

Los municipios en la actual Constitución

Un aporte desde el Programa Puentes UC

Septiembre, 2020.

La Constitución Política, en su capítulo XIV, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, establece en su artículo 118, “que la Administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”.

En Chile, actualmente existen 345 municipalidades, cuyo principal marco regulatorio se encuentra establecido en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), además de otra serie de normas que entregan a los municipios un conjunto de funciones¹.

En el marco del actual proceso constituyente, este trabajo recopilatorio aborda *in extenso*

¹ Además de la Constitución Política y Ley Orgánica de Municipalidades, existen otros cuerpos legales que rigen el actuar de los municipios. Algunos de ellos son la Ley Orgánica Constitucional Bases Generales de Administración del Estado, Ley N° 18.575; la Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley N° 3.063; la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales; la Ley N° 20.285, sobre acceso a la Información Pública; la Ley N° 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses; la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación; la Ley N° 19.378, que establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal; el Código del Trabajo; la Ley N° 15.231, sobre Organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local; la Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Compras Públicas); el Decreto N° 458, que aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones; la Ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas; la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública; y la Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias (BCN, 2018).

aquellas referencias que hace la Constitución Política de la República a las municipalidades, haciendo mención indirecta a la LOCM.

Las municipalidades dentro de la administración del Estado

“Aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado. De acuerdo con lo señalado en el Manual de Gestión Municipal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la naturaleza jurídica de las municipalidades es dual: por una parte, son órganos de la Administración del Estado (artículo 1º de la Ley N° 18.575) y, por otro lado, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales (s/f: 30).” (BCN, 2018).

Artículo 118

-Organización (inciso primero)

“La administración local de cada comuna(...) reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.”

“Aquí no se trata de inadvertencia del constituyente o un problema de semántica, sino que queda suficientemente claro que el **gobierno interior del Estado fue concedido a los gobiernos regionales y a los gobernadores provinciales**” (Fernández, 2013).

“Sabido es que **gobierno y administración son conceptos distintos** y que el gobierno comprende potestades políticas decisorias, de

las cuales carece el municipio” (Fernández, 2013).

Artículo 120

Creación, supresión y fusión de comunas*²

Una comuna “debe entenderse como un espacio físico, esto es, un territorio con límites y con todo lo existente en su interior (personas y bienes). En Chile, actualmente existen 346 comunas y 345 municipalidades, dado que existen dos comunas agrupadas bajo la administración de una de ellas (Cabo de Hornos administra Antártica Chilena).” (BCN, 2018).

La estructura y funciones del municipio han cambiado de manera considerable en los últimos años. Sin embargo, tal como se señala en el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017:12), “el diseño e implementación de las políticas se define todavía principalmente a nivel central en los ministerios nacionales y agencias públicas, en un proceso “desde arriba-hacia abajo”. Localmente, la política pública es llevada a cabo por las entidades territoriales desconcentradas del Estado, siendo implementada parcialmente por las municipalidades, muchas veces de acuerdo a normas uniformes nacionales, que no toman en cuenta las necesidades y situaciones locales”. (BCN, 2018).

MARCO JURÍDICO DE LOS MUNICIPIOS

“(…) aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado, y se relacionan con el Presidente de la República, a través del Ministerio del Interior (mediante la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), sin perjuicio de la relación que tienen con las Gobernaciones e Intendencias.” (BCN, 2018).

² Aquellas materias que son remitidas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se marcan en este documento con un asterisco (*).

Artículo 118

Definición y objetivo (inciso cuarto)

“(…) Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”

¿Qué quiere decir que sean “autónomas”?

Este es un atributo que, en estricto rigor, implica dotar de capacidad legislativa al gobierno local. Dado que ello no ocurre, se subentiende que el término busca reforzar la autonomía administrativa respecto al gobierno central, inexistente antes del retorno democrático (Vial, 2014).

¿Qué quiere decir que tengan personalidad jurídica con patrimonio propio?

Esto otorga las libertades, dentro de lo que la ley confiere, para que las municipalidades contraigan obligaciones y ejerzan derechos, en un contexto en el que ellas cuentan con recursos y patrimonio propio, algo absolutamente indispensable al hablar de autonomías (Villagrán, 2014).

