

Marco Jurídico de las Municipalidades

Principales Disposiciones Normativas

Gabriela Dazarola Leichtle
gdazarola@bcn.cl
(56) 32 226 3189

Resumen

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 funciones.

La LOCM, a lo largo de su historia, ha sido objeto de múltiples modificaciones, contándose más de 50 normas modificatorias. Además de modificaciones que entrarán en vigencia en el año 2020, cuando se concrete el traspaso del servicio educacional al Servicio Local respectivo.

Las municipalidades asumen una gran cantidad de funciones privativas, que corresponden exclusivamente a la municipalidad, además de otras funciones facultativas que los municipios pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.

Junto a las funciones, se dota a las municipalidades de atribuciones que permiten llevar a cabo su cometido. Asimismo, la LOCM define funciones y atribuciones del Alcalde y Concejo, detallando aquellas funciones que el Alcalde tiene la obligación de consultar al Concejo.

Otros aspectos que se han tenido en cuenta en la descripción del marco normativo de las municipalidades, tienen relación con las instancias de fiscalización, responsabilidad de las autoridades, instancias de participación y últimas modificaciones relacionadas con la creación del Consejo y el Plan Comunal de Seguridad Pública.

Introducción

El objeto del siguiente informe, es entregar una noción básica de las principales normas jurídicas que rigen a los municipios chilenos, para así poder entender su propósito, su ubicación en la administración del Estado, las normas y cuerpos legales que los rigen, así como sus principales estructuras.

La principal fuente de información utilizada para la elaboración del informe, ha sido la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, resumiéndose algunas de sus disposiciones, a fin de destacar sus aspectos centrales.

El presente documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, el tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Naturaleza Jurídica de las Municipalidades

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

Aun cuando las municipalidades gozan de autonomía, forman parte de la administración del Estado. De acuerdo a 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 Nº 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).

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, reiterando lo señalado por la Constitución, establece que “*La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.*”. De esta aseveración interesa distinguir los siguientes conceptos (Manual de Gestión Municipal: 29):

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

Agrupación de comunas, que es la unión de dos o más comunas, que pueden estar agrupadas indefinidamente en el tiempo, que es el caso de la agrupación precedentemente mencionada, o

con plazo definido, que es lo que se produce entre la comuna originaria y la derivada, cuando se desprende una nueva comuna de otra y hasta que asuman las autoridades de la nueva comuna.

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

La estructura y funciones del Municipio han cambiado de manera considerable en los últimos años. Sin embargo, tal como se señala en 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”.

II. Marco Jurídico Municipios en Chile

1. Constitución Política

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”.

De acuerdo a la Carta Fundamental, una Ley Orgánica Constitucional es la que establecerá lo concerniente a las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales; y las funciones y atribuciones de las municipalidades, entre otras materias.

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

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

2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM)

Las municipalidades son la cara de Administración más próxima a los ciudadanos. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM)¹, en su artículo 1º, establece que la

¹ DFL 1, 9 de mayo de 2006. Ministerio del Interior. Fija el texto Refundido, coordinado y sistematizado de las Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, reside en una municipalidad.

La LOCM regula aspectos tales como las funciones y atribuciones de la municipalidad, aspectos relativos a su patrimonio y financiamiento, su organización interna, normas sobre el personal, mecanismos de participación ciudadana y normas relacionadas con la elección municipal, entre otras materias.

3. Otros cuerpos legales

Además de la Constitución Política y Ley Orgánica de Municipalidades, las normas que regulan el accionar de los municipios son variadas, señalándose algunas de ellas a continuación:

- Ley Orgánica Constitucional Bases Generales de Administración del Estado, Ley N° 18.575².
- Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley N° 3.063³.
- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- Ley N° 20.285, sobre acceso a la Información Pública.
- Ley N° 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.
- Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación⁴.
- Ley N° 19.378, que establece Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.
- Código del Trabajo⁵.
- Ley N° 15.231, sobre Organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local⁶.
- Ley N° 19.886, de Bases sobre contratos administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Compras Públicas).
- Decreto N° 458, que aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
- Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
- Ley 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias⁷.

III. Funciones Municipales

1. Funciones Privativas

El Artículo 3° de la LOCM, establece las funciones privativas que corresponden a las municipalidades en el ámbito de su territorio:

² DFL N° 1/19.653, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

³ Decreto N° 2.385, que fija Texto Refundido y Sistematizado del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

⁴ DFL N° 1, de 10.09.2016, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.070, que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las Leyes que la complementan.

⁵ DFL N° 1, de 31.07.2002, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Código del Trabajo.

