

MARCO JURÍDICO DE LAS MUNICIPALIDADES¹

Introducción

El actual sistema institucional de los municipios constituyó una de las principales reformas impuestas por la dictadura, y se encuentra inserto en el sistema jurídico-político ideado por la Constitución de 1980.

Éste marco institucional diseñó a los municipios como entes de administración de políticas públicas y no como gobiernos locales o comunales.

La función de **gobierno** dice relación, principalmente, con la dirección superior de los intereses generales de un estado o comunidad y la solución de sus problemas a través de políticas públicas creadas para dichos efectos. La función de **administrar**, consiste en aplicar o cumplir las medidas de un gobierno, o sea, de dar una correcta y eficaz aplicación a las políticas públicas generadas por éste.

“En la legislación actual los municipios son considerados simples administraciones que deben hacer solamente lo que las normas autorizan. De este modo, se privilegia la descentralización administrativa en el cual las municipalidades deben hacer lo que establece la ley de acuerdo a las instrucciones de los ministerios y reparticiones nacionales. Es decir, las municipalidades son simples ejecutoras de políticas centrales.”²

El objeto del presente artículo, es entregar una noción básica de las principales normas jurídicas que rigen a los municipios chilenos, para así poder entender su misión, su ubicación en la administración del Estado, las normas y cuerpos legales que la rigen, y su estructura.

1. Noción y ubicación de las Municipalidades.

El artículo 118 de la Constitución Política de la República dispone que:

“La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”.

¹Jaime Gajardo Falcón, Abogado de la Universidad de Chile, Magíster © en Derecho Público, Universidad de Chile. Ex director del Departamento Jurídico de la Ilustre Municipalidad de La Ligua. Integrante del Taller Municipal ICAL.

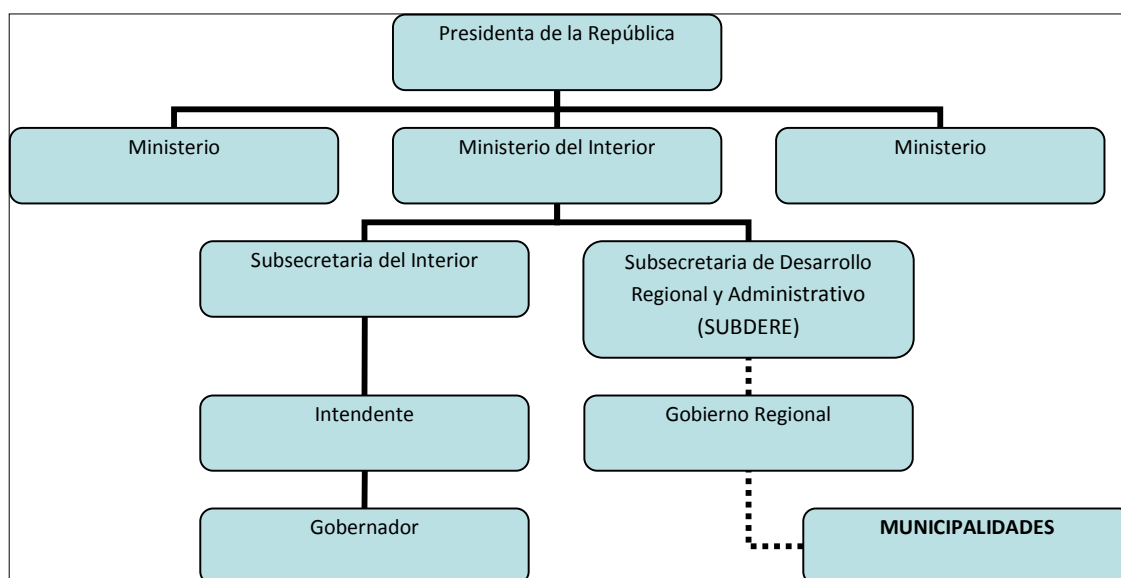
² “Documento de trabajo: COMISION DE REFORMA MUNICIPAL”, Asociación Chilena de Municipalidades, ÁNGEL BOZÁN RAMOS, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE REFORMA MUNICIPAL.

Las municipalidades forman parte del régimen interno de gobierno y de la administración del Estado, ubicándose como organismos de administración local de las comunas.