Funciones de los municipios

Artículo 118

Funciones y atribuciones (inciso quinto)*

Se dividen en funciones privativas o exclusivas (plan comunal de desarrollo, plan regulador comunal, promoción del desarrollo comunitario, disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, disposiciones sobre construcción y urbanización, aseo y ornato) [LOCM, art. 3] y funciones relacionadas con otros órganos de la Administración del Estado (educación y cultura;

salud pública y protección del medio ambiente; asistencia social y jurídica; capacitación, promoción del empleo y fomento productivo; turismo, deporte y recreación; urbanización, y vialidad urbana y rural; construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; transporte y tránsito públicos; prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; planes de reinserción social y de asistencia a víctimas; seguridad pública; promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y en general, desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local) [LOCM, art. 4].

Independiente de si son funciones privativas o compartidas, es un hecho que éstas son en extremo similares para todas las municipalidades del país, independiente de la alta heterogeneidad comunal, ya sea por su ubicación geográfica, clima, densidad, nivel ruralidad – urbanismo, características socioeconómicas de su población, capacidades técnicas y humanas a nivel municipal, etc. (Vial, 2014).

Un estudio de la OECD (2013) llegó a la conclusión que la multiplicidad de programas, instrumentos e iniciativas desarrolladas en los territorios, por causa de esta estricta definición de funciones, genera duplicidades, superposiciones importantes y dificulta la planificación territorial (Vial, 2014).

En muchas ocasiones, la municipalidad actúa como ejecutor de las preferencias y disposiciones del gobierno central (Vial, 2014).

Si bien las municipalidades poseen amplias autonomías para ejercer sus funciones, deben no sólo coordinarse con –o en la mayoría de los casos someterse a– los otros niveles de gobierno para desarrollar aquellas que son compartidas, sino que además están obligadas a seguir los controles externos propios del Estado y

someterse a los planes y políticas nacionales (Vial, 2014).

Nada se obtiene con asignar atribuciones y facultades si no se acompañan del financiamiento correspondiente, ya que sin él el ejercicio de tales atribuciones se hace ilusorio e ineficaz. Ello ha ocurrido en Chile con la educación municipalizada, los centros de salud municipal y otros servicios que con buenas intenciones el Estado ha traspasado a la administración local, pero sin dotarla de financiamiento. (Fernández, 2013).

“El ejercicio compartido de las funciones se ha constituido en el escenario de mayor actividad municipal. Estas definen un amplio marco de acción municipal, pero está limitado por la capacidad del municipio, lo cual muchas veces los lleva a desarrollarlos con otros órganos estatales produciendo un traslape de funciones.” (Centro de Políticas Públicas UC, 2015, p. 167).

Autoridades

Artículo 119

Conformación, elección y duración del Concejo (inciso primero)*

“En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal (...) Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.” En cada municipio habrá entre 6 y 10 concejales, dependiendo de la cantidad de electores (LOCM, art. 72 inciso segundo).

Elección del Alcalde (inciso primero)*

“El alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales (...). Su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido.” (LOCM, art. 57 inciso primero).

Existe un proyecto de ley, ya aprobado por el Senado, de limitar la reelección de congresistas y alcaldes. En el caso de estos últimos y los concejales, podrían ser reelectos solamente por dos períodos consecutivos³.

Funciones y atribuciones del Concejo (inciso segundo)*

“El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras...”.

Al Concejo le corresponde, entre otras cosas, pronunciarse sobre materias relevantes tales como el plan comunal de desarrollo, plan regulador comunal, plan comunal de seguridad pública, tributos, concesiones municipales, patentes de alcoholes, etc. (de manera obligatoria); fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal; fiscalizar al alcalde; aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones; y fiscalizar las unidades y servicios municipales (LOCM, art. 79).