⁶ Decreto N° 307, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

⁷ Decreto N° 58, que fija Texto Refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias.

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;
- c) La promoción del desarrollo comunitario;
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; y
- f) El aseo y ornato de la comuna.

2. Funciones Facultativas

Por su parte, el artículo 4° de la LOCM, dispone que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

- a) La educación y la cultura;
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente;
- c) La asistencia social y jurídica;
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
- e) El turismo, el deporte y la recreación;
- f) La urbanización, y la vialidad urbana y rural;
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
- h) El transporte y tránsito públicos;
- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;
- j) El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y de las Fuerzas de Orden y Seguridad;⁸
- k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y
- l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

3. Funciones no esenciales

Las atribuciones no esenciales son todas aquellas otras que les sean conferidas a las municipalidades en otras leyes distintas a la LOCM, o cuando versen sobre materias que la

⁸ Funciones incorporadas mediante la Ley N° 20.965 Art. 1 N° 1. D.O. 04.11.2016.

Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por una ley común, tales como y entre muchas otras: Ley de Rentas Municipales; Ley sobre Procedimiento de Expropiaciones; Ley sobre Registro Público de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos; Estatuto administrativo para funcionarios municipales; Ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas; y D.F.L. sobre administración y disposición de los bienes municipales. (Facultad de Derecho, Universidad de Chile)

IV. Atribuciones Municipales

Por atribuciones municipales se entienden los poderes jurídicos con los que están investidos los órganos municipales para el cumplimiento de sus funciones. Se encuentran reglamentadas en el artículo 5° de la LOC de Municipalidades, estableciendo que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado⁹;
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;
- e) Establecer derechos por los servicios que presten, y por los permisos y concesiones que otorguen;
- f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles;
- g) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones;
- h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal;
- i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura;
- j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana;
- k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse

⁹ Como parte de esta atribución podrá, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, asignar y cambiar la denominación de tales bienes.

Las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos.

sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal;

l) Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan comunal de seguridad pública. Para realizar dichas acciones, las municipalidades tendrán en consideración las observaciones efectuadas por el consejo comunal de seguridad pública y por cada uno de sus consejeros¹⁰;

m) Aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales;

n) Elaborar, aprobar y materializar los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público¹¹; y

o) Recaudar, administrar y ejecutar, en una cuenta especial y separada del resto del presupuesto municipal, los aportes al espacio público que se perciban, de conformidad a las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, junto con suscribir los convenios sobre aportes urbanos reembolsables que regula el mismo cuerpo legal.

V. Instrumentos de planificación

El artículo 6º de la LOCM establece que la gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos de planificación:

- a) El plan comunal de desarrollo y sus programas;
- b) El plan regulador comunal;
- c) El presupuesto municipal anual;
- d) La política de recursos humanos; y
- e) El plan comunal de seguridad pública.

IV. Autoridades municipales

De acuerdo al artículo 2º de la LOCM, estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo.

1. Alcalde

De acuerdo al artículo 56 de la LOCM, “el alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior, así como la supervigilancia de su funcionamiento”.

El artículo 57 de la citada norma, establece que el alcalde “será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales, en conformidad con lo establecido en esta ley. Su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido”.

1.1. Atribuciones del Alcalde

¹⁰ Ley N° 20.965, art. 1, N° 2, b) D.O. 04.11.2016

¹¹ Ley N° 20.958, art. 3, N° 1 b) D.O. 15.10.2016

El artículo 63 de la LOC de municipalidades, establece que el Alcalde tiene las siguientes atribuciones:

- a) Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad;
- b) Proponer al concejo la organización interna de la municipalidad;
- c) Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia, de acuerdo con las normas estatutarias que los rijan;
- d) Velar por la observancia del principio de la probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia;
- e) Administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado;
- f) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan, en conformidad a esta ley;
- g) Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales;
- h) Adquirir y enajenar bienes muebles;
- i) Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular;
- j) Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe;
- k) Coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda;
- l) Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna;
- ll) Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad;
- m) Convocar y presidir, con derecho a voto, el concejo; como asimismo, convocar y presidir el consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y el consejo comunal de seguridad pública;
- n) Someter a plebiscito las materias de administración local;
- ñ) Autorizar la circulación de los vehículos municipales fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de las funciones inherentes a la municipalidad;
- o) Aprobar, observar o rechazar las solicitudes de materializar los aportes al espacio público que contempla la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a través de la ejecución de estudios, proyectos, obras y medidas, de acuerdo a lo que dispone el mismo cuerpo legal; y

p) Requerir de la Fiscalía del Ministerio Público, y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública¹², que ejerzan sus funciones en la comuna respectiva.

