AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

Presentación de la propuesta constitucional para una nueva institucionalidad municipal de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) ante la Comisión de Sistema político, Gobierno, Poder legislativo y Sistema electoral de la Convención Constitucional

9 de diciembre de 2021

Presentación de la propuesta constitucional para una nueva institucionalidad municipal de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

Día: Jueves 9 de diciembre de 2021, de 9:30 a 14:00 horas, en el Hemiciclo del Senado, en la ciudad de Santiago.

Asunto: Conocer el parecer de las Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) sobre la organización de nuestro sistema de gobierno, del Congreso Nacional y del Sistema Electoral y Organizaciones Políticas.

Antecedentes generales

Es un hecho relevante hoy en día, la urgente necesidad de efectuar grandes cambios a la normativa que rige a las municipalidades en Chile, partiendo, evidentemente, desde la propia Constitución Política de la República.

El escenario actual ha demostrado la cercanía de la gente con sus municipios, fortaleciendo la relación entre ambos, pero donde estos últimos no cuentan con una institucionalidad suficiente como para dar adecuada satisfacción a las necesidades de las personas, manteniéndose el viejo y tradicional concepto del modelo residual francés.

De la misma manera, frente a los diferentes cambios constitucionales que se han propuesto sobre modernización del Estado, en parte alguna se ha considerado a las municipalidades, quizá por falta de interés o, lo más probable, por el gran desconocimiento de la realidad municipal y el impacto de estas en la vida diaria de las personas.

Lo anterior, queda demostrado en el texto de reforma constitucional del anterior gobierno, donde en el ámbito local, no hay cambios.

En vista de lo anterior, durante el año 2020, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) se propuso impulsar un proyecto de modernización estructural y jurídica con el objetivo de sentar las bases para el desarrollo de una nueva institucionalidad del Estado a nivel local, pensando en la configuración de un municipio capaz de adaptarse a las necesidades de un nuevo Chile y a un futuro que se vislumbra cada vez más exigente a raíz de los rápidos avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Diagnóstico

Los municipios son un vehículo de transformación desde la experiencia local y ciudadana. Para su correcta relación con el ciudadano debiese predominar entre el gobierno central y local una visión sistémica, intersectorial y multinivel. Es por ello que se debe garantizar una gestión comunal de los asuntos públicos con un fuerte énfasis en la participación ciudadana, modernizando las políticas y programas junto a las comunidades, de la mano de las autoridades comunales. Solo así las políticas públicas cumplirán su propósito de lograr el bienestar integral en la calidad de vida de los ciudadanos.

El cambio que necesita propiciar el sector municipal tiene dos aspectos fundamentales: uno técnico y otro político. El aspecto técnico tiene que ver con todas las acciones que contribuyan a potenciar y modernizar la gestión de sus recursos en vistas de hacer óptimo su trabajo interno y los servicios que brindan a la comunidad. El aspecto político, en tanto, corresponde a la nueva imagen que se espera pueda proyectar los municipios de cara a la ciudadanía con el propósito de ser vistos como organizaciones más cercanas, más eficientes y confiables.

Hoy más que nunca es urgente fortalecer la actividad municipal, dotándola de mayor autonomía y recursos, mientras que las modificaciones legales efectuadas, por el contrario, están destinadas a introducir mayores controles para hacer más efectiva la responsabilidad de los alcaldes y el rol fiscalizador del concejo municipal, lo que puede ser importante, pero el foco debe estar puesto en la satisfacción adecuada de las necesidades de las personas, alineándolo con el fin del Estado. (Artículo 1° inciso cuarto Carta Fundamental).

En la actualidad el excesivo centralismo, la alta heterogeneidad comunal y las limitadas autonomías administrativas y financieras, entre otros factores, dejan a las municipalidades, en términos generales, en una posición debilitada frente a otros organismos del Estado Central, pese a que las personas siguen viendo a las municipalidades como el ente que satisface de manera más inmediata sus necesidades.

En este orden de ideas, en relación a la actual normativa constitucional, en el ámbito de la Administración Comunal, existen una serie de materias que deben ser revisadas, dado que ellas evidentemente, en gran medida limitan la autonomía administrativa que tiene hoy los municipios.