Organización y funcionamiento del Concejo (inciso tercero)*

Rol consultivo del Concejo (inciso tercero)*

Aprobación del Concejo al plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal y los proyectos de inversión (inciso tercero)

Artículo 124

Requisitos de elección de Alcalde y concejales (inciso primero)

³ Fuente: Emol.com - <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/13/967133/Senado-ley-reeleccion-diputados-senado-res.html>

Se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio y contar a lo menos con dos años de residencia en la región correspondiente.

Los concejales deben también saber leer y escribir, tener su situación militar al día y no tener dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales (LOCM art. 73). Adicionalmente a estos requisitos, el alcalde debe haber cursado la enseñanza media (LOCM art. 57 inciso segundo).

Incompatibilidad de Alcalde y concejales con otros cargos del gobierno y la administración interior del Estado (inciso segundo)

“Los cargos de gobernador regional, consejero regional, alcalde, concejal, delegado presidencial regional y delegado presidencial provincial serán incompatibles entre sí.”

Artículo 125

Causales de cesación de Alcalde y concejales (incisos primero y segundo)*

Entre las causales de cesación del alcalde están el impedimento grave, la contravención grave a las normas sobre probidad administrativa y el notable abandono de deberes (declarada por el tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento de, a lo menos, un tercio de los concejales en ejercicio) [LOCM art. 60, literal c)]; y la renuncia por motivos justificados, aceptada por los dos tercios de los miembros en ejercicio del Concejo, a menos que la renuncia sea para postular a otro cargo de elección popular (aquí no se requiere acuerdo del Concejo) [LOCM art. 60, literal d)].

Entre las causales de cesación de los concejales están la incapacidad psíquica o física, la renuncia por motivos justificados (aceptada por el Concejo), la inasistencia injustificada a más del 25% de las sesiones ordinarias en el año y la contravención grave al principio de la probidad administrativa, en notable abandono de deberes [LOCM art. 76] (declaradas por el

tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento, según corresponda, del alcalde o de cualquier concejal de la respectiva municipalidad) [LOCM art. 77 inciso primero).

Inhabilidad para optar a funciones o empleos públicos por tres años o para postular a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes, en caso de grave infracción a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral (inciso tercero).

Artículo 126

Contiendas de competencia⁴**

“La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales. Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el gobernador regional y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo.”

Organización administrativa interna

Artículo 118

-Organización administrativa interna (inciso séptimo)*

“Las municipalidades podrán establecer(...) territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.”

Un problema es que la ley no establece una metodología a utilizar por parte de las municipalidades para definir Unidades Vecinales de manera correcta y por tanto,

⁴ Aquellas materias con rango de Ley de Quórum Calificado, se marcan en este documento con dos asteriscos (**).

cumplir con los objetivos indicados en la ley. Esto es aún más grave considerando el dinamismo de las comunas, con los efectos subsecuentes en la planificación urbana⁵.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 118

Participación ciudadana (inciso segundo)*

En términos específicos, la ciudadanía debe participar en la elaboración y participación del plan comunal de desarrollo (LOCM, art. 7 inciso segundo). A quien le corresponde hacer efectiva la participación de la comunidad local es al Concejo (LOCM, art. 71). A través de una ordenanza, la municipalidad describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.” (LOCM, art. 93 inciso segundo). Existencia de un Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna (LOCM, art. 94 incisos primero y segundo); el cual debe ser informado por el alcalde en materia de presupuestos de inversión, plan comunal de desarrollo y modificaciones al plan regulador comunal (LOCM, art. 94 inciso octavo). El COSOC aporta además con 2 miembros al Consejo Comunal de Seguridad Pública (LOCM, art. 104 B, letra f)). Además, la municipalidad “deberá habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad.” (LOCM, art. 98 inciso primero).

La temática de la participación ciudadana en la gestión pública municipal también está consagrada en la Ley N°20.500 y las

⁵

<https://www.elquintopoder.cl/ciudad/unidades-vecinales-las-amigas-olvidadas-de-la-planificacion-local/>

modificaciones que estableció la Ley de Municipalidades y Ley de Junta de Vecinos.

De acuerdo a la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), la participación ciudadana se entiende como “la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal”.

Sólo 6 de los 52 municipios de la Región de Los Ríos, Los Lagos, Aysén cuenta con una “unidad de participación ciudadana” en su estructura burocrática⁶.

