



P893re
DT/ES.3
C.2

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie: Estudios Sociales N° 3
Santiago, Octubre de 1990.

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

14-088

S E R I E
Estudios Sociales

251.-

LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL
PROPUESTA POR EL GOBIERNO

Hernán Pozo

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

RESUMEN

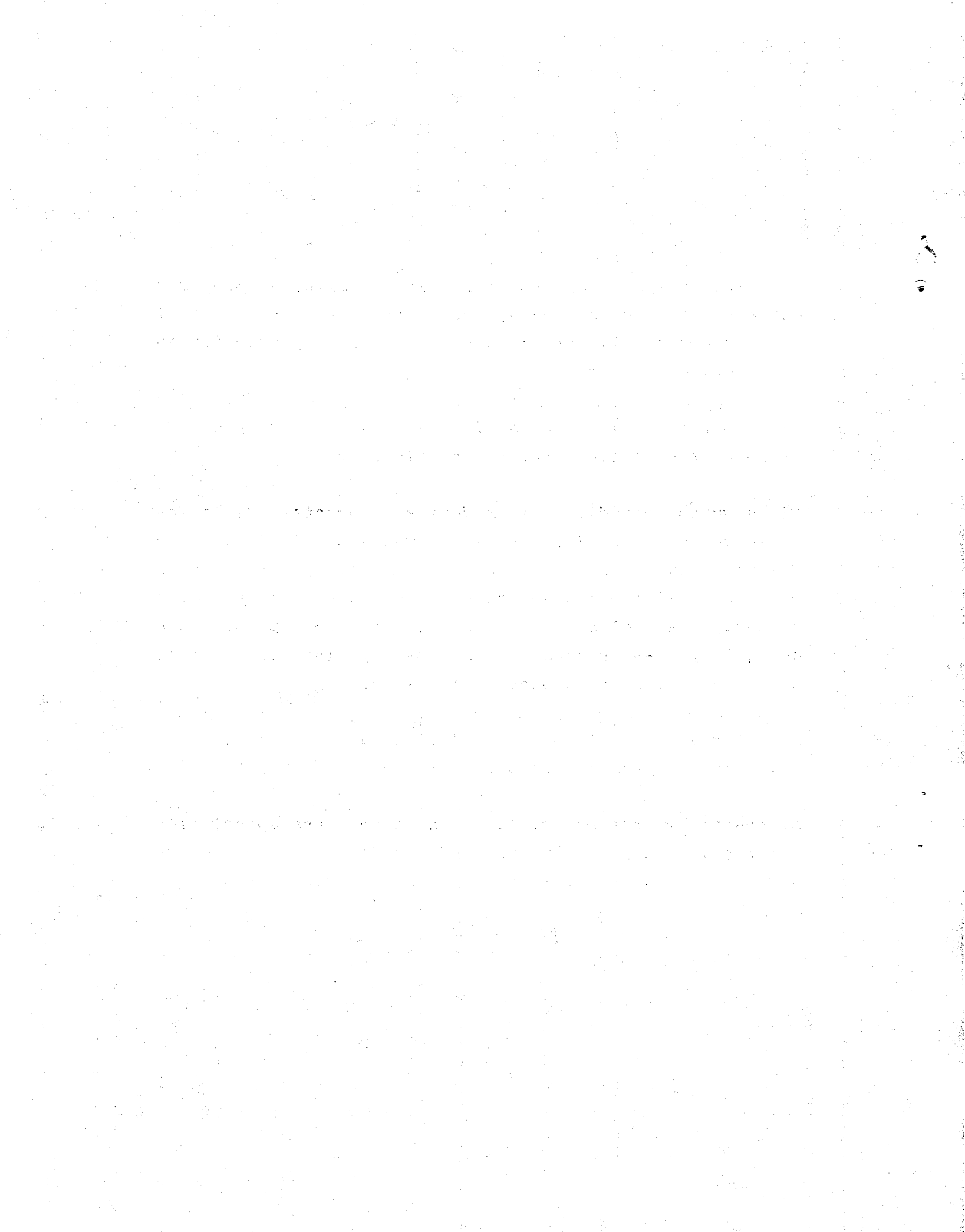
En este trabajo se analiza, en detalle, el proyecto enviado por el ejecutivo al parlamento para modificar el sistema municipal, actualmente en discusión particular en la Cámara de Diputados.

El primer capítulo examina las reformas que se pretende introducir a la Constitución Política.

El segundo estudia las reformas concretas de la ley orgánica de municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal: la municipalidad, el alcalde, el concejo municipal, el consejo de desarrollo económico y social comunal, las elecciones municipales, los plebiscitos comunales, las empresas municipales, los reclamos en contra de las resoluciones municipales.

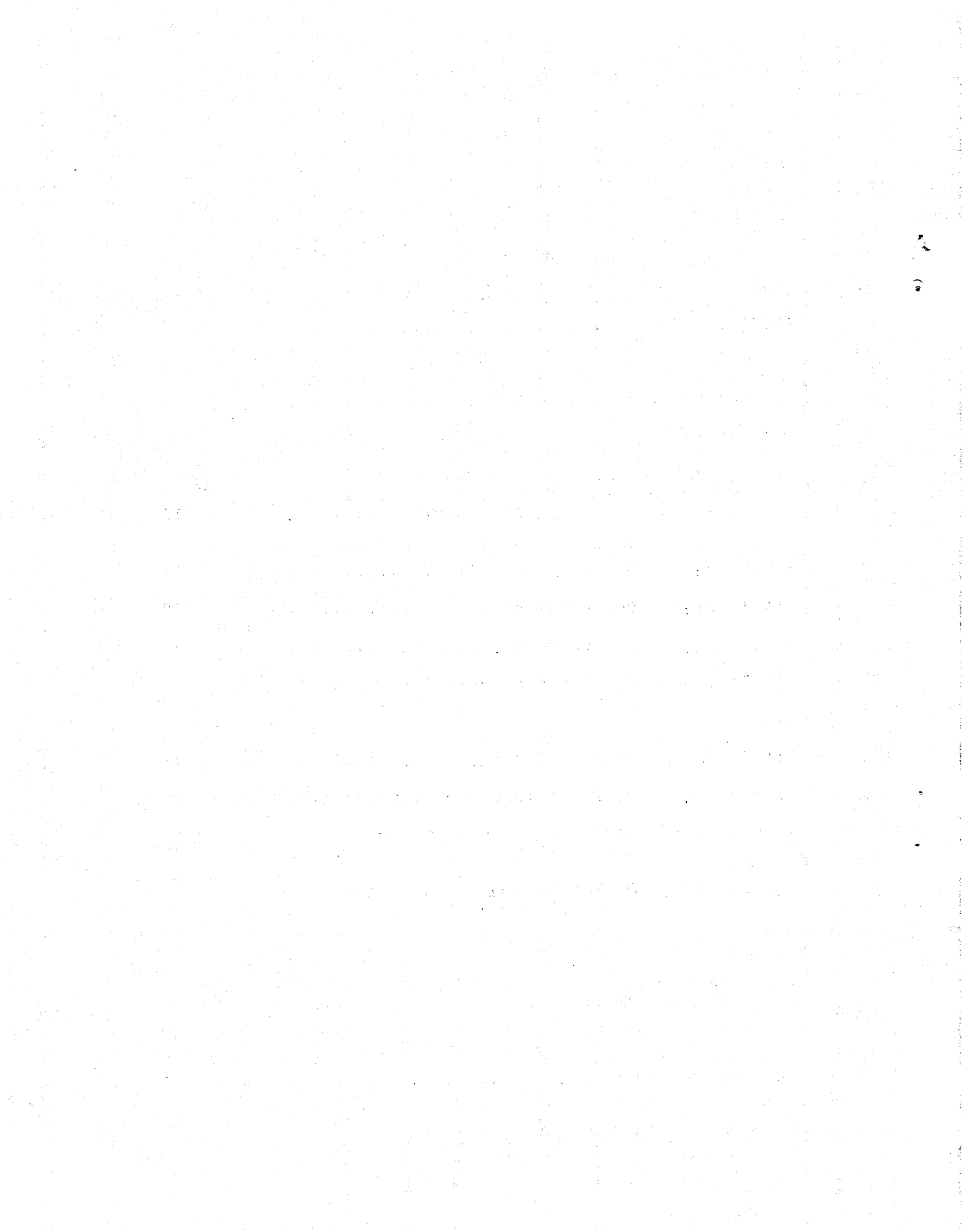
El tercer capítulo se limita a transcribir las disposiciones transitorias del proyecto.

El cuarto y último capítulo contiene una apreciación crítica y general sobre el conjunto del proyecto y sobre algunos de sus aspectos específicos más importantes.



INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
I. LA REFORMA DE LA CONSTITUCION.....	3
II. LA REFORMA DE LA LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES Y CONSEJOS DE DESARROLLO COMUNAL.....	10
Título I: De la municipalidad.....	11
Título II: Del alcalde.....	19
Título III: Del concejo municipal.....	23
Título IV: Del consejo económico y social comunal.....	30
Título V: De las elecciones municipales..	36
Título VI: De los plebiscitos comunales...	40
Título VII: Régimen de las empresas municipales.....	42
Título final: De los reclamos contra las resoluciones municipales.....	45
III. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL PROYECTO.....	46
IV. COMENTARIOS.....	49



INTRODUCCION

Desde su envío al parlamento hasta el día de hoy, el tema de la reforma del régimen municipal no ha dejado de estar presente en el debate nacional. El gobierno y los partidos que lo apoyan están empeñados en que la reforma se apruebe lo antes posible. La oposición se muestra reticente o en franco desacuerdo. En el primer caso se encuentra Renovación Nacional, cuyos diputados se abstuvieron cuando se votó en primer trámite la reforma constitucional. El jefe de la bancada de este partido declaró a la prensa que el proyecto no conducía a la democratización de las municipalidades, no les daba la suficiente autonomía, despreciaba a las organizaciones sociales y no establecía las elecciones directas de los alcaldes (El Mercurio, 7 de septiembre de 1990). La UDI votó en contra del proyecto. En diversas oportunidades, personeros de ese partido han expresado su oposición a cualquier reforma constitucional previa al fin del actual período presidencial. En el caso de la reforma municipal, no obstante, el jefe de la bancada de diputados de la UDI se refirió a aspectos concretos del proyecto, más que al principio de irreformabilidad de la Constitución. Sostuvo, en efecto, que "el proyecto no apunta a favorecer, efectivamente, la elección directa de alcaldes, ni a establecer mecanismos que garanticen la eficacia y la despolitización del municipio" (El Mercurio, 7 de septiembre de 1990).

Como una manera de contribuir a ilustrar y enriquecer el debate sobre este tema, en este documento analizamos los principales aspectos del sistema actual que el proyecto

pretende modificar y mostramos, en definitiva, que hay continuidad y cambio. Los cambios son significativos, especialmente en lo que se refiere a la elección de las autoridades y a la creación de empresas municipales. Pero en materias de tanta importancia como las funciones y atribuciones del municipio, su organización interna, su régimen de bienes y otras, la continuidad es evidente.

En el primer capítulo examinamos las reformas que el proyecto pretende introducir a la Constitución, especialmente a sus artículos 107 a 110.

En el segundo capítulo estudiamos las proposiciones de reforma a la ley orgánica constitucional de municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal. Comparando la ley y el proyecto, se tratan los siguientes temas: la municipalidad, el alcalde, el concejo municipal, el consejo económico y social comunal, las elecciones municipales, los plebiscitos comunales, el régimen de las empresas municipales y el procedimiento de reclamo en contra de las resoluciones municipales.

En el tercer capítulo exponemos las disposiciones transitorias del proyecto.

En el cuarto y último capítulo planteamos nuestras principales críticas, reservas y dudas frente a determinados aspectos del proyecto, siempre en la perspectiva de hacer un aporte al perfeccionamiento y consolidación del régimen democrático en Chile.

I. LA REFORMA DE LA CONSTITUCION

De acuerdo con las modificaciones introducidas por la ley 18.825, de 17 de agosto de 1989, la reforma de la Constitución, en lo que respecta a la administración comunal, requiere el voto conforme de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, es decir, 72 y 29 parlamentarios, respectivamente (1/). Como se sabe, en sesión especial celebrada el 6 de Septiembre del presente año, la Cámara de Diputados aprobó en primer trámite la reforma constitucional. Votaron a favor 71 parlamentarios de la Concertación, se abstuvieron los de Renovación Nacional y votaron en contra los de la UDI. El quórum mínimo de 72 diputados bajó a 71, por encontrarse uno de ellos fuera del país, con la autorización correspondiente.

La reforma propuesta por el ejecutivo incide en dos materias. La primera, y fundamental, sobre la composición orgánica del municipio, la forma de designar a las autoridades edilicias y las empresas municipales. La segunda se refiere a diversas disposiciones que deben ser cambiadas como consecuencia de la reforma sustantiva y que no están comprendidas dentro del Capítulo XIII de la Constitución ("Gobierno y Administración Interior del Estado").

1/ La reforma requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando recae sobre las siguientes materias: bases de la institucionalidad; derechos y deberes constitucionales; Tribunal Constitucional; Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; Consejo de Seguridad Nacional; reforma de la Constitución.

En esta segunda materia, el proyecto contempla introducir reformas en dos artículos: el 32, Nº 9 y el 85, inciso 2º.

El artículo 32, Nº 9 establece como atribución esencial del Presidente de la República la de nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, intendentes, gobernadores y alcaldes de su designación (quince, actualmente). El proyecto elimina la facultad presidencial de designar alcaldes.

El artículo 85, inciso 2º, se refiere a la competencia de los Tribunales Electorales Regionales para conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley. El proyecto amplía esta competencia al escrutinio general y a la calificación de las elecciones municipales que se realicen dentro del territorio jurisdiccional de estos Tribunales (2/).

El proyecto omitió otra reforma necesaria. En efecto, el artículo 54, Nº 2 dispone que no pueden ser candidatos a diputados ni a senadores los intendentes, los gobernadores, los alcaldes y los miembros de los consejos regionales y comunales. Estos últimos, como se sabe, son los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS), que el

2/ Los Tribunales Electorales Regionales están constituidos por un Ministro de la Corte de Apelaciones respectivo, elegida por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

proyecto elimina. En este artículo, después de "consejos regionales" debería agregarse "concejos municipales" y eliminarse el término "comunales". Esta omisión será ciertamente salvada en el curso de la discusión del proyecto.

En lo sustantivo, se propone modificar los siguientes artículos:

a) Art. 107, inciso 1º. De acuerdo con la redacción actual, la municipalidad está constituida por el alcalde, "que es su máxima autoridad" y por el consejo comunal respectivo. El proyecto establece que la municipalidad está compuesta por tres órganos: el alcalde (que sigue siendo considerado como la máxima autoridad), el concejo municipal y el consejo económico y social comunal (3/).

3/ Abrámos un paréntesis para señalar que se ha criticado en la prensa el término o concepto de "concejo municipal", considerando que constituye una redundancia, puesto que el Diccionario de la Academia Española en sus tres primeras acepciones señala que concejo es: "ayuntamiento, casa consistorial"; "ayuntamiento, corporación municipal"; "uno de los nombres que se dan al municipio". Ayuntamiento, por su parte, en su tercera acepción es definido así: "Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio". Aunque se trate de un asunto menor, estimamos que esta crítica es válida y somos partidarios, por lo tanto, que el concejo municipal pase a llamarse simplemente concejo. Avala esta posición lo dispuesto por el artículo 20 del Código Civil: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras", a menos que el legislador les haya dado una definición expresa para ciertas materias. La jurisprudencia nacional ha sostenido invariablemente que el sentido natural y obvio de las palabras es aquel que aparece en el diccionario de la Real Academia Española. Para cerrar el paréntesis, digamos que el término concejo municipal, con todo, existe en la legislación de varios países latinoamericanos, como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá,

b) Art. 107, inciso 3º. En su redacción actual, establece que la ley orgánica determinará las atribuciones de las municipalidades y los plazos de duración de los alcaldes. El proyecto agrega: y de los miembros del concejo municipal y del consejo económico y social comunal.

c) Art. 108, inciso 1º. Según esta disposición, los alcaldes son designados por los Consejos Regionales de Desarrollo, a propuesta en terna de los CODECOS, pudiendo el intendente vetar dicha terna por una sola vez. De acuerdo con el proyecto, el alcalde será elegido en votación directa en la forma que determine la ley. Durará cuatro años en el cargo y podrá ser reelegido por una sola vez para el período siguiente (4/).

En esta proposición de reforma hay un problema de técnica legislativa o un descuido notorio. En efecto, y como acabamos de ver, el Art. 107, inciso 3º entrega a la ley constitucional orgánica la determinación del plazo de duración de los alcaldes. Pero acto seguido el proyecto fija dicho plazo en cuatro años. Uno de los dos preceptos está demás: el plazo lo determina la Constitución o la ley.

Nicaragua y Perú.

4/ Como se verá más adelante, la fórmula de "elección directa" del alcalde es algo ambigua, porque el proyecto establece que será elegido alcalde quien obtenga el mayor número de preferencias de la lista a concejales más votada.

d) Art. 108, inciso 2º. Establece que corresponderá al Presidente de la República la designación de alcalde en aquellas comunas que la ley determine, atendiendo a su población o ubicación geográfica. El proyecto elimina este inciso.

e) Art. 109. El proyecto cambia el consejo comunal por el concejo municipal. El primero, según el texto vigente, está constituido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, exceptuadas las gremiales, sindicales y de la administración pública. El segundo estaría constituido por concejales elegidos por votación directa, mediante un sistema de representación proporcional, durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos. El concejo será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende, la que, además, deberá determinar el número de sus miembros, según las características de cada comuna. En todo caso, será necesario el acuerdo del concejo municipal para la aprobación de los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal (esta última disposición es idéntica a la que hoy existe en el inciso 2º del Art. 110).

f) Art. 110. Se reemplaza íntegramente. Su redacción actual se refiere a las funciones y competencias del CODECO. En su lugar, el proyecto propone la creación de

un consejo económico y social comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada, elegidos en la forma que determine la ley. Este consejo está concebido como un órgano de concertación, consultivo y asesor de la municipalidad, cuyo objeto es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de otras representativas de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Corresponderá a la ley orgánica constitucional determinar el número y la duración en el cargo de los miembros de este consejo, así como los casos en que el alcalde y el concejo municipal deberán consultarlo.

g) Art. 113, inciso 1º. Contempla los requisitos generales para ser designado intendente, gobernador o alcalde. El proyecto mantiene los mismos requisitos, pero para ser designado intendente o gobernador y para ser elegido alcalde o concejal.

h) Art. 113, inciso 2º. Según esta disposición, los cargos de intendente, gobernador y alcalde son incompatibles entre sí. El proyecto agrega el cargo de concejal como incompatible con los anteriores.

i) Art. 113, inciso 3º. Señala que la incompatibilidad anteriormente indicada no rige respecto de los alcaldes designados por el Presidente de la República. El proyecto deroga este inciso.

j) Art. 114. Dispone que la ley establecerá las causales de cesación en el cargo respecto de los alcaldes designados por los consejos regionales y de los miembros integrantes de estos consejos y de los comunales. El proyecto sustituye este artículo por el siguiente: "La ley establecerá las causales de cesación en los cargos de alcalde, concejal y miembro del consejo económico y social comunal".

k) Art. 115, inciso 2º. Señala que la ley determinará la forma en que se resolverán los conflictos entre el alcalde y los consejos comunales. El proyecto reemplaza "consejos comunales" por "consejos municipales".