En efecto, es importante precisar que, si bien se suele hablar de "gobiernos locales" o "gobiernos comunales", no refleja más que una costumbre o quizás un deseo de significar o pretender una mayor autonomía de las municipalidades, pero, en realidad, ello no tiene base jurídico constitucional, en razón de ser Chile un Estado unitario, tal como señala el citado artículo 3° de nuestra Carta Fundamental.

Teniendo presente lo expuesto no solo se justifica una revisión de las normas constitucionales en materia municipal tendiente a lograr una mayor profundización de esta autonomía administrativa, sino también permite explicar en parte la actual realidad de las municipalidades en Chile, donde se hace sentir con fuerza el carácter residual de sus atribuciones y la fuerte dependencia del gobierno y Administración Central.

Para apreciar de mejor forma esta situación, de falta de autonomía en nuestro diagnóstico, podemos realizar un análisis muy resumido, siguiendo en este parte a Ignacio Irarrázaval Llona. Al efecto tenemos cuatro perspectivas:

a) Toma de decisiones. Qué capacidad tiene el municipio para tomar decisiones relevantes en su ámbito territorial.
b) Administración y recaudación de ingresos. Responsabilidad de los municipios en la administración y recaudación de sus recursos.
c) Administración municipal. Nivel de autonomía del que disponen los municipios para elaborar sus propias políticas de administración de personal y definir sus propias orientaciones de gasto.
d) Definición de políticas y estrategias de desarrollo Local. Posibilidad de establecer de sus propias políticas de desarrollo local, cuál es el nivel de supeditación de éste a las preparadas por otras instancias de gobierno.

Al revisar la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, podemos señalar que estas tienen funciones privativas (art.3°), compartidas (art.4°) y esenciales (art. 5°).

Al analizar estas disposiciones, que contienen una variedad de atribuciones de muy distinta naturaleza jurídica, agregando, además, cualquier actividad de interés común en el ámbito comunal, aparece de inmediato el inconveniente de que no existe una clara delimitación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, respecto del desarrollo de las mismas funciones.

Las amplias atribuciones compartidas permiten al gobierno central exigirle al municipio una variedad de actividades, las que generalmente no tienen el reembolso financiero adecuado por parte del Estado.

No hay consideración alguna a la desigualdad territorial ni financiera de los municipios, con lo cual se genera mayor desigualdad, no solo en la calidad de las prestaciones, sino directamente se afecta el fin del Estado.

Por lo anterior, se hace necesario establecer la inclusión de principios constitucionales, que luego sean desarrollados en la respectiva ley orgánica, que permitan a las municipalidades poder tomar sus propias determinaciones descentralizadamente, para mejorar la gestión y administración de los servicios.

1. Administración y recaudación de ingresos. Si bien los municipios disponen de diversas fuentes de financiamiento (ingresos propios permanentes, ingresos delegados y recursos externos), en una buena parte de ellos la responsabilidad de su recaudación o manejo no reside en esta instancia.
2. Esto provoca en la mayoría de ellos una pasividad financiera, que se traduce en esperar las transferencias del gobierno central.
3. Administración municipal. Los municipios no tienen hoy en día autonomía en la determinación de sus políticas de recursos humanos (reglamentación artículo 121 de la Carta Fundamental). La ley 20.922, en su aplicación, demostró que no era la solución.
4. Definición de políticas y estrategias de desarrollo Local. Las municipalidades son las que mejores conocen las necesidades de la comunidad, por ende, deben tener directa participación en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo, aquellas que tendrán impacto en el ámbito local.

En este ámbito, es donde mejor se aprecia el carácter residual del rol de las municipalidades, dado que mayoritariamente se enfocan a ejecutar las políticas establecidas por el gobierno central, sin tener injerencia alguna en su determinación.

De esta manera, conforme a lo expuesto queda de manifiesto la urgente necesidad de establecer una nueva institucionalidad municipal en nuestro país, para lo cual, evidentemente, se debe partir por una reforma constitucional que siente las bases de este proceso de transformación de un nuevo municipio para Chile.

Reforma propuesta

Es importante partir señalando que, de manera inédita, se elabora una reforma constitucional desde la base municipal, esto es, tomando también como insumo el aporte de quienes se desempeñan en distintos cargos de las municipalidades del país.