Según la SUBDERE, en el año 2017 sólo un 54% de los municipios tenían hasta ese entonces conformado su COSOC.⁷ (<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/11/26/se-esta-cumpliendo-la-ley-de-participacion-ciudadana-en-municipios/>)

Factores que desincentivan la participación ciudadana en los municipios:

i) **falta de recursos y personal** suficiente para garantizar un adecuado cumplimiento de los aspectos formales y legales que implica la ley, dado que el Estado no aporta recursos adicionales para que las municipalidades se hagan cargo de su implementación.

6

<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/11/26/se-esta-cumpliendo-la-ley-de-participacion-ciudadana-en-municipios/> (2018)

7

<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/11/26/se-esta-cumpliendo-la-ley-de-participacion-ciudadana-en-municipios/>

ii) **desincentivos que genera la propia ley para constituir el COSOC**. Los dirigentes sociales sienten que su participación es simbólica y no decisoria, como consecuencia, no existen incentivos para integrar dicho espacio de participación. Esto se ha traducido en que haya municipios que en la práctica desarrollan instancias de participación mucho más sustantivas, pero no tienen funcionando su COSOC.

iii) **falta de reconocimiento de la diversidad territorial**, y el poco apoyo que la ley dispone para las distintas dinámicas participativas que existen a nivel local.

Posibilidad del Alcalde de designar delegados en ciertas localidades de la comuna (inciso tercero)*

“Los alcaldes... podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.” Los delegados pueden ser tanto funcionarios municipales como ciudadanos (LOCM, art. 68 inciso primero).

Las delegaciones municipales “son necesarias como elementos de desconcentración, sobre todo en territorios extensos y heterogéneos como los existentes en nuestro país” (Viviana Betancourt, jefa de la División de Políticas y Estudios de la SUBDERE, 2017)⁸.

Para el experto en gobiernos locales, Mario Rosales, “las Delegaciones Municipales son una manera bastante efectiva de acercar los servicios municipales a la ciudadanía”.

Un defecto de las delegaciones “es la falta de recursos y su excesiva dependencia de la calidad del personal”.

Plebiscito comunal (inciso quinto)*

8

<http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/estudio-concluye-C3%B3-que-delegaciones-municipales-son-herramientas-claves-de-participacion-C3%B3>

Posibilidad de llamar a plebiscito comunal, a requerimiento del Concejo, por solicitud del COSOC o iniciativa de los vecinos; en lo referido a “materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal...” (LOCM, art. 99). “Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.” (LOCM, art. 101 inciso tercero).

En Chile, a la fecha, se han realizado sólo cinco plebiscitos comunales:

1. Las Condes año 1994, sobre un Fondo de Inversión en Infraestructura Vial
2. Zapallar año 2003, sobre protección de los bosques nativos
3. Vitacura año 2009, sobre el Plan Regulador Comunal (PRC),
4. Peñalolén año 2011, sobre el PRC
5. San Pedro de la Paz año 2019, sobre el PRC.

Los dos primeros y el último fueron solicitados por los alcaldes y triunfaron (con excepción del último, en que la opción de cambio del PRC fue rechazada, aunque no se alcanzó el umbral para que fuera vinculante); mientras el de Vitacura y Peñalolén fueron solicitados por los propios vecinos, generando una derrota para los ediles.

Todos estos plebiscitos tienen en común que “han tenido lugar en comunas con grandes ingresos, capaces de asumir los costos que procesos de este orden conllevan.” (Navea y Sepúlveda, 2013)

Existe un proyecto de ley, ya aprobado por la Cámara de Diputados⁹, que pretende modificar

⁹ Boletín 12136-06 (Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, en

los requisitos que establece la normativa vigente, tanto para poder convocar a plebiscitos comunales a requerimiento de la ciudadanía (se reemplaza la firma ante notario por una firma electrónica o autógrafa, ante un funcionario del SERVEL), como para que los resultados de los mismos sean vinculantes (reemplazando el umbral del 50% de los ciudadanos *habilitados para votar en la comuna* por el 60% de los que *hayan sufragado en la última elección municipal*).