ÍP. LA REFORMA DE LA LEY CONSTITUCIONAL ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y CONSEJOS DE DESARROLLO COMUNAL.

Esta ley lleva el N^o 18.695, se publicó en el Diario Oficial de 31 de Marzo de 1988 y entró en vigencia el 1^o de Mayo del mismo año. Antes de su entrada en vigencia, fue modificada por la ley constitucional orgánica N^o 18.702, publicada en el Diario Oficial de 23 de Abril de 1988. Con posterioridad, sufrió varias modificaciones: leyes números 18.883, de 29 de Diciembre de 1989, (estatuto administrativo para funcionarios municipales), 18.923, de 9 de Febrero de 1990, 18.931, de 15 de Febrero de 1990 (reglamenta los plebiscitos comunales), 18.963, de 10 de Marzo de 1990 (las fechas son las de la publicación de estas leyes en el Diario Oficial). Para los efectos de este trabajo, consideraremos la ley actualmente vigente con todas las reformas en ella introducidas.

La ley vigente está dividida en Títulos y éstos en párrafos. El proyecto, en los títulos nuevos que introduce, no los subdivide en párrafos. Si lo hace respecto de aquellos que modifica. En nuestra exposición y análisis seguiremos el orden correspondiente, según sea el Título de que se trate.

Título I: De la municipalidad

Párrafo 19: Naturaleza y constitución

El Art, 19, que define a las municipalidades, no es tocado por el proyecto, pese a su deficiente redacción: "Las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

El Art. 20, que señala que las municipalidades están constituidas por el alcalde y por el consejo de desarrollo comunal, es modificado por el proyecto, que contempla los tres órganos mencionados en el capítulo sobre reforma de la constitución: el alcalde, el concejo y el consejo de desarrollo económico y social comunal.

Párrafo 20: Funciones y atribuciones

Las cuatro primeras funciones privativas se mantienen tal cual: transporte y tránsito públicos, construcción y urbanización, planificación urbana y aseo y ornato. El proyecto suprime la quinta: la promoción del desarrollo comunitario.

En cuanto a las funciones compartidas con otros órganos de la administración del Estado, el proyecto conserva las

13 actualmente vigentes (5/) e incorpora las siguientes: la promoción del desarrollo comunitario (que según el texto actual es privativa); el alumbrado público y la pavimentación urbana; el fomento de las actividades agrícolas, pesqueras, mineras, industriales, artesanales y comerciales, según la realidad socioeconómica y geográfica de cada localidad; el desarrollo de acciones para enfrentar los problemas derivados del alcoholismo y la drogadicción; la protección, educación y defensa del consumidor; la preservación de las costumbres, tradiciones y valores culturales de la nación, en particular de los grupos étnicos autóctonos.

De las ocho atribuciones esenciales (6/) de la municipalidad, el proyecto sólo propone reformar una, la contemplada en la letra c) del Art. 50: "Administrar los

5/ Asistencia social; salud pública; protección del medio ambiente; educación y cultura; capacitación y promoción del empleo; deporte y recreación; turismo; transporte y tránsito públicos; vialidad urbana y rural; urbanización; construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; prevención de riegos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia; desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

6/ 1) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el plan comunal de desarrollo; 2) elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; 3) administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la administración del Estado; 4) dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; 5) establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; 6) adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles; 7) otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas públicas o privadas, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones; 8) establecer tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal.

bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado". El proyecto agrega la siguiente frase: "En el ejercicio de esta atribución, le corresponderá asignar o cambiar la denominación de tales bienes como, asimismo, la de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales en el territorio bajo su administración".

Para el cumplimiento de sus atribuciones, las municipalidades pueden celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado y celebrar contratos, previa licitación pública, con personas naturales o jurídicas de carácter privado. El proyecto introduce modificaciones en esta materia. En primer lugar, la celebración de contratos con personas privadas no puede importar el traspaso de las funciones o potestades municipales. En segundo lugar, y con la limitación antedicha, las municipalidades pueden otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios o para la administración de establecimientos o bienes que posean a cualquier título. En tercer lugar, los contratos y concesiones aludidos se harán previa licitación pública si el monto de las obligaciones y el valor de los bienes involucrados excede de 50 unidades tributarias anuales. Si estos montos y valores es superior a 35 y hasta 50 unidades tributarias anuales, se utilizará el sistema de propuesta privada. También podrá optarse por este sistema en caso de imprevistos urgentes u otras circunstancias graves debidamente

calificadas por el concejo municipal, aunque los montos y valores superen las 50 unidades tributarias anuales (7/).

En lo que respecta al enmarcamiento de la acción municipal en los planes nacionales y regionales, el proyecto propone una pequeña modificación. De acuerdo al texto actual, las municipalidades "deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad". Antes de la frase "que regulen la respectiva actividad", el proyecto introduce la siguiente: "y con arreglo a las normas jurídicas". Tanto en la ley como en el proyecto se entrega al intendente la facultad de velar por el cumplimiento de esta disposición.

La forma de coordinación de las municipalidades entre sí y con los servicios públicos no se altera en el proyecto: acuerdo directo entre los organismos y a falta de éste mediación del gobernador.

Si se altera, en cambio, el carácter empresarial de la municipalidad. Según la ley, las municipalidades pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza.

7/ De acuerdo con la ley, el alcalde requiere el acuerdo del CODECO para omitir el trámite de propuesta o licitación pública en la contratación o ejecución de acciones con terceros hasta por un monto de 100 Unidades Tributarias Mensuales. En casos de imprevistos urgentes u otra circunstancia grave, calificada previamente por el CODECO, la autorización podrá otorgarse hasta por un monto de 300 Unidades Tributarias Mensuales, situación en la cual deberá llamarse a propuesta privada, a la que deberán concurrir al menos tres interesados en los registros que para tal efecto debe llevar la municipalidad.

El proyecto establece que las municipalidades pueden desarrollar actividades empresariales "de conformidad a la presente ley". Más adelante veremos que el proyecto dedica un Título entero a esta materia.

El proyecto no modifica la definición de las diferentes resoluciones que pueden adoptar las municipalidades (ordenanzas, reglamentos, decretos alcaldicios e instrucciones). Tampoco altera los distintos rubros que constituyen el patrimonio municipal: los bienes que posean o adquieran a cualquier título; los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de los establecimientos de su dependencia; los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita establecer a las autoridades comunales; las multas a beneficio municipal; los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

Párrafo 3º: Organización interna

Según el proyecto, las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el alcalde, por el concejo municipal y por el consejo económico y social comunal. De acuerdo a la ley vigente, tales funciones y atribuciones son ejercidas por el alcalde y por el consejo de desarrollo comunal.

Los departamentos, unidades o dependencias municipales (8/) no se modifican ni en su denominación ni en sus funciones, salvo que se otorga a la unidad de administración y finanzas una nueva atribución: velar por la buena marcha administrativa de la municipalidad, cuidando especialmente de la eficiencia en el manejo de los recursos.

No se cambia la distinción entre comunas con población de más o de menos de 100.000 habitantes para efectos de determinar qué unidades deberán tener, como mínimo, los municipios de ambos tipos de comunas.

Párrafo 4º: Régimen de bienes

En lo esencial, el contenido de este párrafo se mantiene.

Párrafo 5º: Personal

Este párrafo comprende los Arts. 32 a 40. De ellos, sólo uno, el 38, se modifica. Y sobre esta materia es necesario referirse a uno de los cambios sufridos por la ley actualmente vigente. El primitivo Art. 38 establecía que tenían la calidad de funcionarios de la confianza exclusiva del alcalde quienes fueran los titulares de los diversos departamentos o unidades. El Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (ley 18.883, de 29 de Diciembre de 1989), derogó este

8/ Secretaría municipal, Secretaría comunal de planificación y coordinación, unidad de desarrollo comunitario, unidad de obras municipales, unidad de aseo y ornato, unidad de tránsito y transporte públicos, unidad de administración y finanzas, unidad de asesoría jurídica y unidad de control.

artículo. De esta manera, hoy no hay, en la planta, funcionarios de la exclusiva confianza del alcalde. El proyecto reestablece este artículo en los siguientes términos: "La ley podrá otorgar a determinados empleos municipales la calidad de cargos de la exclusiva confianza del alcalde o de la confianza conjunta de éste y el concejo municipal, atendidas la naturaleza de los cargos, su importancia y jerarquía o su directa vinculación con la función alcaldicia"(9/).