Sin perjuicio de ello y como se aprecia del desarrollo del trabajo, se revisó en derecho comparado la experiencia en la materia de diversos países, lo señalado por diversos organismos nacionales e internacionales con foco en lo local, como también la literatura y estudios que versan sobre materias municipales.

El equipo a cargo de llevar adelante este proyecto estuvo compuesto por académicos de distintas universidades de nuestro país, la mayoría de los cuales no sólo son especialistas en derecho público, sino que constan con la experiencia profesional de conocer la realidad de las instituciones públicas en Chile, en particular, de las municipalidades, otorgando con ello un importante valor agregado a la propuesta, dado que absolutamente apegada a la realidad municipal.

De acuerdo con lo antecedentes antes expuestos, se propone una serie de modificaciones, especialmente, dentro del Título IV, en la parte correspondiente a "Administración Comunal", sin perjuicio de que también se proponen importantes reformas a Contraloría General de la República, como también a otras normas con el objetivo de preciso de establecer las correspondientes relaciones y armonía entre las normas, evitando contradicciones.

Propuestas y breve fundamentación

1. Introducir una modificación a la definición constitucional de municipalidad, que contiene el artículo 118 de la Carta Fundamental.

Con esta modificación se busca incorporar el elemento territorio o de territorialidad que debe caracterizar jurídicamente a los municipios.

No podemos olvidar que las municipalidades constituyen una entidad básica de la organización territorial del Estado, en consecuencia, el elemento territorio debe estar comprendido en la definición para permitir

no solo establecer que los municipios tienen un límite geográfico dentro del cual ejercen sus atribuciones, sino, más importante aún, a partir de este elemento, establecer diferentes tipos, categorías o modalidades de municipalidades.

Uno de los problemas actuales más trascedentes de las municipalidades en Chile, es la denominada inequidad territorial, donde, para poder establecer soluciones jurídicas, es primordial partir consagrando constitucionalmente el elemento territorio como esencial dentro de la definición de municipalidades.

Se debe señalar, además, que al incorporar el elemento territorio, se obliga al legislador a considerarlo al momento de dictar cuerpos normativos vinculados a las municipalidades, como también cada vez que se establezcan políticas públicas para los municipios, deberá tenerse en consideración evitando así establecer políticas públicas tipo, que no reconozcan de manera precisa las diferentes realidades comunales.

En la actualidad, aunque parezca lógico, habitualmente no se considera el elemento territorio, menos aún los tipos de municipios, generando habitualmente, políticas públicas tipo, que se aplican a todas las comunas por igual, sin reconocer las enormes diferencias que existen.

2. Incorporar con rango constitucional, que podrán existir diferentes especies o tipos de municipalidades.

Sin perjuicio de lo expuesto en el numeral anterior, incorporar con rango constitucional una expresa facultad para poder distinguir a los municipios según parámetros o elementos objetivos (factores demográficos, geográficos, humanos y económicos), permite hacer real y llegar a concretar de mejor forma el fin del Estado de promover el bien común y crear las condiciones sociales para que cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcance su mayor realización espiritual y material posible.

Al reconocer que no todos los municipios son iguales, se permite satisfacer de mejor manera las reales necesidades de la comunidad, dado que éstas se podrán detectar en función de la realidad de cada comuna y no establecer siempre políticas nacionales únicas iguales para todos.

Mientras se establezcan criterios de diferenciación objetivos, se puede realizar también una mejor asignación y focalización de los recursos para

las municipalidades e incluso llegar a establecer estructuras distintas que se adecuen a las necesidades de cada comuna.

De la misma manera, esta diferenciación, debería permitir terminar con la inequidad o desigualdad territorial.

En la misma línea, mayoritariamente entre los municipios existen notables diferencias en cuanto a ruralidad, territorio y condiciones socioeconómicas, por lo cual, junto con reconocer esta diversidad, deben asignárseles atribuciones y fuentes de recursos diferenciados que estén de acuerdo con su realidad; de otro modo las municipalidades pequeñas jamás podrán cumplir con las atribuciones y facultades que la ley les asigna, y todo ello en perjuicio de la comunidad local, por cuyo bienestar deben velar.

Es importante agregar que establecer especies o tipos de municipios, no implica en caso alguno jerarquizar municipios.