Otras normas constitucionales

Artículo 19 N° 16

Inconstitucionalidad de la huelga de funcionarios municipales (inciso sexto)

“(...) No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades...”.

De hecho, los funcionarios públicos, en el ordenamiento jurídico nacional, no tienen derecho a sindicarse (Román, 2018).

Argumentos a favor:

- i) Los funcionarios públicos están adscritos al servicio público, esto es, a la **satisfacción regular y continua de las necesidades públicas** (Ley 18.575, 1986: Arts. 3° y 28), que, en razón de tan alto fin, no puede suspenderse (principio de continuidad del servicio público).
- ii) Las **remuneraciones y beneficios al personal en servicio de la Administración del Estado son**

materia de convocatoria a plebiscitos comunales, a requerimiento de la ciudadanía, y de su carácter vinculante)

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12659&prmBOLETIN=12136-06>

- materias de ley** (y de iniciativa presidencial) (Constitución Política de la República, 1980: Art. 65, inciso 4°, N°4), razón por la que malamente aquélla puede iniciar negociaciones sobre el particular (este argumento a favor de la prohibición de huelga quiere decir que es ilógico que, por ser materia de iniciativa legislativa del Presidente, no corresponde "negociar" remuneraciones ni beneficios).
- iii) **La Administración no lucra** (como acontece en el sector privado), sino que sirve al interés general o satisface necesidades colectivas en forma regular y continua. Por tanto, en su seno no conviven intereses disímiles contrapuestos: capital versus trabajo, que debían ser equiparados a través de los derechos a la sindicación, negociación colectiva y huelga.
- iv) El funcionario público tiene otras garantías (que no tienen reconocidas los trabajadores del sector privado) como, por ejemplo, la **inamovilidad y la carrera funcionaria**.
- v) La Administración no podría participar en una negociación colectiva, pues ello importaría negociar con el erario público (Decreto con Fuerza de Ley Ministerio de Hacienda 1, 1993: Art. 7°) (Ley 18695, 1988: Art. 65 letra h), mismo que está adscrito a fines públicos de los cuales no puede ser sustraído.
- vi) **Muchas prestaciones sólo pueden ser otorgadas por la Administración del Estado**, de suerte tal que, a diferencia de lo que acontece en el sector privado,

su paralización impediría a sus usuarios acceder a ellas por otras vías (por ejemplo, en el caso de paralización del Servicio del Registro Civil e Identificación, el pasaporte, la cédula de identidad, entre otros documentos, sólo por éste pueden ser expedidos).

Sin embargo, *de facto*, los **funcionarios públicos sí conforman sindicatos, negocian colectivamente y van a huelga**.

En efecto, en el período 1990-2014, los trabajadores públicos paralizados perdieron el triple de días/hombre de trabajo que los trabajadores del sector privado (27,6 millones vs. 9,6 millones de días/hombre) (Obregón, 2015).

El convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce la libertad y autonomía de las organizaciones sindicales de los empleados públicos, aunque no habla expresamente de la huelga (Centro de Políticas Públicas, 2017).

La norma constitucional de prohibición de huelga se halla ratificada por el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales y por la Ley N° 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado establece (Centro de Políticas Públicas, 2017).

La **Ley de Seguridad del Estado (Ley N° 12.927) agudiza esta prohibición**, declarando como delito la realización de la huelga por parte de las agrupaciones de funcionarios públicos (Centro de Políticas Públicas, 2017).

Artículo 115

Posibilidad de convenios de programación de inversión pública con los gobiernos regionales (inciso cuarto)*

*"(...) A iniciativa de los **gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse***

convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública... entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio.”

Perteneciente al ámbito de la **descentralización fiscal, los convenios de programación se crearon para disminuir la discrecionalidad del Gobierno Central** en la distribución de recursos de inversión a regiones y comunas (SUBDERE, 2010).

Los **Convenios de Programación operan desde el año 1996 y representan un acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios** con el fin de realizar proyectos de inversión en forma conjunta y coordinada, pudiendo realizarse en un plazo superior a un año (Horst, 2009).

