comités y comisiones no podrán obtener personalidad jurídica y su acción queda sometida y limitada a la junta de vecinos respectiva.
- Para el ejercicio de sus funciones, las juntas de vecinos deben elaborar los correspondientes programas de actividades y proyectos específicos de ejecución como, asimismo, el respectivo presupuesto de ingresos y gastos para cada período anual. Estos documentos deben ser aprobados en asamblea extraordinaria, por la mayoría de los socios presentes en la sesión.

### ➤ Normas Relativas a las Organizaciones Comunales

La Ley 19.418 reconoce y autoriza la constitución de *uniones comunales de juntas de vecinos* y *uniones comunales de organizaciones comunitarias funcionales* de la misma naturaleza. Según se dijo, no está legalmente autorizada la constitución de organizaciones de nivel superior. En general, tanto a unas como a las otras, les son aplicables las mismas disposiciones legales.

- Puede constituirse más de una unión comunal de la misma naturaleza en la comuna. En todo caso, cada organización comunitaria sólo puede pertenecer a una unión comunal.
- Las uniones comunales tienen por objeto la integración y desarrollo de sus organizaciones afiliadas y la realización de actividades educativas y de capacitación. Las uniones comunales de juntas de vecinos, además, están facultadas para asumir la defensa de los intereses de las juntas de vecinos en las esferas gubernamentales, legislativas y municipales.
- Para *constituir una unión comunal de juntas de vecinos* se requiere celebrar una asamblea a la que deben concurrir representantes de, a lo menos, un treinta por ciento de las juntas de vecinos que existan en la comuna. Para *constituir una unión comunal de organización comunitaria funcional*, se requiere que a dicha asamblea constitutiva concorra, a lo menos, un veinte por ciento de las organizaciones comunitarias funcionales de la misma naturaleza existentes en la comuna.
- La convocatoria a *asamblea constitutiva* de la unión comunal de que se trate, debe ser efectuada por el alcalde a requerimiento de cualquier junta de vecinos u organización comunitaria funcional interesada en que se constituya la unión comunal respectiva. El alcalde debe convocar a esta asamblea constitutiva dentro de los treinta días siguientes de la petición. En esta asamblea, como asimismo en las ordinarias o extraordinarias que se celebren en lo sucesivo, las organizaciones comunitarias tienen derecho a ser representadas por su presidente, su secretario y su tesorero. La unión comunal debe proporcionarle a estos dirigentes una cédula identificatoria.
- La unión comunal debe depositar una copia del acta de constitución en la municipalidad correspondiente y, a contar de esta fecha, goza de personalidad jurídica.
- Las uniones comunales deben ser dirigidas por un directorio de cinco miembros: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y director. Pueden postular al directorio los representantes de las organizaciones afiliadas. En las elecciones de directorio, los representantes de las organizaciones afiliadas sólo pueden votar por un candidato; resultarán electos aquellos que obtengan las primeras cinco mayorías. Los empates deben resolverse por sorteo. Los cargos específicos deben ser elegidos, entre sí, por los propios directores.
- La representación judicial y extrajudicial de la respectiva unión comunal, cualquiera sea su naturaleza, le corresponde al presidente de la organización comunitaria.
- La ley extiende a las uniones comunales las siguientes normas comunes aplicables a juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias funcionales: el examen y observaciones del acta constitutiva y del estatuto por parte del secretario municipal y el saneamiento de ellas por la organización comunitaria; la comisión fiscalizadora de finanzas; las disposiciones relativas a los bienes y patrimonio de la organización; responsabilidad civil y penal y atribuciones y deberes del directorio; cesación en el cargo de dirigente; disolución de la organización.

### 3. AUTONOMÍA DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES .

Es importante insistir y destacar que las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, incluidas las uniones comunales, desde el momento mismo que obtienen personalidad jurídica, pasan a ser entes plenamente autónomos e independientes de cualquier otra autoridad u órgano de la administración del Estado. Su quehacer, sólo y exclusivamente, debe responder y respetar la ley que las rige (19.418), los estatutos que la propia organización libremente se ha dado y los acuerdos de sus asambleas ordinarias y extraordinarias.

En consecuencia, sus eventuales problemas deben ser resueltos internamente por las organizaciones mismas utilizando los métodos e instancias de resolución de conflictos que establece la referida ley o aquellos que disponen y que se le entregan a todas las personas, sean naturales o jurídicas. Así, por ejemplo, se establece: la censura a los dirigentes; la exclusión de socios; se obliga a elegir una comisión fiscalizadora de finanzas; se dispone la realización de asambleas ordinarias y extraordinarias; es obligatorio dar cuenta de la gestión y de los ingresos y gastos, e; incluso, se hace civil y penalmente responsable al presidente y demás dirigentes en el ejercicio de sus competencias.

La observación anterior por cuanto, equivocadamente, resulta usual que las organizaciones comunitarias, sus dirigentes o grupos de afiliados, pretendan y busquen la solución a sus controversias internas recurriendo a instancias gubernamentales o municipales. Definitivamente estos órganos no están legalmente facultados para, en calidad de árbitros o interventores, inmiscuirse en la autonomía que la ley otorga a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y, por lo tanto, sólo pueden actuar en la medida que tengan competencia sobre la materia específica.