3. En cuanto a las atribuciones y competencias de las municipalidades, de proponen una serie de modificaciones tendientes a cambiar el carácter residual de éstas en relación con el gobierno central, estableciendo una competencia preferente de las municipalidades.

En efecto, esta modificación incorpora como un principio constitucional el dar competencia preferente a las municipalidades y gobiernos regionales, reservando al Estado central solo aquellas materias que necesariamente deben quedar radicadas en este y son de su exclusiva competencia.

Quizás el ideario constitucional debería propender a establecer que quien determina las ciudades, son los municipios.

Tal como se expresó al inicio de este trabajo, uno de los aspectos más importante es la autonomía y las atribuciones que tienen las municipalidades, donde en nuestro sistema jurídico, se concibe a éstas como una instancia subnacional de gobierno, por lo que no puede competir con éste, o atribuirse las mismas funciones, sino que, son coadyuvantes de las funciones del Estado Central y permiten que este sea más eficiente en la detección y satisfacción de las necesidades de la comunidad local.

Es trascedente para un Estado moderno, que el poder de decisión en materias esenciales vinculadas a la calidad de vida de las personas esté radi-

cado mayoritariamente en las municipalidades por sobre el poder central. Al efecto podemos citar al profesor Patricio Zapata (2020), quien sostiene: "Creo que la democracia, como forma de vida, comienza a vivirse en las comunidades y en los barrios. Pienso, además, que las autoridades más cercanas al ciudadano están, normalmente, en mejores condiciones de canalizar sus anhelos y procesar sus demandas. Por lo anterior, soy un convencido que la Nueva Constitución debería reforzar la autonomía del Municipio" (P. 234).[1]

Se debe permitir jurídicamente que las municipalidades sean realmente la puerta inicial en el acceso a la Administración del Estado, donde resulta absolutamente necesario disminuir la exorbitante potestad del gobierno central. Para ello, se requiere que se materialice constitucionalmente el carácter de primer oferente de servicios y de insumos en general que deben tener las municipalidades para satisfacer las necesidades y requerimientos sociales.

Así, el proceso se invierte a lo que actualmente tenemos; las primeras llamadas a satisfacer las necesidades comunales son las municipalidades; en un siguiente nivel el gobierno regional y al final el gobierno central. El Estado central solo intervendrá cuando municipalidades no puedan satisfacer las necesidades de la comunidad local, tal como se da en la gran mayoría de los países desarrollados.

Lo anterior cobra más relevancia aún en temas como transporte, infraestructura, plan regulador comunal, áreas verdes, deporte entre otros, que van de la mano con los programas sociales y prestaciones en donde la participación de los municipios sea obligatoria con poder decisión sobre dichos temas y no mantener la situación actual donde todo viene dado del gobierno central y las municipalidades deben limitarse a ejecutar.

Para hacer más real aún esta modificación, el Estado chileno debería avanzar hacia un Estado regional, como España, cambiando su actual estructura jurídica de Estado unitario, sin llegar al extremo de un Estado Federal.

En este mismo orden de ideas, se establece la necesidad de que exista unidad de acción y coordinación entre los niveles comunales, regionales y nacional, en la determinación de políticas que tengan impacto en el

1. Zapata, Patricio. La casa de todos y todas. Ediciones UC. Año 2020.

ámbito regional y comunal, para lo cual se establece la obligación de oír a las municipalidades o sus asociaciones en la etapa de formulación de dichas políticas comunales.

Evidentemente, para hacer real esta propuesta de reforma, debe ir acompañada de un fortalecimiento del sistema de financiamiento municipal que permita hacerla real.

4. Necesidad de propender a una igualdad en la prestación de servicios por parte del Estado a través o mediante las municipalidades.

Uno de los temas que más se han reflejado en el último tiempo en nuestro país, es la profunda desigualdad en la calidad de los servicios que reciben la personas en los más variados temas: educación, salud, infraestructura, transporte, conectividad con grandes ciudades, conectividad de internet, entre muchas otras.

Por lo anterior, se hace necesario establecer una estandarización en la calidad de las prestaciones básicas que debe dar el Estado a las personas conforme a su fin de promover el bien común y, consecuencialmente, crear condiciones sociales que permitan a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización espiritual y material posible.