Estos convenios posibilitan la solución a una multiplicidad de problemas que se manifiestan en los territorios que, por costo, envergadura o complejidad, no han podido ser asumidas por los municipios (ej.: mejoramiento de postas rurales, soluciones urbanísticas de borde costero). En tanto, **permiten el estudio, complementación, programación y articulación de la inversión regional, sectorial, municipal y privada en temas de interés mutuo** en algún sector de intervención, segmento poblacional o lugar geográfico específico; facilitan el traspaso de experiencias entre la institucionalidad pública y el sector privado; da la posibilidad de implementar iniciativas desde una perspectiva estratégica y por esto, un mayor impacto a las inversiones, articulando las líneas de acción y las carteras de proyectos que se encuentran definidas en los instrumentos de planificación (municipales, regional y sectoriales).

Con esto se permite romper el sectorialismo de las inversiones, siempre presente en la administración pública¹⁰.

¹⁰ Fuente: Diario el Día
- <http://www.diarioeldia.cl/economia/mundo-rural/>

Los convenios de programación han tenido como efecto positivo que los **municipios (solos o a través de asociaciones) aumentan su poder de negociación** ante su respectivo gobierno regional, así como con los ministerios y servicios públicos presentes en la respectiva región (SUBDERE, 2010).

La principal debilidad de los convenios de programación es la **débil institucionalidad en cuanto a poder hacer exigible su cumplimiento por parte de los sectores involucrados** (Horst, 2007).

Además, los convenios de programación han estado principalmente restringidos a las grandes iniciativas de infraestructura, donde, además el rol principal de ellos recaen sobre los ministerios nacionales (SUBDERE, 2010).

Artículo 118

Posibilidad de asociarse con otras entidades (inciso sexto)*

*“Las **municipalidades podrán asociarse entre ellas...**, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.”*

Respecto a las asociaciones municipales, su objeto puede remitirse sólo a: la atención de servicios comunes; la ejecución de obras de desarrollo local; el fortalecimiento de los instrumentos de gestión; la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, a la seguridad pública, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios; la capacitación y el

[proponen-crear-oficina-tierras-aguas-convenio-programacion-en-mesa-desarrollo](#)

perfeccionamiento del personal municipal; o la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal (LOCM, art. 137 inciso segundo).

En un reciente estudio del Centro de Políticas Públicas UC (CPP, 2015), se pudo identificar que los municipios asociados logran una mayor cantidad de inversión a través de esta fuente de financiamiento, aunque parece ser determinante la mayor capacidad de *lobby* de los municipios grandes.

Se desprenden dos conclusiones interesantes de este estudio: “La asociatividad podría estar contribuyendo a mejorar las capacidades técnicas de los municipios, lo que impactaría positivamente en la cantidad de proyectos elaborados con recomendación favorable” y, además “generaría un mayor empoderamiento de los municipios, y un consecuente aumento de las capacidades de negociación con el gobierno regional.” (CPP, 2015)

“Ninguna corporación, fundación o asociación municipal... podrá contratar empréstitos.” (LOCM, art. 140).

Coordinación con servicios públicos (inciso octavo)**

“Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo...”

Transferencia de competencias (inciso final)**

En el marco de la Ley de Fortalecimiento a la Regionalización, i) se refuerza el rol de los municipios en inversión local y programas sociales, ii) se consulta (en forma no vinculante) a los municipios involucrados en proyectos financiados con fondos sectoriales; iii) se modifica la Ley de Financiamiento Urbano Compartido, haciendo posibles aportes municipales; iv) se estandarizan las autorizaciones del Ministerio de Hacienda para que los municipios puedan invertir en el

mercado de capitales y establecer los requisitos para poder suscribir contratos de leaseback.¹¹

Artículo 121

Creación o supresión de empleos; fijación de remuneraciones; creación de unidades municipales (inciso primero)*

“Las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades...”

Todas las municipalidades deben contar con: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control.” (LOCM art. 16 inciso primero).

En el caso de las comunas con más de 100 mil habitantes, además deben contemplar “otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control.” (LOCM, art. 15 inciso segundo).

Artículo 122

Autonomía financiera

“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas...”