Tal como señala el artículo 118 inciso 4° de la Constitución Política de la República, 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.

En este contexto, aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado, y se relacionan con la Presidenta de la República, a través del Ministerio del Interior (mediante la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), sin perjuicio de la relación que tienen con las Gobernaciones e Intendencias.

Ilustrativo resulta el siguiente cuadro (cuadro 1), que grafica la estructura vertical de la administración del Estado.



Cuadro 1. Estructura vertical de la Administración del Estado.

3. Principales normas que construyen el Derecho Municipal Chileno.

Las siguientes, constituyen los principales cuerpos normativos que rigen el accionar de los municipios chilenos:

- Constitución Política de la República (artículos 118 a 122).
- Ley Orgánica Constitucional Bases Generales de Administración del Estado, Ley N° 18.575.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 18.695.

- d. Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley N° 3.063.
- e. Ley N° 18.883, Estatuto de los Empleados Municipales.
- f. Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.
- g. Ley 19.378, Estatuto de Funcionarios de Atención Primaria de Salud de las Municipalidades.
- h. DFL 1, Código del Trabajo.
- i. Ley 15.231, Organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.
- j. Ley N° 19.886, de Compras Públicas y su Reglamento.
- k. Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Reglamento.
- l. Ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
- m. Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.
- n. Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

4. Funciones Municipales

El artículo 118 de la Constitución Política de la República, señala que una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Esto lo constatamos en la Ley Orgánica Constitucional N°18.695.

Por funciones debe entenderse las tareas, operaciones, fines o intervenciones comunales.

Las municipalidades tienen dos tipos de funciones: las de carácter privativas y las facultativas.

4.1. Funciones Privativas

Según el artículo 3° de la Ley N° 18.695, las municipalidades tienen las siguientes funciones privativas y obligatorias:

- a. Desarrollo Comunal
- b. Planificación y regulación comunal
- c. Desarrollo Comunitario
- d. Transporte y tránsito públicos
- e. Construcción y Urbanización

- f. Aseo y Ornato

4.2. Funciones Facultativas

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 18.695, son funciones facultativas de los municipios, las desarrolladas directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, siendo ellas las siguientes:

- a. Educación y cultura
- b. Salud pública y protección del medio ambiente.
- c. Asistencia social y jurídica
- d. Capacitación, promoción del empleo y fomento productivo
- e. Turismo, deporte y recreación
- f. Urbanización y vialidad urbana y rural
- g. Construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- h. Transporte y tránsito públicos
- i. Prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe
- j. Medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaboración en su implementación
- k. La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- l. El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

5. Atribuciones Municipales

Por atribuciones municipales se entienden los poderes jurídicos de que están investidos los órganos municipales para el cumplimiento de sus funciones. Se encuentran reglamentadas en el artículo 5 de Ley N° 18.695.

Se distingue entre atribuciones esenciales y no esenciales.

5.1. Atribuciones Esenciales

- a. Ejecutar el plan comunal de desarrollo.
- b. Elaborar, aprobar, ejecutar y modificar el presupuesto municipal.
- c. Administrar los bienes nacionales de uso público.

- d. Dictar resoluciones generales o particulares obligatorias.
- e. Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado.
- f. Establecer unidades vecinales
- g. Aprobar planes reguladores y seccionales, etc.

5.2. Atribuciones no esenciales

Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común. Ellas pueden colaborar en la aplicación de la legislación sobre medio ambiente. Cada nueva función municipal debe tener el financiamiento respectivo.

6. Reglas Fundamentales de la Acción Municipal

Como el Municipio es un órgano de la Administración del Estado, éste por expreso mandato legal, debe cumplir con dos reglas fundamentales en su accionar.

La primera, es que el municipio debe subordinar la acción municipal a la planificación municipal y regional, lo cual se encuentra consagrado expresamente en el artículo 9, inciso 1 de la Ley N° 18.695.

El segundo, es el cumplimiento del principio de coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos (artículo 10, Ley N° 18.695)

7. Organización Municipal

Los órganos y autoridades que integran y constituyen el municipio son: el alcalde, el concejo municipal y el consejo económico y social comunal.

8. Alcalde

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley N° 18.695, el Alcalde es la máxima autoridad de la comuna y en tal calidad le corresponde su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

El alcalde es elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de los concejales. Su mandato dura 4 años.