Tal como ya se ha señalado, quien mejor conoce las necesidades de las personas son las municipalidades, quienes, además, concretan dichas prestaciones. Si a eso unimos la reforma indicada en el número anterior, donde los municipios sean realmente la entrada al Estado, no lleva a establecer que este último debe garantizar que a través de las municipalidades se garantice un estándar mínimo e igualitario en la prestación de servicios a las personas.

De esta manera, se propone consagrar como principio constitucional que el Estado deberá propender a una igualdad en las prestaciones de servicios a las personas a través de las municipalidades.

5. Garantía de financiamiento de nuevas atribuciones asignadas a las municipalidades.

En la realidad, ha quedado demostrado que a pesar de existir una norma en la ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades (artículo 5°), que establece expresamente que "cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo", en la práctica esto no se ha respetado, generándose en consecuencia no solo una falta de recursos para las municipalidades, sino, más delicado aún, una deficiente y desigual prestación de servicios a la comunidad, donde los municipios de mayores recursos pueden cumplir muy bien y los de menores ingresos de manera deficiente. De esta manera, quien realmente sufre las consecuencias son las personas.

Para evitar que esta situación se siga dando, se propone elevar rango constitucional el penúltimo inciso del citado artículo 5° de la Ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

Con lo anterior, se obliga al legislador a respetar esta obligación, que ahora pasa a ser constitucional, de asegurar el financiamiento a las municipalidades en la asignación de nuevas competencias.

De la misma manera, se establece un sistema de financiamiento con un estándar OCDE, donde se comprometa un financiamiento del Estado Central estableciendo en una disposición transitoria, un período de cinco años para llegar al citado estándar de financiamiento para países unitarios.

6. Establecer un principio constitucional en el ámbito municipal, que establezca la posibilidad de participación ciudadana con carácter vinculante u obligatoria.

Si se revisan los cuerpos legales actuales vinculados o que hagan referencia a participación ciudadana, se puede observar que esta se cumple entregando información o constituyendo órganos de carácter consultivo, es decir, mera opinión que puede o no ser considerada en la decisión final.

La participación ciudadana real, es un elemento esencial de una buena gobernanza, que según la ONU es la tercera prioridad más importante a nivel mundial, luego de la salud y la educación.

"Es el derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, justas y auténticas y tener acceso a la función pública, en el marco de procesos democráticos basados en el consentimiento del pueblo que garanticen su goce efectivo junto a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, cualquiera sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado." (Declaración Universal de Derechos Humanos 1948. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966).

En este orden de ideas, la participación ciudadana es clave para dotar de una mayor legitimidad a los sistemas políticos. hay un mayor compromiso social que fortalece la relación Estado- Ciudadano.

"De esta forma el Estado cumple de mejor manera su deber de contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización material y espiritual posible con pleno respeto a los Derechos Humanos con miras alcanzar el bien común" (Garrote, 2018).[2]

Por lo anterior, se propone establecer una norma que permita, en materia municipal, establecer participación ciudadana jurídicamente vinculante, correspondiendo al legislador determinar las materias y casos en que ello se dará.

En la medida que la comunidad pueda en determinadas materias tener participación jurídicamente vinculante, esto es, que obligue a las autoridades comunales, implica contar con una importante herramienta, además, de *accountability* que debe redundar en mejorar la gestión y la confianza las instituciones públicas, en donde el ciudadano pasa a ser, en algunas materias, coadyuvante de la gestión de su municipio.

2. Garrote, E. (2018) Participación ciudadana y la asamblea constituyente en Chile: ¿Un cambio posible? Revista Asociación de Abogado de Chile, N° 7. Garrote, E. (2018) Participación ciudadana como derecho fundamental. Actas del IX Congreso Internacional de Derecho Constitucional, Universidad de Nariño, Pasto, Colombia.

7. Se incorpora con rango constitucional la denominada potestad normativa municipal a fin de fortalecer la autonomía municipal.

Tal como ya señalamos en el diagnóstico, la potestad normativa municipal, permite la dictación de cuerpos normativos sobre diversas materias con efecto y vigencia sobre la respectiva comuna.

En la actualidad, sabemos que las municipalidades tienen la potestad de dictar normas generales que pueden producir efectos hacia el interior del municipio, como son los reglamentos, o hacia el exterior, como las ordenanzas.