Así, la ley le ha entregado a las **municipalidades**, en lo relativo a organizaciones comunitarias, sólo y exclusivamente, atribuciones en los siguientes aspectos:

- La promoción del desarrollo comunitario. Establecida como función privativa de las municipalidades y, para tal efecto, están facultadas para disponer de una unidad encargada del desarrollo comunitario. Esta unidad tiene por funciones las de asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo comunitario como, asimismo, prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización y promover su efectiva participación en el municipio.
- Establecer una ordenanza municipal de participación ciudadana.
- Llevar un registro público de las juntas de vecinos, organizaciones funcionales y uniones comunales existentes en la comuna. En este registro debe constar la constitución, modificaciones estatutarias y disolución de ellas.
- Llevar un registro público de las directivas de las organizaciones referidas en lo precedente como, asimismo, de la ubicación de sus sedes o lugares de funcionamiento.
- Mantener copia actualizada (anual) y autorizada del registro de socios de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.
- Otorgar, a quienes lo soliciten, copia autorizada de los estatutos, de las inscripciones y demás anotaciones practicadas en los registros públicos referidos en lo precedente.
- Nombrar a un funcionario municipal para que actúe como ministro de fe en la constitución de este tipo de organizaciones, salvo que la entidad en formación haya determinado libremente que dicha función sea cumplida por un oficial del Registro Civil o por un Notario.

- Depositar, en la secretaría municipal, copia autorizada del acta constitutiva de todas las organizaciones comunitarias y, en su caso, objetar la constitución de ellas si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos legales sobre formación y aprobación de sus estatutos. En su caso, objetar la reforma de los estatutos cuando no se ajusten a las normas legales.
- Crear un Fondo de Desarrollo Vecinal para apoyar proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos. Este fondo será administrado por la municipalidad y estará compuesto por los aportes municipales, los de los propios vecinos o beneficiarios y los que pueda contemplar anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación.

#### **4. LOS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES Y CALIFICADOR DE ELECCIONES**

Antes de concluir este Capítulo es conveniente indicar que la Ley N°19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, ha entregado atribuciones a los tribunales electorales regionales y al Tribunal Calificador de Elecciones.

Así, los **tribunales electorales regionales** tienen la facultad de conocer y resolver las reclamaciones que interponga cualquier afiliado a una junta de vecinos u otra organización comunitaria sobre alguna elección interna, incluida la reclamación sobre la calificación de la elección respectiva. Estas reclamaciones deben interponerse dentro de los quince días siguientes del acto electoral respectivo y deben ser resueltas dentro del plazo de treinta días de recibida. La sentencia correspondiente es apelable ante el **Tribunal Calificador de Elecciones**, dentro de quince días de notificada a los afectados y se tramita de acuerdo al procedimiento establecido para las reclamaciones en la Ley N°18.593 de los Tribunales Electorales Regionales.

Esta ley, asimismo, entrega a los tribunales electorales regionales el conocimiento de las reclamaciones que deduzcan las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias cuando la municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio fundado, haya declarado la disolución de ella. Este reclamo debe interponerse dentro del plazo de treinta días contados desde la notificación del referido decreto al presidente de la organización.

#### **5. REGISTRO PÚBLICO DE PERSONAS JURÍDICAS RECEPTORAS DE FONDOS PÚBLICOS**

Por último, cabe señalar que la Ley N°19.862 y su reglamento contenido en el Decreto Supremo N°375, de 2003, del Ministerio de Hacienda, obliga a los órganos y servicios públicos, incluidas las municipalidades, a llevar un registro público de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos. En consecuencia, para acceder a fondos públicos o municipales, las personas jurídicas deben estar inscritas en los referidos registros en forma previa a la operación de transferencia que pretenden. Los individualizados textos normativos indican lo que debe entenderse por transferencia para estos efectos. Esta inscripción previa también es exigible para las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias y, por lo tanto, deberán inscribirse en el registro de la municipalidad correspondiente cuando pretendan una transferencias de aquellas a que se refiere la ley y reglamento indicados. Las municipalidades deben entregar mensualmente la información relativa a estas transferencias al Registro Central de Colaboradores de las Municipalidades, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.



## CAPITULO XV

### LAS ELECCIONES MUNICIPALES

El Título V de la Ley de Municipalidades trata “*De las Elecciones Municipales*”. Éstas deben verificarse, cada cuatro años, el último domingo del mes de octubre.

Para las elecciones municipales rigen, en primer lugar, las disposiciones del referido Título V de la Ley de Municipalidades y, además, en todo aquello que no sea contrario a dicha ley, se aplican las normas de la LOC N°18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de la LOC N°18.603, de los Partidos Políticos y de la LOC N°18.556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Cabría agregar que, asimismo, se aplican las normas de la Ley N°19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Sólo a contar de las elecciones municipales que se verificaron el domingo 31 de octubre de 2004, por así haber sido dispuesto por Ley N°19.737, se comenzó a aplicar el sistema de elección separada de alcaldes y concejales: “*El alcalde será elegido en votación conjunta y cédula separada de la de concejales, en conformidad con lo establecido en esta ley*” dispone, actualmente, la Ley de Municipalidades.