Párrafo 69: Fiscalización

La principal reforma que introduce el proyecto se refiere a las facultades de la Contraloría General de la República. Según la ley, las resoluciones que dicten las municipalidades están exentas del trámite de toma de razón, pero deben registrarse en dicho organismo cuando afecten a funcionarios municipales. El proyecto establece

9/ Esta disposición ha provocado gran temor en la oposición, por la politización del personal municipal que ella podría significar. Así, en declaración a El Mercurio de 5 de septiembre de 1990, el diputado de la UDI Pedro Correa da a conocer la preocupación de los funcionarios municipales, porque según el proyecto ciertos directivos deben ser de la absoluta confianza del alcalde. Y agrega: "cuando el actual gobierno era oposición, estuvieron siempre criticando que los funcionarios públicos siempre fueran de la directa confianza del alcalde y hoy día presentan un proyecto en la misma dirección". Olvida el diputado que el Art. 38 de la ley constitucional orgánica de municipalidades estableció que tendrían la calidad de funcionarios de la exclusiva confianza del alcalde los directores de los diferentes departamentos o unidades de la municipalidad. Este artículo, como se indicó anteriormente, fue derogado en diciembre de 1989. Durante la casi totalidad del régimen militar, los funcionarios superiores de la municipalidad fueron de la confianza del alcalde y éstos, a su vez, del Presidente de la República.

que deberán someterse al trámite de toma de razón las resoluciones municipales sobre personal, nombramiento, contrataciones a honorarios, aplicación de medidas disciplinarias y cesación de funciones, adjudicación de propuestas públicas, contratación de obras y concesiones de bienes y servicios. Se otorga al Contralor, no obstante, la facultad de ordenar la exención de este trámite según la relevancia de los actos, las características de cada municipio y de otras circunstancias, en conformidad con la ley constitucional orgánica de la Contraloría.

Título II: Del alcalde

Párrafo 1º: Disposiciones generales

La modificación sustancial -no la única- que se propone a este párrafo se refiere a la forma de designación de alcalde: éste será elegido en votación directa y por mayoría de sufragios, de acuerdo con lo señalado en otro Título del proyecto, que analizaremos más adelante.

Los requisitos para ser elegido alcalde se mantienen, en general, con ciertas variaciones: una de ellas importante: la exigencia de enseñanza media o equivalente es remplazada por la de saber leer y escribir. Tanto en la ley como en el proyecto, el alcalde debe tener residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna. Las incompatibilidades entre el cargo de alcalde y otras actividades, asimismo, se mantiene en lo sustancial.

En cuanto a las causales de cesación en el cargo, se conserva la inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente, pero se entrega su calificación al concejo municipal, y no al COREDE o al Presidente de la República, como sucede en la actualidad. Se deroga la causal de haber cumplido órdenes o recomendaciones de un partido político, que debe ser declarada por el Tribunal Electoral Regional. Se deroga, asimismo, la remoción por el Presidente de la República en el caso de alcaldes de su designación. La remoción por impedimento grave o notable abandono de deberes corresponderá al concejo municipal, quien deberá

pronunciarse, igualmente, acerca de la renuncia de los alcaldes.

En conformidad con la ley, en caso de ausencia o impedimento el alcalde será subrogado por el funcionario que le siga en el orden jerárquico, con excepción del Juez de Policía Local. Esta disposición es relativamente innecesaria, por cuanto se faculta al alcalde para designar como subrogante a algún funcionario que no corresponda a dicho orden. El alcalde, en definitiva, designa como subrogante a quien quiere. El proyecto contempla que el alcalde sea subrogado por el funcionario que le siga en jerarquía, si la ausencia o impedimento no es superior a dos meses. En caso de serlo, el concejo municipal designará a un alcalde suplente de entre sus miembros, por la mayoría absoluta de los concejales presentes.

En caso de vacancia, según la ley, el nuevo alcalde durará en sus funciones el tiempo que faltare para completar los cuatro años de aquel que cesó en el cargo. Para esta situación, el proyecto propone que el concejo nombre de entre sus miembros un remplazante, por mayoría absoluta de los presentes y en sesión extraordinaria.

Párrafo 2º: Atribuciones

Las novedades que introduce el proyecto en esta materia son pocas y se refieren a la designación y remoción de funcionarios, a la denominación de bienes municipales o

nacionales de uso público (10/), a la delegación de atribuciones, al otorgamiento de permisos municipales. Lo único que merece un comentario especial es lo relativo a la delegación de atribuciones. Según la ley, el alcalde puede delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones en funcionarios de su dependencia o en delegados expresamente designados, salvo aquellas referentes al nombramiento y remoción de funcionarios y a la aplicación de medidas disciplinarias a los mismos. El proyecto agrega que esta delegación se hace en conformidad a las bases que contempla el Art. 43 de la ley Nº 18.575, lo que constituye un error manifiesto. En efecto, dicha ley, publicada en el Diario Oficial de 5 de Diciembre de 1986, es la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. Su primer título (normas generales) abarca desde el Art. 1º hasta el 17º y se aplica a los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y a los 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 Públicas, las Municipalidades y las empresas creadas por ley. Su segundo título (normas especiales), que comprende los Arts. 18 a 44, no se aplica a las municipalidades, por disposición expresa de la ley.

10/ Bienes nacionales son aquellos cuyo dominio pertenece a toda la nación. "Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de las calles, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece habitualmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales" (Art. 589 del Código Civil).

El Art. 55 de la ley de municipalidades vigente enumera las materias sobre las cuales el alcalde requiere el acuerdo del consejo de desarrollo comunal. El Art. correspondiente del proyecto señala los casos en que el alcalde requiere el acuerdo del concejo municipal. En uno y otro caso, se trata de atribuciones compartidas, de una conjunción de voluntades entre el órgano unipersonal y el órgano colegiado para adoptar determinadas decisiones. El proyecto incluye dos nuevas materias de acuerdo obligatorio: la aprobación de los programas para la ejecución del plan comunal de desarrollo y la aprobación de la participación comunal en actos empresariales. Elimina la contemplada en el Art. 55 letra l) de la ley: omitir el trámite de propuesta o licitación pública para contratar o ejecutar acciones con terceros y realizarlas o acordarlas directamente o través de propuestas privadas hasta por un monto de 100 unidades tributarias mensuales. Modifica la letra i) del Art. 55, al establecer que las concesiones municipales no podrán exceder de diez años (actualmente no tienen un límite prefijado).

La cuenta pública anual que el alcalde debe rendir al CODECO, se transforma en el proyecto en una cuenta que debe rendir al concejo municipal y al consejo económico y social comunal.

Título III: Del Concejo Municipal

En la ley este Título se denomina Del Consejo de Desarrollo Comunal y consta de tres párrafos: constitución, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo, atribuciones y funcionamiento. En el proyecto este Título no está subdividido en párrafos. Con todo, y para mayor claridad, mantendremos los subtítulos de la ley.

Párrafo 1º: Constitución

En cada municipalidad habrá un consejo de desarrollo comunal, que tendrá por objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Esto es lo que dice la ley. El proyecto dispone que en cada comuna habrá un concejo municipal 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. ¿Qué es lo nuevo? Que el órgano colegiado deja de ser asesor y se convierte en normativo. Pero en realidad esto no es tan nuevo o lo es sólo formalmente: los CODECOS tienen actualmente importantes funciones, que sobrepasan largamente la asesoría, por una parte. Por la otra, y como lo veremos más adelante, el carácter de normativo del concejo municipal es más que discutible. Además, tanto el CODECO como el Concejo comparten las características de ser órganos resolutivos y fiscalizadores.

La composición de los órganos, en cuanto al número de sus miembros, es diferente en la ley y en el proyecto. De acuerdo con la ley, los CODECOS se componen de un mínimo de 4 y un máximo de 16 consejeros, según la población de las respectivas comunas. El proyecto propone el siguiente número de concejales: 5 en las comunas de hasta 20.000 habitantes, 7 en las comunas de más de 20 y hasta 100.000 habitantes, y 9 en las comunas de más de 100.000 habitantes.

Los miembros de los CODECOS son designados por los COREDES, a propuesta de las organizaciones comunitarias y de las actividades relevantes de la comuna. Los miembros de los concejos, en tanto, son elegidos por votación directa. Un Título especial del proyecto reglamenta las elecciones municipales de concejales y alcaldes.

Los requisitos para ser designado consejero o concejal son similares. El proyecto cambia la exigencia de enseñanza básica por la de saber leer y escribir, tal como en el caso de los alcaldes. También cambia la residencia: en la ley, los consejeros deben tener su domicilio en la comuna. En el proyecto, los concejales deben tener residencia en la región a la cual pertenezca la comuna de que se trate.