Por su parte, el artículo 119 de la Carta Fundamental, hace referencia, dentro de la definición del concejo municipal, que este tiene también una función normativa.

Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. Es respecto de este tipo de instrumentos jurídicos a donde apunta la reforma, dado que, si se quiere reforzar la autonomía municipal, resulta fundamental regular esta potestad, que en pandemia quedó demostrado su importancia y trascendencia.

Hoy en día, esta potestad normativa municipal, tiene un carácter residual en relación a todo nuestro sistema legal y normativo. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en reiterados fallos. Al efecto podemos citar:

Causa Rol N°1669: "Que, tratándose de la **potestad reglamentaria municipal,** sin embargo, es necesario considerar que tiene que existir un espacio para los intereses municipales en la complementación o ejecución de la legislación. En ese sentido, la ley debe regular nacionalmente, pero con una uniformidad básica o esencial. El elemento normativo uniforme o común del legislador nacional debe ser, por lo mismo, no especialmente detallado. Por una parte, porque no puede no considerar las realidades diferentes de cada municipio. Las casi 350 municipalidades que existen en nuestro país no son iguales. Tienen diferencias geográficas, de clima, de realidad económica, de densidad poblacional. Por la otra, porque el municipio cuenta con órganos representativos de los intereses comunes en su estructura organizativa (el Concejo Municipal, el alcalde). Ellos deben diseñar y aprobar las normas cuyos destinatarios son los habitantes de la comuna. Llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, no puede prescindir de la realidad local".

Sentencia dictada en causa Rol 3093: Considerando N°5 Que, al efecto, cabe anotar, que los preceptos censurados consagran la atribución municipal de dictar reglamentaciones ejecutorias de ley, generales y obligatorias, como resultan ser las ordenanzas municipales. Aquella potestad, se asemeja a la potestad reglamentaria de ejecución del Presidente de la Republica, que establece el artículo 32, N° 6°, de la Constitución Política, en tanto importa el poder de desarrollar los mandatos legales, por medio de una regulación pormenorizada, para así conseguir su concreción".

De esta manera, se hace necesario darle un expreso reconocimiento constitucional a la potestad normativa municipal, fijando la forma y limites en su dictación, resultando del todo evidente que deberá ser el legislador quien complemente la norma constitucional en esta materia, estableciendo entre otros, el control a que deberán someterse, debiendo considerar la participación ciudadana en la aprobación de algunas de ellas.

Dada la importancia de esta materia, se realizó un trabajo de análisis específico sobre el ejercicio de la potestad normativa municipal, que formará parte del proyecto de nueva institucionalidad municipal.

8. Reforzamiento del asociativismo municipal.

Dentro de las propuestas de reforma constitucional en materia municipal, se incorpora una que está destinada a dar mayor relevancia a las asociaciones de municipalidades.

Si bien este tema está desarrollado en la ley 18.695, y tiene base constitucional al permitir la Constitución Política que los municipios puedan asociarse entre ellos, en la práctica las asociaciones actualmente existentes, no han podido a ser verdaderos colaboradores o coadyuvantes de las municipalidades en el desarrollo de sus funciones, siendo constantemente limitadas en este aspecto por la Contraloría General de la República.

En la medida que estas asociaciones han podido colaborar en el desarrollo específico de algunas tareas, el resultado ha sido exitoso. Podemos citar como ejemplo la Asociación de Municipalidades para la Seguridad Ciudadana de la Zona Oriente, AMSZO, que agrupa a las municipalidades de Las Condes, Vitacura y Barnechea y que, como su nombre lo indica, tiene por misión contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos, generando las coordinaciones institucionales, acciones y medidas para combatir el delito, prevenir su ocurrencia, y prestar apoyo integral (legal y

psicológico) a las víctimas de delitos y sus familias frente ante un incidente. En la misma línea, tenemos la Asociación De Municipios Metropolitanos para la Seguridad Ciudadana, conformada por las municipalidades de Estación Central, Providencia y Santiago.

Conforme con lo anterior, se plantea una modificación que permita a las asociaciones de municipalidades colaborar el en el desarrollo de las funciones municipales, lo cual debe permitir una mejor satisfacción de las necesidades de la comunidad.