Se recuerda que antes de aquella modificación legal, era alcalde el concejal más votado siempre que su lista o pacto, a lo menos, hubiere obtenido el treinta por ciento de los votos o, en el caso que ninguna lista o pacto haya alcanzado dicho porcentaje, el concejal que hubiere obtenido la primera mayoría comunal siempre que su lista o pacto también hubiere obtenido la mayor votación o, por último, el concejal más votado de la lista o pacto mayoritario.

#### 1. PACTOS Y SUBPACTOS ELECTORALES

En las elecciones municipales, al igual como ocurre en las elecciones parlamentarias, se reconocen los pactos electorales, sin embargo, presentan algunas diferencias.

El pacto electoral, en las *elecciones parlamentarias*, en donde se aplica el llamado sistema binominal, sólo puede ser acordado entre dos o más partidos políticos. En este caso, las declaraciones de candidaturas pueden incluir candidatos afiliados a cualquiera de los partidos integrantes del pacto o candidatos independientes.

En las *elecciones municipales*, los efectos de los pactos electorales son distintos dependiendo si se trata de elección de alcalde o elección de concejales. Asimismo, en este tipo de elecciones, el pacto electoral tiene una mayor amplitud que el que se acepta para las elecciones parlamentarias, desde que no sólo se reconocen los pactos entre dos o más partidos políticos, sino que, además, reconoce los siguientes otros pactos: entre un partido político e independientes; entre un pacto de partidos e independientes; entre independientes.

En las *elecciones de alcalde*, dado que es elegido un sólo candidato, aquél que obtiene la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, en la práctica el pacto electoral tiene más bien una finalidad de orientación para los electores en cuanto representa una determinada alianza política.

No puede decirse lo mismo para el caso de las *elecciones de concejales* en donde el pacto electoral, además de continuar representando lo anterior, conlleva características especiales y efectos prácticos como examinaremos a continuación:

- En las *elecciones de concejales* se aceptan los subpactos al interior de un pacto. En consecuencia, pueden existir subpactos entre:
  - Un partido político con otro u otros partidos políticos integrantes del pacto.
  - Un partido político con uno o más candidatos independientes del pacto.
  - Los candidatos independientes con otro u otros independientes del pacto.
  - Los candidatos independientes con un subpacto de partidos integrante del pacto.
  - Los candidatos independientes con un partido político integrante de un subpacto, en aquellas comunas que los partidos las hayan expresamente excluido del subpacto.
- El propósito del subpacto electoral es ordenar la acumulación de votos al interior del pacto, en el sentido que se privilegia primeramente la acumulación al interior del subpacto y sólo luego, en el caso que tenga votos para ello, al resto del pacto.
- Los subpactos siempre deben estar integrados por los mismos partidos políticos. No obstante, excepcionalmente, al momento de formalizar el subpacto, pueden excluir, en forma expresa, determinadas comunas en que no registrá el subpacto.

Otras normas relacionadas con los pactos y subpactos en este tipo de elecciones son las siguientes:

- Las declaraciones de candidaturas pueden incluir candidatos o candidatas de cualquiera de los partidos políticos que constituyen el pacto electoral y los subpactos que comprenda, aunque no se encuentren constituidos en la respectiva región, siempre que lo esté en la mayoría de las regiones del país y, al menos, uno de los partidos suscriptores del pacto se encuentre constituido a nivel nacional.
- Las declaraciones de pactos electorales, de los subpactos que se acuerden, así como la o las comunas excluidas de los subpactos y las candidaturas a alcalde y a concejales que se incluyan, deben constar en un instrumento único que debe ser formalizado, en un solo acto, ante el Director del Servicio Electoral hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior a la fecha de la elección correspondiente.
- La formalización de un pacto electoral y, en todo aquello que sea pertinente, de los subpactos electorales, se rige por las normas de los incisos cuarto y quinto del artículo 3º bis de la LOC N°18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

## 2. PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS A ALCALDES Y CONCEJALES

El Párrafo 1º del Título V de la Ley de Municipalidades se refiere a la presentación de candidaturas a alcaldes y concejales en los siguientes términos:

- **Plazo dentro del que deben presentarse las candidaturas.-** Las declaraciones de candidaturas, tanto para alcaldes como para concejales, deben efectuarse hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior a la fecha de la elección correspondiente. Estas declaraciones sólo pueden incluir hasta tantos candidatos como cargos corresponda elegir en la respectiva comuna o agrupación de comunas.
- **Quiénes pueden presentar o declarar candidaturas.-** Los partidos políticos; un pacto de partidos; un partido político en pacto con independientes; un pacto de partidos con independientes; y personas independientes que no hayan estado afiliadas en un partido político dentro de los dos meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas.
- **Postulación a un solo cargo.-** Las candidaturas a alcalde y concejal son excluyentes entre sí. Una misma persona sólo puede postular al cargo de alcalde o de concejal en una sola comuna del país.
- **Antecedentes que se deben adjuntar a las declaraciones de candidaturas.-** Toda declaración de candidatura debe ir acompañada de un testimonio jurado del respectivo candidato o candidata en el cual afirme cumplir con todos los requisitos exigidos por los

artículos 73 y 74 de la Ley de Municipalidades (requisitos e inhabilidades para ser candidato). Dicha declaración consignará, además, el nombre, cédula de identidad y domicilio del Administrador Electoral y del Administrador Electoral General, en su caso, en conformidad a lo dispuesto en la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Esta declaración jurada debe ser hecha ante notario público o ante el Oficial del Registro Civil de la comuna en la que se postula. La falsedad de cualquiera de los hechos aseverados en la declaración, o su omisión, producen la nulidad de la declaración de ese candidato y la de todos sus efectos legales posteriores, incluyendo su elección.

- **Exigencia a las declaraciones de candidaturas independientes a alcalde o concejal.-** Éste tipo de candidaturas, salvo que postulen integrando un pacto o subpacto en que no se requiere la exigencia, deben ser patrocinadas por un número no inferior al 0,5% de los electores que hayan sufragado en la votación popular más reciente en la comuna o agrupación de comunas respectiva. Entre los patrocinantes no se contabilizarán aquellas personas afiliadas a partidos políticos que superen el cinco por ciento de aquél porcentaje (5% del referido 0,5%). La determinación del número mínimo necesario de patrocinantes debe ser efectuada por el Director del Servicio Electoral mediante resolución que debe ser publicada en el Diario Oficial, a lo menos, con siete meses de anticipación a la fecha en que debe realizarse la elección correspondiente.
- **Certificación del patrocinio de candidaturas independientes.-** El patrocinio de candidaturas independientes a alcalde o concejal, en los casos en que la postulación no integre un pacto o subpacto electoral, debe ser suscrito ante un notario público de la comuna del candidato por ciudadanos inscritos en los registros electorales de la misma. Es competente para certificar el patrocinio, en aquellas comunas donde no existe notario público, el Oficial del Registro Civil de la jurisdicción respectiva. No puede figurar el mismo patrocinante en diversas declaraciones de candidaturas independientes. Si ello ocurre será válido solamente el patrocinio que figure en la primera declaración que se haya presentado ante el Servicio Electoral, y si se presentan varias simultáneamente, el patrocinio no será válido en ninguna de ellas.
- **Subrogación del alcalde en ejercicio en el caso que postule a su reelección como alcalde o postule a concejal en su propia comuna y presidencia del consejo.-** En estas situaciones debe ser subrogado por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local. Sin embargo, previa consulta al concejo, el alcalde puede designar como subrogante a un funcionario que no corresponda a dicho orden. Esta subrogación opera desde los treinta días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella. Por su parte, la presidencia del concejo debe ser ejercida por un concejal que no esté repostulando y si existe más de uno en esta situación, debe presidirla el concejal que haya obtenido individualmente la mayor votación ciudadana en la elección respectiva. Si todos los concejales están repostulando, la presidencia debe decidirse por sorteo entre ellos.
- **Actuación de los candidatos independientes.-** Los candidatos independientes, en este tipo de elecciones, pueden actuar por sí o por medio de mandatario designado especialmente para ello por escritura pública.
- **Individualización de los pactos, subpactos y partidos políticos.-** A los pactos y subpactos se les individualizará sólo con su nombre y a cada uno de los partidos políticos suscriptores con su nombre y símbolo, indicándose a continuación los nombres completos del candidato a alcalde o, en su caso, de los candidatos a concejales afiliados al respectivo partido. En el caso de declaraciones de partidos políticos, éstos se individualizarán con su nombre y símbolo.
- **Individualización de candidaturas independientes.-** Las candidaturas independientes integrantes de un pacto, deben ser individualizadas al final del respectivo pacto bajo la denominación “independientes”. Los independientes que, a su vez, formen parte de un subpacto, se les individualizará de la misma forma al final del respectivo subpacto. Los subpactos entre independientes y entre independientes y partidos políticos deben ser individualizados como tales.

- **Declaración de candidaturas a alcalde y concejales de una misma lista o pacto.-** En este caso debe señalarse, expresamente, el cargo al cual postulan los respectivos candidatos.
- **Sorteo.-** El Director del Servicio Electoral, al tercer día de expirado el plazo para declarar candidaturas, debe proceder a sortear el orden de precedencia de las listas o pactos en la respectiva cédula electoral.

### 3. LAS INSCRIPCIONES DE CANDIDATOS

El Párrafo 2º del Título V de la Ley de Municipalidades se refiere a las inscripciones de los candidatos.