El alcalde es considerado un funcionario municipal, sometiéndose a las normas previstas en la Ley 18.883, sólo en cuanto a las normas relativas a los derechos, deberes y responsabilidad administrativa.

8.1. Atribuciones Privativas del Alcalde: Son aquellas que el Alcalde ejerce en forma autónoma y con independencia del Concejo, vale decir, que para el ejercicio

de estas atribuciones no requiere contar con el acuerdo de dicho órgano, ni formularle consulta previa. Las atribuciones pueden ser:

- a. De representación. Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad.
- b. De organización interior de la municipalidad.
- c. De jefe de personal. Puede nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo a las normas estatutarias que los rijan.
- d. De probidad. Debe velar por la observancia del principio de probidad.
- e. De recursos y bienes. Administra los recursos financieros de la municipalidad.
- f. Resolutivas. Dicta resoluciones obligatorias de carácter general y particular. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley N° 18.695, tales resoluciones se denominarán ordenanzas, reglamentos, decretos o instrucciones.
- g. Delegatorias. Puede delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe.
- h. De coordinación con los órganos de la Administración del Estado que corresponda.
- i. Sobre los vehículos municipales.
- j. Convocar y presidir, con derecho a voto, el Concejo; como asimismo, convocar y presidir el Consejo Económico y Social Comunal, CESCO.

8.2. Atribuciones Compartidas del Alcalde: Son aquellas que estando radicadas en el Alcalde, para su ejercicio, requieren en forma previa la consulta o la aprobación del Concejo Municipal. Estas son:

- a. 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 y en materia de prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones.
- b. Aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional.
- c. Establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones.
- d. 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.

- e. 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 o donar bienes muebles.
- f. Expropiar bienes inmuebles para dar cumplimiento al plan regulador comunal.
- g. Otorgar subvenciones y aportes, para financiar actividades comprometidas entre las funciones de las Municipalidades, a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, y ponerles término.
- h. Transigir –llegar a acuerdo- judicial y extrajudicialmente.
- i. Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término.
- j. Dictar ordenanzas municipales y el reglamento de organización interna del municipio, al cual se refiere el artículo 31 de la Ley N° 18.695.
- k. Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N° 18.695.
- l. Convocar de propia iniciativa, a plebiscito comunal.
- m. Destinar o reasignar a otras unidades al personal municipal que se desempeñe en la unidad de control municipal.
- n. Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes. El otorgamiento, la renovación o el traslado de estas patentes se practicará previa consulta a las juntas de vecinos respectivas.
- o. 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.
- p. Otorgar patentes a las salas de cine destinadas a la exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico.
- q. Proponer al Concejo la provisión del cargo de administrador municipal.
- r. Rebajar el valor mínimo para el remate o licitación pública de los bienes inmuebles municipales.
- s. Proponer la participación municipal o la creación de asociaciones, corporaciones o fundaciones.
- t. Asignar y cambiar la denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como asimismo, de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal.

- u. Aprobar las bases del concurso y nombrar Jefe de la Unidad de Control del municipio.
- v. Aprobar las políticas de la unidad de servicios de salud y educación y demás incorporados a la gestión municipal, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos.
- w. Ejercer las funciones contenidas en la Ley N° 19.754, sobre prestaciones de bienestar que puedan otorgar las municipalidades a los funcionarios a que esa ley se refiere.
- x. Aprobación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).
- y. Convocar a licitación pública para celebrar los contratos a que se refiere la Ley N° 19.865, sobre Financiamiento Urbano Compartido y para autorizar al participante la transferencia del contrato de participación o los derechos emanados de éste.
- z. Dar cuenta pública anual de su gestión y de la marcha general de la municipalidad.

9. Concejo Municipal

El artículo 71 de la Ley N° 18.695, señala: “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”.

9.1. Régimen Electoral

El Concejo Municipal es elegido por sufragio universal por los electores de la comuna, mediante un sistema de representación proporcional, por 4 años y reelegible.

Las comunas o agrupaciones de comunas de hasta 70.000 electores tienen 6 concejales.

Las comunas o agrupaciones de comunas entre 70.000 y 150.000 electores tienen 8 concejales.