9. Reconocimiento con rango constitucional de los juzgados de policía local.

Un tema pendiente en nuestro sistema judicial es el establecimiento de un sistema de justicia vecinal, para lo cual se debe partir consagrando en la Constitución Política, la existencia de juzgados que tendrán jurisdicción comunal en los términos que determine el legislador de ley orgánica constitucional.

10. Establecer con rango constitucional como garantía de la soberanía, transparencia, objetividad y respeto a las normas del debido proceso, tanto para los alcaldes o alcaldesas como para la comunidad, que la responsabilidad administrativa de los primeros se hará efectiva a través de los Tribunales Electorales Regionales.

En la actualidad a luz de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de la jurisprudencia administrativa de la propia Contraloría General de la República y lo sostenido por la doctrina, no existe plena certeza de como se hace efectiva la responsabilidad administrativa de los alcaldes, siendo jurídicamente a lo menos discutible sostener que esa función le corresponde a Contraloría General de la República pudiendo incluso llegar aplicar a un alcalde medidas disciplinarias contempladas en la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Existen una serie de dictámenes de ese Organismo de Control, que de manera precisa y clara concluyen que no es legalmente posible que Contraloría inicie sumarios y sanciones a alcaldes, salvo en los casos expresamente señalados en la ley, como acontece con los pronunciamientos N°s 80.243 de 2012; 27.994 de 2009 y 46.181 de 2007, entre otros.

En efecto, así por ejemplo el dictamen N° 80.243 de 2012, establece, en lo que nos interesa, que: "....en lo que respecta a la eventual responsabilidad a la que se encontraría sujeto el alcalde por la suscripción de los convenios cuestionados, cumple con señalar que conforme a lo sostenido por esta Entidad Fiscalizadora en el dictamen N° 48.324, de 2009, si bien estos tienen la calidad de funcionarios municipales y como tales, están afectos a responsabilidad administrativa, en la legislación vigente ninguna autoridad tiene la potestad de aplicarles alguna de las medidas disciplinarias contempladas en el artículo 120 de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales, por lo que, consecuentemente este Organismo de Control no tiene, en general, atribuciones para determinar y hacer efectiva esa responsabilidad."

En este orden de ideas, resulta incuestionable que a los alcaldes les asiste responsabilidad administrativa por las actuaciones irregulares que realicen en el ejercicio de su cargo, pero la posibilidad de hacer efectiva esa responsabilidad, mientras tengan dicha calidad, se encuentra limitada, atendida la inexistencia de una autoridad con potestad sancionatoria a su respecto, salvo por las excepciones legales, como acontece por ejemplo con las infracciones al decreto ley N° 799, de 1974; a la ley N°20.730 que regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares ante autoridades y funcionarios; ley N°20.285, sobre transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, entre otras, donde expresamente se tuvo que establecer que Contraloría General podría instruir procesos disciplinarios administrativos y aplicar directamente sanciones a los alcaldes.

Como no hay superior jerárquico dotado de potestad sancionatoria, nuestro sistema jurídico ideo el sistema donde hace competente para hacer efectiva la responsabilidad administrativa del alcalde al Tribunal Electoral Regional respectivo.

De esta manera, la ley 18.695, desde su origen estableció que la responsabilidad administrativa de los alcaldes debía hacerse efectiva a través de los Tribunales Electorales Regionales a requerimiento de un número de concejales. Este sistema vía dictámenes de Contraloría General de la República, de este último tiempo y bajo el actual Contralor, ha sido afectado, dado que dicho organismo ha realizado sumarios administrativos a alcaldes llegando incluso a aplicarles sanciones.

No podemos olvidar que los alcaldes son autoridades elegidas por sufragio universal y, por ende, ejercen soberanía, razón por la cual, se debe generar un sistema procesal especial para hacer efectiva su responsabilidad administrativa; ellos no son un funcionario público más.

Este sistema implica dar garantías, por una parte a la ciudadanía de que existe un mecanismo real, eficiente, efectivo y transparente para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de aquellos alcaldes que se aparten de los principios del estado de derecho y, por la otra, dar garantías a quienes ejercen dicho cargo, que el proceso al cual serán sometidos para hacer efectiva su responsabilidad administrativa, cumple con los estándares jurídicos que den certeza a la aplicación de las normas del debido proceso.