- **Aceptación y rechazo de candidaturas.-** El Director Regional del Servicio Electoral, dentro de los diez días siguientes a aquél en que venza el plazo para la declaración de candidaturas, mediante resolución que se publicará en un diario de los de mayor circulación en la región respectiva, deberá aceptar o rechazar las candidaturas que se hayan declarado.
- **Reclamación por rechazo de candidaturas.-** Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán, dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la referida resolución, reclamar de ella ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, el que deberá pronunciarse dentro de quinto día.
- **Inscripción de candidaturas aceptadas.-** Dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del plazo para impugnar a que se refiere el artículo anterior o al fallo ejecutoriado del Tribunal Electoral Regional, en su caso, el Director Regional del Servicio Electoral procederá a inscribir las candidaturas en un registro especial. Desde este momento, se considerará que los candidatos tienen la calidad de tales para todos los efectos legales.
- **Notificaciones.-** El Tribunal Electoral Regional deberá notificar sus resoluciones a los respectivos Directores Regionales del Servicio Electoral y a los patrocinantes de los reclamos tan pronto como las pronuncie.

### 4. EL ESCRUTINIO EN LAS MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO

El acto electoral en las elecciones municipales, en general, se rige por las normas contempladas en el Título II de la LOC N°18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con las siguientes precisiones que establece el Párrafo 3º del Título V de la Ley de Municipalidades.

- Las mesas receptoras de sufragio, en lo relativo a los resultados de la votación, sólo deben consignar en el acta de escrutinio, como también en los formularios de acta y en las minutas de resultado, las votaciones individuales obtenidas por cada candidato, los votos nulos y los votos en blanco, dejándose constancia además del total de sufragios emitidos en la respectiva mesa.
- El secretario de la mesa receptora de sufragios, para los efectos del escrutinio general y de la calificación de las elecciones, debe remitir al Presidente del Tribunal Electoral Regional el sobre que contiene el acta de los escrutinios. Por su parte, el secretario de la Junta Electoral, para el mismo efecto, debe remitir al mismo tribunal los sobres con las actas de cuadros de los Colegios Escrutadores que hubieren funcionado en su jurisdicción.

### 5. EL ESCRUTINIO GENERAL Y LA CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES

El Párrafo 4º del Título V de la Ley de Municipalidades se refiere a este tema.

- El escrutinio general y la calificación de las elecciones municipales debe ser practicado por los Tribunales Electorales Regionales que tienen, en este caso y en cuanto les sean aplicables, todas las facultades que se conceden al Tribunal Calificador de Elecciones en los Títulos IV y V de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- En todo caso, las resoluciones que dicten los Tribunales Electorales Regionales, en el marco de su competencia, son apelables para ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

- En consecuencia, las reclamaciones de nulidad y las solicitudes de rectificaciones deben interponerse directamente ante el Tribunal Electoral Regional del territorio en que se hubieren cometido los hechos que fundamentan el reclamo, dentro de los tres días siguientes a la fecha de la respectiva elección, acompañándose en el mismo acto los antecedentes en que se fundamente.
- Dentro del plazo de dos días contado desde el respectivo reclamo, deben rendirse ante el Tribunal Electoral Regional las informaciones y contrainformaciones que se produzcan. El Tribunal dictará la sentencia que resuelva las reclamaciones electorales, sean de nulidad o de rectificación de escrutinios, a más tardar, al duodécimo día contado desde la fecha de la elección. La sentencia, cuyo fallo debe ser someramente fundado, se notifica por el estado diario (tabla pública instalada en el despacho del tribunal) y la apelación debe deducirse dentro del plazo de dos días contado de la fecha de la referida notificación.
- El plazo para comparecer en segunda instancia (ante el Tribunal Calificador de Elecciones) también es de dos días, en este caso, contado desde el respectivo certificado de ingreso de la causa a este Tribunal. La resolución que proclame a los candidatos definitivamente electos no es susceptible de ningún otro recurso.
- Sin perjuicio de lo anterior, las instancias jurisdiccionales electorales deben poner en conocimiento del tribunal del crimen competente aquellos hechos o circunstancias fundantes de la reclamación que, a su juicio, revisten características de delito.
- Es elegido alcalde el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, según determine el Tribunal Electoral Regional competente. En caso de empate, el Tribunal Electoral Regional respectivo, en audiencia pública y mediante sorteo, debe determinar al alcalde electo de entre los candidatos empatados.
- Para determinar los concejales elegidos el Tribunal Electoral Regional, en síntesis, debe seguir el siguiente procedimiento que establece la Ley de Municipalidades:
  - En primer lugar debe establecer los votos que obtuvo cada lista sumando las preferencias de todos ellos. Una lista puede estar integrada hasta por tantos candidatos como concejales corresponda elegir en la comuna respectiva (6, 8 o 10) y como mínimo podría estar integrada por un candidato.
  - Enseguida debe determinar el cociente electoral a fin de establecer la cantidad de candidatos que le corresponde elegir a cada lista. Este cociente electoral se determina mediante una operación matemática que está regulada en la Ley de Municipalidades.
  - Por último debe determinar, en los casos de pactos que incluyan subpactos, la cantidad de candidatos que le corresponde elegir a cada subpacto, partido o independiente integrante del pacto. En este caso debe sumar las preferencias separando las de cada subpacto, partido o independiente integrante de pacto para, a continuación, determinar el cociente electoral mediante una operación similar a la referida anteriormente.
  - Dentro de cada partido o subpacto los candidatos electos se determinan de acuerdo al número de votos que haya obtenido cada uno.
  - Las candidaturas independientes que no forman parte de un pacto se consideran como si fuera una lista y, en consecuencia, tienen dicho tratamiento para estos efectos.
- Dentro de los dos días siguientes a aquél en que el fallo del Tribunal Electoral Regional haya quedado a firme (no se interpusieron reclamaciones o en el caso de haberse deducido fueron falladas en todas las instancias) debe enviar, al intendente y a los respectivos secretarios municipales, copia autorizada de la sentencia (en extracto que incluya lo pertinente) y del acta complementaria de proclamación. También debe comunicar su proclamación a cada uno de los candidatos elegidos.
- El Tribunal Electoral Regional, asimismo, debe remitir una copia completa del fallo y de su acta complementaria al Ministro del Interior y al Director del Servicio Electoral, con el objeto de que tomen conocimiento del término del proceso electoral municipal.
- El concejo debe instalarse el día seis de diciembre del año de la elección respectiva, con la asistencia de la mayoría absoluta de los concejales declarados electos por el Tribunal Electoral