Párrafo 2º: Incompatibilidades y causales de cesación en el cargo

Según la ley, no pueden ser miembros del consejo: los directivos de partidos políticos y de organizaciones gremiales y sindicales; las personas que celebren o

caucionen contratos con las municipalidades o que tengan litigios pendientes con ella en calidad de demandante; aquellas que tengan cualquier empleo o función pública retribuida con fondos estatales, salvo los empleos docentes de la enseñanza básica, media o superior que no sean municipales y de la misma comuna (11/); los integrantes de los COREDES y los funcionarios municipales. El proyecto indica, en primer lugar, quienes no podrán ser candidatos a concejales: a) los ministros de Estado, los intendentes, los gobernadores, los miembros del consejo del Banco Central, el Contralor General de la República, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras, los fiscales, los miembros del Tribunal Constitucional, los del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales; b) las personas que celebren o caucionen contratos con la municipalidad y los contribuyentes de patentes de expendio y consumo de alcoholes. En segundo lugar, establece que los cargos de concejales serán incompatibles entre sí y con los de miembros de los consejos económicos y sociales comunales, alcaldes y funcionarios señalados en la letra a) y con todo empleo o función que se desempeñe en la misma municipalidad. En tercer lugar, el proyecto determina que tampoco podrán desempeñar el cargo de concejal las personas señaladas en la letra b) y las que actúen como abogados o mandatarios en juicio contra la municipalidad respectiva.

11/ La Constitución establece que los cargos de intendente, gobernador y alcalde son incompatibles entre sí. Se exceptúan de esta normas los intendentes, que pueden ser gobernadores de la provincia cabecera de región y los alcaldes designados por el Presidente de la República.

En cuanto a las causales de cesación en el cargo, hay varias comunes en el proyecto y en la ley: renuncia, inasistencia injustificada a un cierto número de sesiones, inhabilidad e incompatibilidad sobrevinientes, remoción por grave incumplimiento de deberes. En la ley hay dos causales que el proyecto no retoma: enfermedad grave y prolongada e inhabilidad declarada por el Tribunal Electoral Regional motivada por haber cumplido órdenes o recomendaciones de un partido político. El proyecto agrega como causal la pérdida de alguno de los requisitos exigidos para ser concejal.

Párrafo 3º: Atribuciones y funcionamiento

1) Según el proyecto, el concejo debe otorgar su acuerdo al alcalde en las siguientes materias: a) aprobar los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones; b) aprobar los programas para la ejecución del plan comunal de desarrollo, y sus modificaciones; c) aprobar el proyecto del plan regulador comunal y sus modificaciones; d) establecer derechos por los servicios municipales y por los permisos y concesiones; e) establecer, dentro de los marcos que fije la ley, los tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal; f) 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; g) expropiar bienes inmuebles para

dar cumplimiento al plan regulador comunal; h) 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; i) transigir judicial y extrajudicialmente (12/); j) otorgar concesiones municipales de bienes y servicios, renovarlas y ponerles término, las que no podrán exceder de diez años; k) establecer multas en las ordenanzas municipales; l) aprobar la participación municipal en actividades empresariales. Todas las materias arriba indicadas, salvo aquellas marcadas con negrilla, corresponden a los casos en que el CODECO debe prestar su aprobación al alcalde. En la ley vigente, el alcalde requiere el acuerdo del consejo, además, para otorgar, renovar y poner término a permisos municipales, y para omitir el trámite de propuesta o licitación pública en ciertos casos.

Como se observa, tanto en el proyecto como en la ley el órgano colegiado no actúa autónomamente, sino que a petición o iniciativa del alcalde. Las funciones de uno y otro órgano, asimismo, son bastantes parecidas, con las salvedades señaladas.

2) Hay otro grupo de materias en el cual el órgano colegiado (consejo o concejo) puede actuar autónomamente. Son atribuciones exclusivas del CODECO: a) formar la terna para la designación de alcalde; b) proponer al COREDE la remoción del alcalde o de alguno de sus propios

12/ La transacción es un contrato en que las partes terminan judicialmente un litigio pendiente o precaven uno eventual.

integrantes por grave impedimento o por notable abandono de deberes; c) fiscalizar las actuaciones del alcalde; d) recomendar a éste prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal; e) citar y pedir informes a los funcionarios municipales; f) proponer al alcalde la realización de plebiscitos.

De acuerdo con el proyecto, son atribuciones del concejo (fuera de prestar su acuerdo al alcalde en los asuntos ya enumerados): a) fiscalizar el cumplimiento de los planes municipales y la ejecución del presupuesto municipal; b) fiscalizar las actuaciones del alcalde y demás agentes municipales, velando por la legalidad y eficiencia de los servicios, y c) solicitar al alcalde que se convoque a plebiscito.

Respecto de este tipo de atribuciones, las diferencias entre el consejo y el concejo son más marcadas. En primer lugar, desaparecen las dos primeras atribuciones de los CODECOS, dada la forma en que se propone elegir al alcalde. En segundo lugar, se amplía la facultad fiscalizadora del concejo, tanto respecto a las personas (se incluye a la globalidad de los funcionarios) como al cumplimiento de planes, ejecución del presupuesto y prestación de servicios. La citación o petición de informe a los funcionarios desaparece y debe entenderse que forma parte de la labor fiscalizadora. También desaparece la facultad de recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos, lo que es plenamente coherente con el carácter

normativo, resolutivo y fiscalizador que el proyecto intenta otorgarle a los concejos.

3) Hay un tercer tipo de atribuciones del órgano colegiado que el proyecto no le otorga al concejo. El CODECO debe emitir su opinión en las siguientes materias que el alcalde someta a su consideración: a) denominación de calles, plazas, avenidas, etc.; b) nombramiento de delegados del alcalde; c) designación de alcalde subrogante, cuando ésta recaiga en un funcionario distinto al que corresponda según el orden jerárquico. El alcalde puede someter a la consideración otras materias, no señaladas en la ley ni siquiera por vía ejemplar.

Título IV: Del Consejo Económico y Social Comunal

Este Título no existe en la ley. Su título IV se refiere a los plebiscitos comunales. El Consejo, como se ha visto, no existe como tal en la actual legislación, si bien varias de sus atribuciones se asemejan a algunas de los CODECOS, como luego veremos.

1. Naturaleza

El consejo está concebido como un órgano de concertación, consulta y asesoría de la municipalidad. Su objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias y de otras representativas de actividades relevantes, en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Se parece al CODECO en dos rasgos: su carácter asesor y de canal de participación, si bien quienes participan en uno y otro no son los mismos.

2. Composición y designación

El número de integrantes de los consejos varía según la población comunal: 12 miembros en las comunas de hasta 30 mil habitantes, 24 en las de más de 30 y hasta 100 mil habitantes, y 36 en aquéllas de más de 100 mil habitantes.

El 50% de los miembros es elegido por las Juntas de Vecinos legalmente constituidas. El otro 50%, por partes iguales, por las organizaciones comunitarias funcionales, las organizaciones empresariales y las organizaciones

laborales de la comuna, siempre que no persigan fines de lucro y tengan personalidad jurídica. La sobrerrepresentación de las actividades económicas relevantes en la municipalidad (la mitad de los miembros de los CODECOS), es de esta manera corregida.

De acuerdo a la actual ley y a la de Juntas de Vecinos (ley 18.893, de 30 de Diciembre de 1989), son organizaciones comunitarias territoriales: las Juntas de Vecinos, los Centros de Madres, las organizaciones de regantes y las asociaciones de propietarios. El proyecto -así como el proyecto de modificación a la ley de Juntas de Vecinos, presentado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 6 de Julio de 1990- restringe las organizaciones territoriales únicamente a las Juntas de Vecinos.

En lo referente al proceso de designación de los consejeros, éste comienza con la apertura de un registro en la municipalidad, en el cual podrán inscribirse las organizaciones territoriales, funcionales, productivas y laborales que cumplan con los siguientes requisitos: a) personalidad jurídica; b) domicilio en la comuna al menos desde dos años antes de pedirse la inscripción; c) contar con un número de miembros activos no inferior a quince, los que deberán tener una antigüedad de afiliación de no menos de seis meses. Estos requisitos son básicamente los mismos que establece la ley para las organizaciones que tienen derecho a estar representadas en los CODECOS.

El registro deberá permanecer abierto entre los 90 y los 30 días anteriores a la fecha en que corresponda elegir concejales y alcaldes. Una vez expirado el plazo, el secretario municipal publicará la nómina de las organizaciones inscritas y de aquellas cuya inscripción se denegó, por no cumplir los requisitos que hemos enumerado más arriba. En la actual ley, una vez vencido el plazo, el secretario municipal envía la lista al COREDE respectivo, el que tiene el plazo de 30 días para decidir qué organizaciones y qué personas que realizan actividades relevantes tienen derecho a participar en la designación de candidatos.

Tanto en la ley como en el proyecto los reclamos sobre inclusiones o exclusiones en la lista son conocidos por el Tribunal Electoral Regional, que falla en única instancia.

Una vez establecida definitivamente la lista, el secretario municipal cita a las organizaciones inscritas para que se constituyan en asamblea para elegir a los consejeros que corresponda a cada estamento. Las asambleas se realizarán separadamente. Cada organización se hará representar en ellas por un delegado, elegido en conformidad a sus propios estatutos o de manera directa. Los delegados elegirán un presidente de la asamblea, encargado de dirigir la votación.

Los representantes serán elegidos por votación directa y nominal de los delegados, quienes sólo podrán votar por un candidato. Resultarán electos los que obtengan las primeras mayorías individuales, hasta la concurrencia del

número de consejeros que corresponda elegir a cada estamento. Quienes obtengan las mayorías subsiguientes serán elegidos en calidad de suplentes.

Del procedimiento de votación puede reclamarse ante el Tribunal Electoral Regional, quien fallará en el plazo de cinco días y sin ulterior recurso.