Las comunas o agrupaciones de comunas de más de 150.000 mil electores tienen 10 concejales.

9.2. Funcionamiento del Concejo Municipal

El concejo tiene autonomía, tanto para dictar el reglamento interno de funcionamiento como para designar las autoridades dirigentes.

Las sesiones del concejo son ordinarias o extraordinarias, y generalmente públicas, a menos que los dos tercios de los concejales presentes acuerden que determinadas sesiones sean secretas (artículo 84 de la Ley N° 18.695).

Las sesiones extraordinarias son aquellas que requieren de una convocatoria expresa del alcalde o por un tercio de los concejales en ejercicio, pudiendo tratarse en aquellas únicamente las materias tratadas en la convocatoria.

Las funciones de secretario del concejo son desempeñadas por el secretario municipal o quién lo subrogue.

La validez de los acuerdos del concejo exige ser adoptado por la mayoría absoluta de los concejales, salvo que la ley exija un quórum distinto.

Los acuerdos adoptados por el Concejo, en el cual hubiere participado un Concejales que tenga interés en el asunto, es causal de nulidad, es decir éste acuerdo posee un vicio que hace posible su invalidación.

Ningún concejal puede tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estén interesados, salvo que se trate de nombramientos o designaciones que deben recaer en los propios concejales.

9.3. Atribuciones del Concejo Municipal

Las atribuciones del concejo están reglamentadas especialmente en los artículos 65 y 79 de la Ley N° 18.695 y se pueden agrupar en las siguientes áreas:

- Pronunciamiento sobre las más importantes decisiones del alcalde.
- En relación con la persona del alcalde y concejales.
- Actos de fiscalización.
- Sobre participación municipal.
- Sobre elecciones.
- Sobre denominación de bienes públicos.
- Sobre Funcionamiento interno.

9.4. Deberes del Concejo Municipal

- Aprobar presupuestos financiados (artículo 81 de la Ley N° 18.695.).
- Someterse a un procedimiento especial, en conformidad con lo prescrito en el artículo 82, en relación con las materias consignadas en la letra b) del artículo 79, es decir, las materias previstas por el artículo 65, que comprenden las materias más relevantes del edil.
- Corresponderá al concejo municipal 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 previo informe escrito del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

Corresponderá también al concejo municipal:

- I/ Pronunciarse, a más tardar el 31 de marzo de cada año, a solicitud del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, sobre las materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio de esta instancia, como asimismo la forma en que se efectuará dicha consulta, informando de ello a la ciudadanía.
- II/ Informar a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, a las asociaciones sin fines de lucro y demás instituciones relevantes en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna, cuando éstas así lo requieren, acerca de la marcha y funcionamiento de la municipalidad.

10. Convenios, concesiones y contratos

Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades pueden celebrar *convenios* 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.

Con el fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades pueden celebrar *contratos* que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

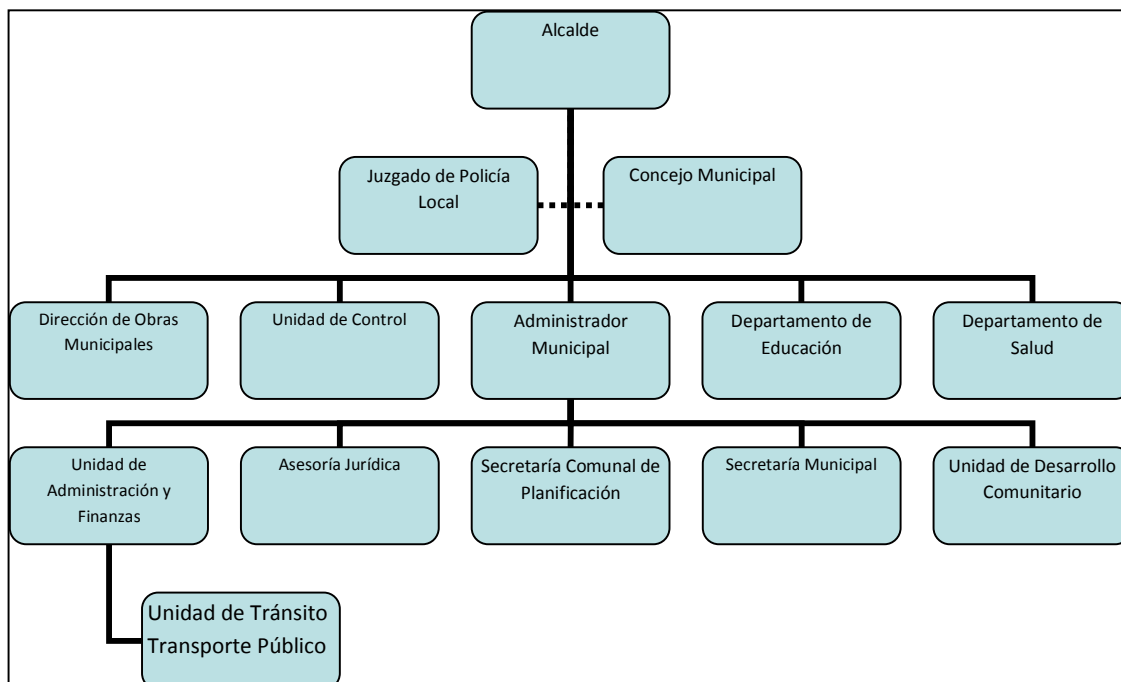
De igual modo, los municipios pueden otorgar *concesiones* para la prestación de determinados servicios municipales, o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título.