Regional competente. Para todos los efectos legales, el período de los cargos de alcalde y de concejal se computará siempre a partir de esta fecha.

- En la primera sesión, el secretario municipal debe proceder a dar lectura al fallo del Tribunal que da cuenta sobre el resultado definitivo de la elección en la comuna y debe tomar, al alcalde y a los concejales electos, el juramento o promesa de observar la Constitución y las leyes, y que cumplirán con fidelidad las funciones propias de sus respectivos cargos.
- En concejo, en la sesión de instalación, se abocará a fijar los días y horas de sus sesiones ordinarias. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes debe remitirse al gobierno regional respectivo una copia del acta de esta sesión.

## 6. LAS OTRAS LEYES APLICABLES A LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Al iniciar este Capítulo señalamos que la Ley de Municipalidades dispone que, en todo aquello que no sea contrario a las disposiciones de esta ley, deben aplicarse las siguientes otras leyes:

- (a) **La Ley Nº18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.-** Esta ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios.

Sin embargo, cabe destacar, entre otras materias, que esta ley se aplica a las elecciones municipales en lo relativo a la formalización de los pactos electorales; confección, características y otras normas relacionadas con las cédulas electorales; las disposiciones sobre propaganda y publicidad, salvo en lo atinente a la destinación gratuita de tiempo en los canales de televisión de libre recepción; las reglas sobre locales de votación; acto electoral (instalación de las mesas receptoras de sufragios, votación y escrutinio); útiles electorales; vocales; orden público; sanciones y procedimientos judiciales; las normas sobre independencia e inviolabilidad, sedes de los partidos y de las candidaturas independientes y apoderados.

- (b) **La Ley Nº18.603, Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos.-** Esta ley regula todo lo relacionado con los partidos políticos. Los define como *“asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formadas por ciudadanos que comparten una misma doctrina política de gobierno, cuya finalidad es contribuir al funcionamiento del régimen democrático constitucional y ejercer una legítima influencia en la conducción del Estado, para alcanzar el bien común y servir al interés nacional.”*

Señala cuales son las actividades propias que les corresponden a los partidos políticos, como se constituyen, la afiliación a ellos, su organización interna, su financiamiento, su fusión con otros partidos, su disolución, sanciones, tribunales y normas de procedimiento.

- (c) **La Ley Nº18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.-** Esta norma legal *“regula el régimen de inscripciones electorales y la organización y funcionamiento del servicio electoral, como partes del sistema electoral público...”* Este sistema se aplica para las elecciones municipales.

- (d) **La Ley Nº18.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.-** Esta ley, publicada en el Diario Oficial del 5 de agosto de 2003, rigió por primera vez en las elecciones municipales desarrolladas el 31 de octubre de 2004. Incluso, antes de su aplicación, tuvo dos modificaciones: leyes Nos. 19.663 y 19.664, ambas publicadas en el Diario Oficial del 26 de agosto de 2004.

El objetivo de esta normativa dice relación con el financiamiento, los límites, el control y sobre las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y candidatos independientes en razón de un acto electoral, incluido los actos electorales

municipales. En consecuencia, tiene plena aplicación para las elecciones de alcaldes y concejales y los candidatos deben ajustarse y cumplir estas disposiciones.

Más concretamente, cabe destacar que esta ley indica los tipos de desembolsos que se consideran gastos electorales; determina lo que debe entenderse por periodo de campaña; dispone límites al gasto electoral; establece normas sobre financiamiento público y privado de las campañas electorales; considera disposiciones sobre la transparencia del financiamiento; prohíbe determinados aportes; dispone procedimientos y sanciones; estipula normas sobre control de los ingresos y gastos electorales, regulando los llamados Administradores Electorales y los Administradores Generales Electorales y la contabilidad electoral y su presentación y control.