Si transcurrido el plazo legal y no se hubieren inscrito en el registro más de dos organizaciones o no quedaran más de dos como consecuencia del fallo del Tribunal Electoral Regional, el concejo citará a las personas que reúnan los requisitos exigidos y que correspondan a los estamentos no incorporados al registro, para que acrediten sus delegados ante las respectivas asambleas. Si no se puede aplicar este procedimiento o si las organizaciones citadas no concurren a la asamblea, el concejo designará, en el plazo de quince días, como miembros titulares y suplentes del consejo a las personas que estime representativas de los respectivos estamentos.

Los consejeros elegidos celebrarán una sesión constitutiva en que se elige Presidente, vicepresidente y secretario. Las sesiones ordinarias deben realizarse por lo menos una vez al mes. Las extraordinarias deben ser convocadas por el alcalde o por no menos de un tercio de los miembros en ejercicio. El quórum para sesionar es la mayoría de los miembros en ejercicio y el de los acuerdos el de los dos tercios de los miembros presentes. Cada consejo dictará su reglamento interno.

3. Requisitos, inhabilidades e incompatibilidades.

Los requisitos de las organizaciones que pueden participar en el consejo ya se vieron. Sobre los requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los consejeros, son los mismos a que están afectos los concejales (13/).

En cuanto a las causales de cesación en el cargo, éstas son iguales a las de los concejales, con dos diferencias: se excluye la remoción por grave incumplimiento de deberes y se agrega la pérdida de la calidad de miembro de la organización que represente.

4. Atribuciones

Según el proyecto, el consejo deberá ser consultado por el alcalde sobre las siguientes materias: planificación del desarrollo comunal; políticas generales para la prestación de servicios públicos municipales; proyectos de inversión local; proyectos sociales en las áreas de salud, educación, vivienda y equipamiento comunitario; denominación de calles, plazas, parques, poblaciones, barrios, conjuntos habitacionales y demás bienes municipales o nacionales de uso público; medidas generales destinadas a preservar y mejorar el medio ambiente. El proyecto establece que el alcalde podrá formular al consejo económico y social comunal todas las consultas que estime convenientes sobre materias de interés local de carácter general, sin perjuicio de los

13/ No se exige a los consejeros residencia en la comuna, sino que en la región a la cual ésta pertenezca.

casos en que el proyecto exige expresamente este trámite. Esta disposición también se encuentra en la ley vigente, aunque con una redacción distinta y referida al Consejo de Desarrollo Comunal.

Título V: De las elecciones municipales

Este título no existe en la ley, por la simple razón que el sistema actual no contempla el mecanismo de las elecciones para designar a las autoridades municipales.

Párrafo 1º: Regla general

Para las elecciones municipales regirán las disposiciones de la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios, salvo dos artículos de la misma.

Párrafo 2º: De la presentación de candidaturas

Las declaraciones de candidaturas a concejales pueden presentarse hasta 24 horas antes del nonagésimo día previo a las elecciones. El mismo plazo corre para las candidaturas a alcaldes, las que pueden postularse individualmente o formar parte de las listas de concejales.

Las declaraciones deben hacerse ante la oficina del Servicio Electoral que corresponda. Cada declaración contendrá tantos nombres como cargos deban elegirse. Las declaraciones de candidaturas a concejales o alcaldes pueden ser formuladas por independientes, por partidos políticos y por pactos electorales. En el primer caso, las declaraciones de candidaturas deben ser patrocinadas por un número no inferior al 0,5% ni superior al 1% de los electores que hayan votado en la elección más reciente de diputados. Entre los patrocinantes no podrá haber más de un 5% de afiliados a partidos políticos, ni

una misma persona podrá figurar como patrocinante en diversas declaraciones de candidaturas independientes. La declaración de candidaturas formuladas por partidos políticos deben ser autorizadas por el presidente y secretario del directorio comunal y si éste no existiere, por el presidente y secretario del directorio provincial o regional. Las declaraciones formuladas por pactos electorales deben estar firmadas por los representantes autorizados de los mismos. El Servicio Electoral rechazará las declaraciones que no cumplan con los requisitos que acabamos de señalar.

Dentro del plazo de dos días de vencido el término para declarar candidaturas, el jefe de la oficina del Servicio Electoral deberá publicarlas en un diario de los de mayor circulación de la región respectiva. Las declaraciones se publicarán en el orden en que se recibieron. Si se recibiesen varias simultáneamente, la publicación se hará en el orden alfabético determinado por el primer nombre de cada una de las listas.

Párrafo 39: De las inscripciones de candidatos

Dentro de los diez siguientes al vencimiento del plazo de declaración de candidaturas, el Servicio Electoral deberá aceptar o rechazar las declaradas, por resolución que deberá publicarse en el Diario Oficial. Los partidos políticos y los candidatos independientes podrán reclamar ante el Tribunal Electoral Regional en el plazo de cinco días contados desde la publicación. El Tribunal fallará en única instancia. El proyecto no indica dentro de qué plazo deberá pronunciarse el Tribunal.

No habiendo reclamos, o una vez fallados éstos, el jefe de la oficina respectiva del Servicio Electoral inscribirá las candidaturas en un registro especial. "Desde este momento se considerará que los candidatos tienen la calidad de tales para todos los efectos legales".

Párrafo 49: De las mesas receptoras de sufragios

Funcionarán las mismas mesas, con los mismos vocales, que en las elecciones parlamentarias o de Presidente de la República más recientes.

Párrafo 50: Del escrutinio general y de la calificación de las elecciones municipales

Tanto el escrutinio como la calificación de las elecciones corresponde al Tribunal Electoral Regional respectivo. Será electo como alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de preferencias individuales dentro de la lista más votada. Para estos efectos la postulación unipersonal tendrá el mismo tratamiento que las listas.

Para determinar a los elegidos, se utilizará el sistema proporcional de Hondt (14/).

El Tribunal Electoral remitirá los resultados de la elección al gobernador y al secretario municipal, y comunicará su proclamación a cada uno de los candidatos elegidos. Una copia completa del fallo y del acta de proclamación se enviará al Ministro del Interior y al Director del Servicio Electoral.

14/ Para establecer los votos de lista, el tribunal sumará las preferencias emitidas en favor de cada uno de los candidatos de una misma lista. Para determinar el cuociente electoral las cifras totales obtenidas por cada lista se dividirán sucesivamente por: uno, dos, tres, cuatro y así sucesivamente hasta formar en cada una de las listas tantos cuocientes como concejales corresponda elegir. Estos cuocientes se ordenarán en cada lista en forma decreciente. Los cuocientes más altos, considerando los de todas las listas y candidaturas independientes hasta el cuociente que coincida con el último concejal a elegir, determinarán el número de concejales que corresponde elegir por cada lista o candidaturas independientes. Para determinar los candidatos elegidos en cada lista se observarán las siguientes reglas: 1) Si a una lista corresponde igual número de concejales que el de candidatos presentados, se proclamará elegidos a todos éstos. 2) Si el número de candidatos presentados es mayor que el de los concejales que a la lista corresponda, se proclamará elegidos a los que hubieren obtenido las más altas mayorías individuales. 3) Si el número de candidatos de alguna lista es inferior al de concejales que le haya correspondido, todos los cargos sobrantes se repartirán entre las demás listas y candidatos independientes como si se tratara de una nueva elección, en la que se aplicará el mismo sistema de cuociente. 4) Si el último cargo por llenar correspondiere con igual derecho a dos o más listas o candidaturas independientes, resultará elegido el candidato de la lista que haya obtenido mayor número de "votos de lista". En caso de igualdad de votos de lista, se preferirá al candidato que haya obtenido mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el Tribunal Electoral Regional al sorteo del cargo en audiencia pública.

Título VI: De los plebiscitos comunales

La institución de los plebiscitos comunales fue introducida en la Constitución por la reforma de 1989. La ley 18.931, de 15 de Febrero de 1990, reglamentó este tipo de plebiscito, agregando un título a la ley orgánica constitucional de municipalidades. En conformidad con el texto actual, el alcalde por propia iniciativa o a solicitud del consejo de desarrollo comunal o de los vecinos puede someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal. En el proyecto, el alcalde puede someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones de desarrollo comunal (prácticamente lo mismo), a políticas de concesiones municipales y a las propuestas de modificación del plano regulador. El ámbito del plebiscito, como se aprecia, es mayor en el proyecto que en la ley. El alcalde, también, deberá convocar a plebiscito a petición de los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo respecto de materias relativas a la localización de inversiones de desarrollo comunal, a alternativas de inversiones en materia de desarrollo comunal, a políticas en materia de concesiones municipales y a propuestas de modificación del plan regulador.

El proyecto no contempla la posibilidad que los vecinos puedan solicitar al alcalde la realización de plebiscito.

Respecto de la obligatoriedad de convocar a plebiscito, en la ley actual, el alcalde decide si accede o no a la solicitud de plebiscito solicitada por el CODECO o por al

menos el 20% de los vecinos de la comuna inscritos en los registros electorales de la misma. En el proyecto, el alcalde está obligado a convocar a plebiscito si lo solicitan los dos tercios de los miembros en ejercicio del concejo.