Para concesiones y contratos se requiere, por regla general, licitación pública regida por la Ley N°19.886 de compras públicas.

11. Organización Interna Municipal

La organización interna municipal, está representada por los órganos y unidades que la ley pone en manos del alcalde y del concejo para realizar y llevar a efecto las funciones y atribuciones que competen a la administración comunal, lo que depende del número de habitantes de la comuna, debiendo haber siempre una secretaría municipal por mandato de la ley.

En las comunas con población mayor a 100.000 habitantes, debe haber, una Secretaría municipal, Secretaría de planificación comunal y Unidades encargadas de las funciones de Administración Interna, Desarrollo Comunitario, Obras Municipales, Aseo y Ornato, Tránsito y Transporte Públicos, Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica y Control.



Cuadro 2. Organigrama Comunas con más de 100.000 habitantes.

En las comunas cuya población es igual o inferior a 100.000 habitantes, deberá haber una secretaría municipal y todas o algunas de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas en el párrafo anterior.

Dos o más municipalidades de la categoría precedente, pueden, por convenio celebrado al efecto y cuyo eventual término unilateral no producirá consecuencias sino hasta el subsiguiente año presupuestario, compartir entre sí una misma unidad, excluidas la secretaría municipal, el administrador comunal y la unidad de control.

La ley prevé el cargo de administrador comunal, en aquellas comunas en que lo decida el concejo a proposición del alcalde, siendo el alcalde el que lo designa.

Los funcionarios del municipio se rigen por la Ley N° 18.883 denominada "Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales".

12. Control de los municipios

El procedimiento esencial de control de la actividad municipal, radica en la propia administración comunal (Unidad de Control Interno), en la Contraloría General de La República y en los Tribunales de Justicia (Reclamo de Ilegalidad artículo 140 de la Ley N° 18.695).

13. Sobre las instancias de participación ciudadana y la ordenanza municipal.

La ordenanza municipal contiene una mención del tipo de organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describe los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrá considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

- De los plebiscitos comunales.

La facultad para convocar a plebiscito comunal se ejerce a través del siguiente procedimiento:

- a) el Alcalde, con acuerdo del Concejo;
 - b) el Alcalde, a requerimiento del Concejo Municipal, por acuerdo de 2/3 de sus respectivos integrantes, de oficio, o a petición de los 2/3 de los integrantes en ejercicio del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil; y
 - c) el Alcalde, por iniciativa del 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. Serán sometidas a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plano comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento referido en los artículo 100 y siguientes de la Ley N° 18.695.
- Del reglamento sobre el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Existe un reglamento, elaborado sobre la base de un modelo tipo propuesto por la SUBDERE que el alcalde somete a la aprobación del concejo municipal, en el cual se determina la integración, organización, competencia y funcionamiento del consejo comunal de organización de la sociedad civil, como también la forma en que podrá autoconvocarse, cuando así lo solicite, por escrito, un tercio de sus integrantes.