## CAPÍTULO XVI

### FISCALIZACIÓN Y RECURSO DE RECLAMACIÓN

El sistema de control sobre los actos municipales comienza al interior de la propia municipalidad -por intermedio del alcalde, el concejo y las propias unidades municipales en el ámbito de sus respectivas competencias- y se extiende hasta la comunidad local, sin perjuicio de las atribuciones que la legislación confiere a la Contraloría General de la República. En consecuencia, podemos señalar que existen dos tipos de fiscalización: la interna y la externa.

#### 1. ¿CÓMO OPERA LA FISCALIZACIÓN INTERNA?

Se trata del control que, por vía jerárquica y con sus propios medios, desarrolla permanentemente la municipalidad con la finalidad de adecuar sus actividades al ordenamiento legal vigente y cumplirlas con la máxima eficiencia y eficacia y absoluta probidad.

Al **alcalde**, en su condición de máxima autoridad de la municipalidad, le corresponde la dirección y administración superior y la supervigilancia del funcionamiento municipal. En esta situación debe entenderse, por supuesto, que es el primer obligado a fiscalizar las actuaciones del personal municipal como, igualmente, el correcto y oportuno desarrollo de las políticas, programas y proyectos aprobados, entre ellos, el plan comunal de desarrollo. El alcalde, en su condición de funcionario municipal, tiene responsabilidad administrativa, civil y penal. Incluso puede ser removido por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa o notable abandono de deberes.

El **concejo**, por su parte, además de ser un órgano normativo y resolutivo, es legalmente reconocido como un ente fiscalizador: es el principal examinador de la gestión municipal. En este contexto y entre otras funciones fiscalizadoras, la ley le entrega el pleno acceso a la información proveniente de las unidades internas municipales y los informes de la Contraloría General de la República cuando aparezca comprometida la responsabilidad edilicia. Sus principales atribuciones en el ámbito de la fiscalización son:

- Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal.
- Fiscalizar las actuaciones del Alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas por escrito dentro del plazo de máximo de 20 días.
- Citar o pedir información, a través del alcalde, a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre materias de su competencia. La facultad de solicitar información la tiene también cualquier concejal, la que deberá formalizarse por escrito al concejo. El alcalde estará obligado a responder el informe en un plazo de veinte días.
- Solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones municipales y a las entidades que reciban aportes o subvenciones municipales.
- Fiscalizar las unidades y servicios municipales.

Asimismo debe entenderse en la línea de la fiscalización, el hecho que el alcalde necesite el acuerdo previo del concejo para actuar en determinadas materias, incluso con quórum especial en algunos casos. A los concejales se les extiende y aplican las normas sobre probidad administrativa.

En cuanto a la fiscalización que la ley entrega a **unidades municipales**, podemos indicar las siguientes:

- La Secretaría Comunal de Planificación debe evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal y debe informar de todo ello al concejo, a lo menos, semestralmente.
- La Unidad de Administración y Finanzas debe controlar la gestión financiera de las empresas municipales.
- La de asesoría jurídica debe orientar permanentemente al resto de las unidades municipales acerca de las normas legales y reglamentarias pertinentes, además, por orden del alcalde, debe efectuar las investigaciones y sumarios administrativos.
- La Unidad de Control debe evaluar y fiscalizar a las demás unidades municipales. En este sentido puede decirse que es la unidad municipal fiscalizadora por excelencia. También le corresponde realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, controlar la ejecución financiero-presupuestaria y representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales. Esta última facultad deja responsable al jefe de esta unidad de toda irregularidad que no haya representado al examinar la legalidad de los actos municipales.

Por último, en el ámbito de la fiscalización interna, cabe recordar que la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado y el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales dispone que es obligación especial del alcalde y jefes de unidades, ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

## 2. ¿CÓMO OPERA LA FISCALIZACIÓN EXTERNA?

La fiscalización externa sobre los actos municipales opera, esencialmente, por intermedio de la Contraloría General de la República y a través del control ciudadano.

**La Contraloría General de la República.-** El Párrafo 7º del Título I de la Ley de Municipalidades se refiere a la fiscalización de las municipalidades por parte de la Contraloría General de la República.

La Ley de Municipalidades dispone que corresponde a la Contraloría General de la República fiscalizar a las municipalidades de acuerdo con su ley orgánica constitucional (Ley N° 10.336), sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización que correspondan al alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia. Esta norma guarda absoluta conformidad con la Constitución Política de la República, en cuanto dicha carta fundamental entrega a este órgano contralor las facultades de velar por la legalidad de los actos de las municipalidades, fiscalizar el ingreso y la inversión de sus fondos, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de dichas entidades y desempeñar las demás funciones que le encomienda la referida Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República.

La Contraloría cumple sus facultades fiscalizadoras ejerciendo el control de la legalidad y el registro.