En cuanto a la obligatoriedad de los resultados, según ley, el decreto que convoca a plebiscito indicará si el resultado es o no obligatorio para la autoridad. El resultado de aquellas cuestiones declaradas no obligatorias sólo será ilustrativo acerca de las materias en consulta. Aquí surge un problema de interpretación: si la ley se pone en la hipótesis que hay cuestiones que pueden ser declaradas no obligatorias, debería concluirse lógicamente que todas las cuestiones no pueden ser declaradas no obligatorias. Y es lógico que así lo sea, de otra manera se desvirtuaría la institución misma del plebiscito (aunque ya se desvirtúa al dar al alcalde la facultad de decidir qué lo obliga y qué no). De acuerdo con el proyecto, el plebiscito será vinculante para todas las autoridades, salvo cuando en el caso de iniciativa propia del alcalde, éste le confiera el carácter meramente consultivo. Dicho desde el otro punto de vista, cuando el plebiscito es pedido por el concejo municipal, sus resultados son siempre obligatorios para la autoridad, incluyendo dentro del concepto autoridad al propio concejo.

Tanto la ley como el proyecto prohíben la celebración de plebiscitos comunales dentro de los seis meses previos a una elección de diputados y senadores o de Presidente de la República.

Título VII: Régimen de las empresas municipales

De acuerdo con la ley, las municipalidades pueden desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado (15/) las autoriza. El proyecto establece al respecto: "Las municipalidades podrán desarrollar actividades empresariales mediante empresas municipales o intermunicipales, como asimismo participar en empresas creadas por el Estado o de economía mixta, en conformidad con la Constitución Política y esta ley". ¿Y qué dice la Constitución? "El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza" (Art. 19, No 21, inciso 2º). Dos posibilidades: a) las municipalidades no son organismos del Estado y por lo tanto no se les aplica la exigencia de ley de quórum calificado; b) son organismos del Estado, pero una ley superior a la de quórum calificado (constitucional orgánica) las autoriza. En cualquiera de las dos hipótesis, la empresas municipales, de aprobarse la reforma, serían legales.

Bajo un lenguaje aparentemente taxativo, las empresas municipales no están estrictamente definidas. En efecto, el proyecto señala: "Estas empresas sólo podrán tener por objeto (16/) la satisfacción de necesidades de orden comunal o intercomunal, tales como servicios asistenciales, transporte público, suministros básicos,

15/ Mayoría absoluta de diputados y senadores en ejercicio.

16/ Énfasis añadido

obras sanitarias, equipamiento comunitario e higiene ambiental". El recurrir a la vía del ejemplo ("tales como ...") indica claramente que el objeto de las empresas municipales puede ser cualquiera relacionado con necesidades de orden comunal, que son, también, imposibles de señalar taxativamente (¿de qué orden son las necesidades de alimentación, seguridad social, trabajo, salud?). Las necesidades no tienen órdenes territoriales prefijados: se puede tener hambre en Las Condes y en La Pintana. Lo que sí tiene órdenes territoriales prefijados son las competencias, es decir, el conjunto de atribuciones que la ley entrega a determinados organismos. Así, finalmente el asunto se remite a criterios orgánicos o funcionales: son necesidades comunales aquellas que pueden ser definidas y/o satisfechas por determinados órganos de la administración del Estado, empezando por las municipalidades.

Las empresas municipales no son municipales. Y no lo son en la medida en que tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, se regirán por las normas de derecho común y sus empleados por la legislación laboral ordinaria. Pero las empresas municipales sí son municipales en la medida que: a) son creadas por el municipio (el alcalde con la aprobación del concejo); b) están sujetas a reglamentos que dicta el alcalde con el acuerdo del concejo (17/); c) los miembros de los directorios son designados por el alcalde; d) deben

17/ Y estos reglamentos tratan de materias importantes: el objeto, la organización y el funcionamiento de la empresa, así como la responsabilidad de sus empleados.

remitir balance a la Contraloría y a la propia municipalidad; e) están sometidas a la supervigilancia del alcalde y el concejo, que deben velar por la eficiencia y legalidad de sus actos. En suma, se trata de una figura jurídica bastante sui generis: una especie de ente funcionalmente descentralizado creado por un ente territorialmente descentralizado.

Queda prohibido a las empresas municipales o intermunicipales prestar servicios gratuitos, y el proyecto establece que sus ingresos deben cubrir, al menos, sus gastos corrientes de operación, bajo pena de ser disueltas.

Título final: De los reclamos contra las resoluciones municipales

El Título final de la ley contempla el procedimiento a seguir frente a los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad. Si el alcalde rechaza el reclamo o no se pronuncia sobre éste en el plazo de quince días, el afectado puede reclamar ante la Corte de Apelaciones que corresponda. El proyecto sólo contiene una modificación en esta materia. Según la ley, la Corte puede decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado produzca un daño irreparable al recurrente. De acuerdo con el proyecto, la Corte deberá solicitar previamente informes del respectivo concejo municipal sobre el asunto materia del reclamo, conservando su facultad de decretar orden de no innovar.

III. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL PROYECTO

1. El Presidente de la República convocará a elecciones de alcaldes y concejales municipales dentro de treinta días contados desde la vigencia de esta ley. Dichas elecciones deberán tener lugar en una fecha no anterior a los trescientos ni posterior a los trescientos sesenta días siguientes a la publicación de la convocatoria. La inscripción en los registros electorales se suspenderá a contar del trigésimo día siguiente a la publicación de dicha convocatoria.

2. Dentro del mismo término de treinta días los secretarios municipales procederán a abrir los registros para la inscripción de las organizaciones que participarán en las elecciones de los miembros de los consejos económicos y sociales respectivos, los que permanecerán abiertos por el término de sesenta días. En la primera constitución de los consejos económicos y sociales comunales no se exigirá a las organizaciones el requisito de antigüedad de dos años de domicilio en la comuna.

3. Mientras no entren en funcionamiento los concejos municipales, los actuales CODECOS continuarán desempeñando las funciones que les confiere la legislación vigente.

4. El primer consejo económico y social se instalará el mismo día en que asuman los alcaldes y concejos municipales elegidos en conformidad a esta ley (actualmente proyecto de ley).

5. Los alcaldes en actual ejercicio, y quienes los remplacen, expirarán en su desempeño a la fecha en que asuman los alcaldes elegidos en conformidad a la presente ley. Tal desempeño se regirá por las normas vigentes a la fecha de la publicación de esta ley.

6. Para determinar el número de miembros de los concejos municipales y los consejos económico y sociales, en tanto no se apruebe uno nuevo, se aplicará el censo de 1982. En el caso de creación de nuevas comunas o trasposos de territorio efectuados con posterioridad a dicho censo, se considerará la población que señale el informe oficial que emita el Instituto Nacional de Estadísticas.

7. Los alcaldes y miembros de los CODECOS que pretendan postular como candidatos en la primera elección municipal deberán renunciar a sus cargos con una antelación mínima de seis meses al cierre del plazo para inscribir candidaturas.

8. Mientras no se dicte la norma estatutaria que otorgue a determinados empleos municipales la calidad de cargos de la exclusiva confianza del alcalde o de éste y el concejo municipal, tendrán dicha calidad quienes ocupen los cargos de secretario comunal de planificación y coordinación y las jefaturas de las diversas unidades. Los cargos de secretario municipal y de jefe de la unidad de control se proveerán por concurso público entre personas que posean los títulos de abogado, ingeniero comercial o contador. Los titulares de estos cargos serán

nombrados y removidos por el alcalde con el acuerdo del concejo.

9. Las funciones, atribuciones y deberes que otras leyes confieran a los CODECOS se entenderán en lo sucesivo referidas a los concejos municipales.

10. Mientras no se dicte la ley que determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales, las cuestiones de competencia que se susciten entre municipalidades de una misma provincia serán resueltas por el gobernador respectivo, y aquéllas que se produzcan entre municipalidades pertenecientes a distintas provincias, por el intendente que corresponda (18/).

11. Facúltase al Presidente de la República para que en el plazo de ciento veinte días contados desde la fecha de publicación de esta ley, fije el texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

18/ Disposición idéntica a la del Art. 42 transitorio de la ley vigente.

IV. COMENTARIOS

1. Generalidades

Estimamos que el proyecto representa un compromiso mal logrado entre una reforma profunda del sistema municipal y algunos cambios esenciales. Desde nuestro punto de vista, en el proyecto hay dos aspectos realmente importantes: la elección democrática de alcalde y concejales y empresas municipales. Pensamos que lo adecuado, en la discusión del proyecto, es limitar la reforma sólo a esos aspectos.

Las demás proposiciones de cambio, en definitiva, poco aportan y no contemplan, a nuestro juicio, adecuados mecanismos de participación y no distinguen la administración propiamente tal de la participación, como es el caso del Consejo Económico y Social Comunal.

A pesar de lo que acabamos de decir, a continuación formularemos algunas observaciones puntuales al proyecto:

2. Definición de la municipalidad

Creemos que en esta materia debe corregirse la defectuosa redacción del Art. 1º, que el proyecto deja tal como está, distinguiendo la actividad del municipio (administrar la comuna), del cometido, esto es, el fin perseguido por el municipio y logrado mediante su actividad (satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso

económico, social y cultural de la comuna) (19/). Estimamos, asimismo, que el desarrollo local debe ser incluido dentro de los cometidos de la municipalidad.

3. Atribuciones privativas

Consideramos conveniente que se incluya entre éstas la planificación y promoción del desarrollo local.