¹¹ El proceso de transición de esta Ley se proyecta que dure hasta marzo de 2022, una vez que culmine su implementación.

¿CÓMO SE DISTRIBUYE EL FCM ENTRE LOS MUNICIPIOS?



Anexo: breve síntesis del ordenamiento jurídico chileno

Constitución Política: ley fundamental del Estado, establece la forma de gobierno, los poderes públicos, sus atribuciones y determina los derechos y garantías de las personas.

Leyes orgánicas constitucionales: normas complementarias de la Constitución relativas a ciertas materias expresamente previstas en el texto constitucional. Son objeto de un control preventivo de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional y no pueden ser materia de delegación de facultades legislativas. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de cuatro séptimas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio. Actualmente, existen 18 LOC's, entre las cuales está la LOC 18.695 de Municipalidades.

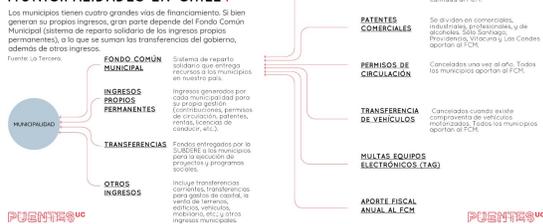
Leyes de quórum calificado: tratan sobre materias señaladas en la Constitución. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, requieren de la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio.

Fuente: www.bcn.cl

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso Nacional (2018). Marco Jurídico de las Municipalidades. Principales Disposiciones Normativas (Gabriela Dazarola Leichtle). Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf
- Centro de Políticas Públicas UC (2015). Un mejor Estado para Chile. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-conte>

¿CÓMO SE FINANCIAN LAS MUNICIPALIDADES EN CHILE?



Artículo 123

Coordinación intermunicipal y con servicios públicos (inciso primero)**

“La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.”

Áreas metropolitanas (inciso segundo)*

Esta iniciativa forma parte de la Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización, que aún está en proceso de implementación.¹²

¹² Ver nota 11.

- [nt/uploads/2015/02/capitulo-2-descentralizacion.pdf](#)
- Centro de Políticas Públicas (2017). Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016. CAPÍTULO II. Regulación de la negociación colectiva 51 en el sector público. Una propuesta para dar operatividad al Convenio 151 de la OIT (Carmen Elena Domínguez et al.). Disponible en: https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Propuestas-para-Chile-2016_con-portada.pdf
 - Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=242302> (enero, 2020).
 - DFL N° 1, 9 de mayo de 2006. Ministerio del Interior. Fija el texto Refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=251693> (enero, 2020).
 - Fernández Richard, José. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista IUS*, 7(32), 148-160. Recuperado en 27 de enero de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-2147201300200009&lng=es&tlng=es.
 - Horst, B. (2007). “Modernización del Estado: Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”, Serie Informe Económico, 177, Libertad Desarrollo.
 - Horst, B. (2009). “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”. En Consorcio para la reforma del estado, Un mejor estado para Chile. Propuesta de modernización y reforma. (<http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20100114141739.pdf>).
 - Navea Parra, A. y Sepúlveda Díaz, D. (2013). Plebiscitos comunales y consultas no vinculantes en Chile : marco legal y consideraciones al boletín 7308-06. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/114746>
 - Obregón Castro, Pablo (2015). «Empleados públicos pierden el triple de días por paros que los trabajadores del sector privado entre 1990 y 2014». En El Mercurio de Santiago, suplemento Economía y Negocios, 25 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=194911>
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Conclusiones principales y las recomendaciones del estudio OECD (2017), Making decentralisation work in Chile: Towards stronger municipalities.
 - Román Cordero, Cristián (2018). Paralizaciones / Huelgas de los funcionarios públicos. *Revista de Derecho Público*, 59-74. doi:10.5354/0719-5249.2018.51251
 - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Manual de Gestión Municipal. s/f.
 - Vial, C. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. *Trabajo preparado para el XI Congreso de Ciencia Política. Instituto de Estudios Municipales ICHM*.
 - Villagrán, Marcelo. (2014). Manual de Derecho Municipal. Santiago de Chile: RIL Editores.