En el ejercicio de sus funciones de *control de la legalidad*, puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control, sin perjuicio de las instrucciones que pueda disponer para la correcta aplicación de las disposiciones relativas a las municipalidades.

La *función de registro* consiste en que la Contraloría debe llevar un registro del personal municipal en la forma y condiciones que lo hace para el resto del sector público, debiendo las

municipalidades remitir todos los antecedentes que aquella le solicite para cumplir esta exigencia legal. Lo anterior, no obstante que las resoluciones de las municipalidades están exentas del trámite de toma de razón. Sobre decretos alcaldicios afectos al trámite de registro corresponde atenderse al Oficio Circular N° 32.148, de 1997, de la Contraloría General de la República.

Enseguida, asunto que está contenido en otro Oficio Circular de la misma Contraloría (N° 18.127, de 1998), este organismo contralor efectúa programas de control administrativo y financiero y, cuando proceda, realiza visitas inspectivas y puede substanciar procesos disciplinarios:

- El *control administrativo* incluye el examen de materias referidas al funcionamiento del municipio y al cumplimiento de las normas estatutarias y de remuneraciones que rigen al personal municipal.
- El *control financiero*, según dispone en lo pertinente el Título VI del Decreto Ley N°1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, que se aplica y comprende a las municipalidades, considera todas las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado.

En consecuencia, corresponde a la Contraloría fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la administración de los recursos del Estado, incluidas las municipalidades, y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de todos los ingresos de los órganos de la Administración del Estado. Asimismo, le corresponde el examen y juzgamiento de las cuentas de dichas entidades, pudiendo exigir los informes necesarios que permitan comprobar los ingresos y gastos de su gestión.

En lo relativo a los procedimientos disciplinarios, diremos que la Ley de Contraloría establece un Título sobre investigaciones y sumarios administrativos. El reglamento sobre sumarios instruidos por la Contraloría General de la República se encuentra contenido en la resolución N° 526, de 1970, de aquél organismo contralor.

Antes de finalizar este asunto, diremos que la Contraloría puede constituir en cuentadante y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal. Para determinar la responsabilidad de los funcionarios municipales, la Contraloría puede fijar, según el grado de intervención que les haya cabido en el hecho, la proporción en que deben concurrir al pago de las obligaciones o aplicar las normas relativas a la responsabilidad solidaria.

**El control ciudadano.**- La ciudadanía, especialmente la local, tiene un importante rol frente a las actuaciones municipales. Por de pronto, la circunstancia que alcaldes y concejales sean cargos de elección popular, constituye una primera instancia de evaluación: cada cuatro años deben someter su gestión personal al veredicto de la ciudadanía comunal. Enseguida, la comunidad organizada, tema que se incluye en otro capítulo de este manual, puede ser y transformarse en un importante factor de control de las actuaciones municipales. No obstante, en esta oportunidad, haremos referencia a la Oficina de Partes y Reclamos y al recurso de reclamación.

La Ley de Municipalidades establece que en cada municipalidad se debe habilitar y mantener en funcionamiento una *oficina de partes y reclamos* abierta a la comunidad en general. La ordenanza de participación, también obligatoria para las municipalidades, debe establecer un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos, los que, en ningún caso, serán superiores a treinta días.

### 3. EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

Enseguida, en el Título Final de la misma Ley de Municipalidades, se establece el *recurso de reclamación*, mediante el que, cualquier particular, puede reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna, dentro del plazo de treinta días contado desde la fecha de publicación del acto respectivo o desde el requerimiento de las omisiones. También puede ser interpuesto por cualquier particular que se sienta perjudicado por una resolución u omisión que estime ilegal, dentro del mismo plazo pero, en este caso, contado desde la fecha de notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento de las omisiones. El referido reclamo opera de la siguiente manera:

- Se considera rechazado si el alcalde no se pronuncia dentro del término de quince días, contado desde la fecha de recepción en la municipalidad.
- Rechazado en la forma indicada o por resolución fundada del alcalde, el afectado puede reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva. Se necesita patrocinio de abogado.
- La corte puede decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al reclamante.
- La corte debe poner los antecedentes a disposición del alcalde, por el término de diez días, para que exponga lo que estime.
- La corte, transcurrido dicho plazo y con o sin la contestación del alcalde, puede abrir un término de prueba.
- Con la contestación del alcalde o vencido el término de prueba, en el caso de haberse abierto, el Fiscal de la corte debe evacuar un informe jurídico sobre la materia.
- Enseguida la causa queda en estado de ser alegada por las partes. La vista de estas causas gozan de preferencia.
- La corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada; la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado y el envío de los antecedentes al Ministerio Público, cuando haya estimado que la infracción pueda ser constitutiva de algún delito.
- El interesado, cuando se haya dado lugar al reclamo, podrá presentarse a los tribunales ordinarios de justicia para demandar, conforme a las reglas del juicio sumario, la indemnización de los perjuicios que procedan, y ante el Ministerio Público, para que se proceda a la investigación criminal que corresponda. En ambos casos, no podrá discutirse la ilegalidad ya declarada.