4. El alcalde

a) Elección

La elección popular del alcalde, así como de los concejales, es a nuestro juicio el aspecto más importante y positivo del proyecto. No concordamos, empero, con la proposición que sea elegido alcalde el candidato que obtenga mayor cantidad de preferencias individuales dentro de la lista más votada. No es lo mismo votar por un alcalde que votar por un concejal, menos aún en un sistema en que el alcalde tiene un poder muchísimo mayor que el concejo. Somos partidarios de elecciones simultáneas, pero separadas, de alcaldes y concejales, y que resulte elegido alcalde el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos. Si ningún candidato la obtuviera, habría al menos dos posibilidades. La primera, que se haga una segunda votación entre los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías. La otra, que el propio concejo eligiera entre los dos primeros

19/ Sobre la distinción entre cometidos y actividades véase Silva Cimma, Enrique, Derecho Administrativo Chileno y comparado. Santiago, Editorial Jurídica, 1969, Vol. II, pág. 15.

candidatos. Esta última fórmula nos parece más adecuada, puesto que en los concejos estarán representadas todas las fuerzas políticas importantes, al aplicarse el sistema proporcional. La fórmula de segunda vuelta, en cambio, tendería a dar una sobrerrepresentación a los grandes partidos.

b) Atribuciones

Entre las atribuciones del alcalde se encuentra la de dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular: ordenanzas, reglamentos, decretos alcaldicios e instrucciones. Las ordenanzas son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. Los reglamentos 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, en fin, son directivas impartidas a los subalternos. Es normal que el alcalde pueda dictar decretos e instrucciones. No nos parece que lo sea, en cambio, que dicte ordenanzas, que son las "leyes" que rigen a los habitantes de la comuna. Nos parece que la facultad de dictar ordenanzas debe estar radicada en el cuerpo colegiado, es decir, en el concejo municipal. El proyecto sobre organización del poder político local elaborado por el Grupo de Estudios Constitucionales, señala en su introducción que se trata de "configurar un orden político democrático local que sea réplica y representación cercana del orden político democrático nacional. Así, se propone un Poder Ejecutivo (el

Alcalde), un Poder Legislativo (el Consejo Comunal) y un Poder Judicial (Juzgados de Policía Local ...) (20/).

El proyecto elaborado sobre la misma materia por el "Proyecto Alternativo" (Democracia Cristiana), establece la misma distinción, y entre las atribuciones del alcalde menciona la de promulgar (no dictar) ordenanzas, reglamentos y acuerdos del Consejo de Desarrollo Comunal (21/).

No estamos de acuerdo, pues, que se otorgue al alcalde la facultad de dictar ordenanzas, sin perjuicio de que éste deba promulgarlas y sancionarlas (22/).

En cuanto a los reglamentos, pensamos que también éstos deben ser dictados por el órgano colegiado o, por lo menos, emanar de un acuerdo entre el alcalde y el concejo. El concejo es parte constitutiva de la municipalidad y no puede ser ajeno a la dictación de resoluciones generales, permanentes y obligatorias sobre cuestiones internas de la municipalidad.

20/ Grupo de Estudios Constitucionales, Organización del poder político local. Santiago, Abril de 1986.

21/ Proyecto Alternativo, Comisión de Municipalización, Municipalización y desarrollo de la comunidad. Bases de discusión. Santiago, Enero de 1984.

22/ La ley de municipalidades de 22 de diciembre de 1891, conocida como "ley de la comuna autónoma", disponía que entre los deberes y atribuciones del primer alcalde -había tres- estaba la de "promulgar las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales que establezcan reglas de general aplicación". Esta disposición se mantiene prácticamente igual en la ley orgánica de municipalidades de 1955, que rigió con algunas modificaciones hasta el golpe militar de 1973.

5. Organización interna de la municipalidad

De acuerdo con el proyecto, las funciones y atribuciones de la municipalidad serán ejercidas por el alcalde, por el concejo municipal y por el consejo económico y social comunal. La verdad es que el consejo no ejerce ninguna de las funciones y atribuciones que el proyecto entrega a la municipalidad. El consejo, en una palabra, carece de atribuciones. Esta afirmación será fundamentada más adelante.

6. Fiscalización

Creemos que existen demasiadas resoluciones municipales afectas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría, lo que puede redundar en un funcionamiento poco expedito. Sobre esta materia consideramos que la ley es más adecuada que el proyecto.

7. El Concejo Municipal

No tenemos observaciones en cuanto a su composición, a la forma de elegir a los concejales, a los requisitos e inhabilidades de éstos, a los quórum de acuerdos, etc. La observación que tenemos es de fondo, y se refiere a la escasa autonomía de este órgano. En efecto, el proyecto otorga al concejo el carácter de normativo, resolutivo y fiscalizador. Ya vimos que no tiene facultades

normativas, salvo la de prestar su acuerdo al alcalde para establecer multas en las ordenanzas municipales. El carácter resolutivo es bastante relativo. El concejo debe prestar su acuerdo al alcalde sobre una serie de materias de alta importancia, como los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipales o el establecimiento de tributos. Pero la iniciativa, el poder de proposición pertenece al alcalde. Lo que el concejo resuelve, en definitiva, es si aprueba o no la proposición que el alcalde someta a su consideración. Y en esta cuestión, además, el proyecto no señala cómo se resuelven los conflictos entre el alcalde y el concejo. Se limita a establecer que si el concejo no se pronuncia dentro del plazo de veinte días, regirá lo propuesto por el alcalde. Debe entenderse que la resolución de este tipo de conflictos corresponde al COREDE, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 24 letra d) de la ley Constitucional Orgánica sobre los Consejos Regionales de Desarrollo, de 1987. El problema es que esta ley se refiere a los conflictos que se susciten entre el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal, órgano inexistente en el proyecto. De allí que estimamos necesario que el proyecto establezca derechamente un procedimiento para dirimir los desacuerdos o conflictos.

El concejo tiene la atribución de solicitar al alcalde que se convoque a plebiscito. Si esta solicitud es formulada por los dos tercios de los miembros en ejercicio de los miembros del concejo, el alcalde está obligado a llamar a plebiscito. Se podría sostener, cuando esta situación se produce, que el concejo tiene

una atribución de carácter resolutivo. Sería la única de tal tipo, en nuestra opinión.

8. El Consejo Económico y Social Comunal

Más que reparos u objeciones, la creación de este órgano nos merece dudas o aprehensiones. No estamos seguros de la conveniencia de crear instituciones que carezcan de atribuciones. Es efectivo que el alcalde debe consultar al consejo sobre determinadas materias. Pero no es menos cierto que la opinión del consejo no obliga al alcalde. Es bueno que las organizaciones comunitarias, las empresariales y las laborales tengan una instancia de encuentro y diálogo, pero no vemos la razón de que dicha instancia forme parte constitutiva del municipio, a menos que tenga un poder real de decisión, lo que no es el caso.

En el proyecto de ley sobre modificación de la ley sobre organizaciones comunitarias enviado al parlamento por el Ejecutivo el 6 de julio de 1990, se entregan importantes atribuciones a las Juntas de Vecinos, que conforman el 50% del consejo, como colaborar con las autoridades del Estado y de la respectiva municipalidad en la satisfacción y cautela de los intereses y necesidades básicas de la comunidad vecinal, particularmente en ciertas materias de indudable importancia: a) la defensa de las personas y de sus derechos constitucionales; b) la defensa de los consumidores y el cumplimiento de las normas antimonopólicas o de libre competencia; c) la observancia de las normas sanitarias y la ejecución de

programas de higiene ambiental y de protección del medio ambiente; d) la educación cívica; e) el acceso a un habitat satisfactorio; f) la ejecución de obras de equipamiento comunitario y mejoramiento urbano; g) la ejecución de planes y programas municipales y la proposición de alternativas y proyectos para la solución de problemas comunales y sectoriales, etc. De aprobarse esta ley, las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales pueden tener una influencia y una interacción real con las municipalidades, mucho mayor que la que se les otorga por medio de su integración mayoritaria al consejo. En cuanto a las organizaciones empresariales o laborales, éstas pueden establecer sus propios mecanismos de encuentro. A nivel regional, por lo demás, unas y otras forman parte, en igual proporción, del COREDE. No vemos, en suma, razones para mantener a los consejos dentro de la estructura orgánica municipal.

9. Los plebiscitos comunales

Valoramos altamente la institución de los plebiscitos comunales, pero no estamos de acuerdo con algunas de las disposiciones del proyecto. En primer lugar, se elimina la posibilidad que los propios vecinos puedan solicitar al alcalde la realización de plebiscitos, lo que constituye un cercenamiento al derecho de los vecinos de acceder al ejercicio de formas de democracia más directas, que complementen la democracia representativa. En segundo lugar, se faculta al alcalde, cuando éste lo convoca, que otorgue al plebiscito el carácter de no vinculante o de meramente consultivo. El alcalde puede consultar a la población, desde luego, a través de

cabildos abiertos, encuestas u otros medios de recoger opiniones. Pero si lo hace mediante plebiscito, debe respetar lo que resuelva la población, de otra manera la institución misma del plebiscito se desnaturaliza.

10. Disposiciones transitorias

Sólo la primera nos merece comentario. Dada la urgencia del gobierno por reformar el sistema municipal, nos parece que los plazos para realizar las elecciones -entre trescientos y trescientos sesenta días posteriores a la convocatoria- son demasiado largos.