Se estima en consecuencia que, para cumplir con esas condiciones mínimas, el conocimiento de esta materia debe quedar entregado a un órgano especializado de otro poder del Estado, como son los Tribunales Electorales Regionales, que cuando les ha correspondió conocer de casos de petición de remociones de alcaldes, han cumplido un rol que ha dado las suficientes garantías de imparcialidad y correcta aplicación de las normas.

Resulta importante señalar que el trabajo no se agota en el ámbito constitucional, sino que debe perfeccionarse a nivel de ley, especialmente en cuanto a quienes podrían accionar en contra de los alcaldes para hacer efectiva su responsabilidad administrativa, resultando insuficiente, a nuestro juicio, mantener solo a un número de concejales como titulares de la acción.

11. Establecer una modificación a la actual estructura de Contraloría General de la República, para transformarla en un órgano colegiado otorgándole, además, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Existe casi unanimidad entre los expertos en derecho público que son muchas las atribuciones que tiene la Contraloría General de la República reunidas en una sola mano, en una institución que además es unipersonal, donde todo el personal depende de la voluntad exclusiva del contralor.

Uno de los elementos fundamentales del estado de derecho es la existencia de un sistema de control de todo el ejercicio del poder público. Este control en particular en la Administración es esencial para el correcto ejercicio de la función pública.

Es por lo anterior, que no se saca nada de hablar y generar una modernización del Estado, sin que ello lleve aparejado también un perfeccionamiento, en nuestro país, del principal órgano de fiscalización como lo es Contraloría General de la República, cuya ley orgánica constitucional data del año 1964, evidentemente, con algunas modificaciones, pero, en lo medular, es una institución cuya estructura no ha tenido los cambios necesarios que el desarrollo de la función pública requiere.

En efecto, la estructura y sistema jerárquico no resisten mayores análisis desde el punto de vista jurídico y menos desde la técnica de la administración organizacional. No podemos sostener que sea favorable que el principal órgano de control dependa de lo que, en última instancia, determine una sola persona. Debemos reiterar que el personal de Contraloría General de la República es la exclusiva confianza del Contralor. La acumulación de poder no se condice con un Estado moderno.

La alta especialización que ha adquirido la función pública requiere de un sistema de fiscalización y control que este a la par de ello.

De la misma manera, se requiere que este ente contralor, tenga la adecuada autonomía y recursos para cumplir de manera objetiva e independiente sus funciones.

En el ámbito específico de las municipalidades, es del todo evidente la necesidad de una adecuada fiscalización y control dado las múltiples y variadas actividades y programas que Desarrollan, pero, paradójicamente, Contraloría General disuelve la división de municipalidades.

Es por lo anterior, que se propone establecer que la Contraloría General de la República, pase a tener personalidad jurídica y patrimonio propio, como también, se transforme en un órgano colegiado dirigida por un consejo directivo, al estilo del Servicio Electoral, cuyos consejeros sean designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, previo concurso público realizado por la Corte Suprema.

12. Modificaciones Constitucionales necesarias para una adecuada concordancia entre los cambios propuestos en materia municipal.

Una vez efectuada todas las modificaciones antes expuestas, se proponen una serie de ajustes a distintas disposiciones constitucionales, con el objeto de establecer las respectivas concordancias y adecuaciones a fin de evitar contradicciones.

Consideraciones finales

Para efectos de entrar a analizar cambios a la normativa constitucional, específicamente en cuanto a la "Administración comunal", se deberían considerar una serie de aspectos o ejes fundamentales, teniendo siempre presente la idea de darles una mayor y real autonomía, como también perfeccionar la participación ciudadana a nivel comunal y, en definitiva, que los municipios abandonen el antiguo concepto de cuño francés de cumplir la funciones residuales del Estado central, para pasar a ser la entrada.

Hoy más que nunca se requiere mejorar la credibilidad de las personas en la institucionalidad pública en general y de la municipal en particular, para lo cual, evidentemente, la nueva institucionalidad municipal que se propone se dirige en esa línea, donde, de concretarse, permitirá contar con municipios modernos, más eficientes y ágiles conforme lo exigen las necesidades del siglo XXI.

No dudamos que esta propuesta constituirá un importante aporte al proceso constituyente que llevará adelante nuestro país.

AMUCH

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

www.amuch.cl