1.2. Funciones en las que requiere acuerdo del Concejo

El artículo 65 de la LOCM, dispone que el alcalde requiere del acuerdo del consejo para las siguientes materias:

- a) Aprobar el plan comunal de desarrollo y el presupuesto municipal, y sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y educación, los programas de inversión correspondientes y las políticas de recursos humanos, de prestación de servicios municipales y de concesiones, permisos y licitaciones;
- b) Aprobar el plan regulador comunal, los planes seccionales y sus planos de detalle, el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, y los estudios, proyectos, obras y medidas no incluidos en éstos que sean propuestos por los interesados;
- c) Aprobar el plan comunal de seguridad pública y sus actualizaciones¹³;
- d) Establecer derechos por los servicios municipales, y por los permisos y concesiones;
- e) Aplicar 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 (llegar a acuerdo) judicial y extrajudicialmente;
- j) Suscribir los convenios de programación¹⁴, y celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales;
- k) Otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término;
- l) Dictar ordenanzas municipales y el reglamento que regule la organización interna municipal (funciones específicas, divisiones, coordinación);
- m) Omitir el trámite de licitación pública en los casos de imprevistos urgentes u otras circunstancias debidamente calificadas;

¹² Introducido por Ley N° 20.695, art. 1 N° 6 D.O. 04.11.2016.

¹³ Introducido por Ley N° 20.695, art. 1 N° 7 D.O. 04.11.2016.

¹⁴ Convenios de Programación.

- n) Convocar, de propia iniciativa, a plebiscito comunal;
- ñ) Readscribir o destinar a otras unidades al personal municipal que se desempeñe en la unidad de control y en los juzgados de policía local;
- o) Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes. El otorgamiento, la renovación o el traslado de estas patentes se practicará, previa consulta a las juntas de vecinos respectivas;
- p) Fijar el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas existentes en la comuna;
- q) Otorgar patentes a las salas de cine destinadas a la exhibición de producciones cinematográficas de contenido pornográfico. El alcalde oirá previamente a la junta de vecinos correspondiente; y
- r) Otorgar la autorización para cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes.

1.3. Cuenta Pública del Alcalde

El Artículo 67 de la LOCM, dispone que el alcalde deberá “dar cuenta pública al concejo, al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y al consejo comunal de seguridad pública, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad”.

También deber ser invitados a dicha sesión del concejo, “las principales organizaciones comunitarias y otras relevantes de la comuna; las autoridades locales, regionales, y los parlamentarios que representen al distrito y la circunscripción a que pertenezca la comuna respectiva”.

La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos:

- a) El balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera;
- b) Las acciones realizadas para el cumplimiento del plan comunal de desarrollo;
- c) La gestión anual del municipio respecto del plan comunal de seguridad pública vigente;
- d) La gestión anual del consejo comunal de seguridad pública;
- e) Las inversiones efectuadas;
- f) Un resumen de las auditorías, sumarios y juicios en que la municipalidad sea parte;.
- g) Los convenios celebrados con otras instituciones, públicas o privadas, así como la constitución de corporaciones o fundaciones, o la incorporación municipal a ese tipo de entidades;
- h) Las modificaciones efectuadas al patrimonio municipal;
- i) Los indicadores más relevantes que den cuenta de la gestión en los servicios de educación y salud, cuando estos sean de administración municipal;
- j) El estado de la aplicación de la política de recursos humanos;
- k) Todo hecho relevante de la administración municipal, que deba ser conocido por la comunidad local; y

l) Una relación detallada del uso, situación y movimiento de todos y cada uno de los aportes recibidos para la ejecución del plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público a que se refiere la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Un extracto de la cuenta pública del alcalde deberá ser difundido a la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, la cuenta íntegra efectuada por el alcalde deberá estar a disposición de los ciudadanos para su consulta.

1.4. Responsabilidad del Alcalde

En el año 2014, con la aprobación de la Ley N° 20.742, se estableció que el alcalde que sea reelegido será responsable por las acciones y omisiones imputables del período alcaldicio inmediatamente precedente, que afecten la probidad administrativa o impliquen un notable abandono de deberes. (Artículo 58 LOCM).

En relación al notable abandono de deberes, el artículo 60 dispone que el alcalde cesará en su cargo, además de otras causales, “por contravención a las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de sus deberes”.

La citada causal será declarada por el tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento de, a lo menos, un tercio de los concejales en ejercicio.

En el requerimiento, los concejales podrán pedir al tribunal electoral regional respectivo la cesación en el cargo o, en subsidio, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias consistentes en censura, multa o suspensión del empleo desde 30 días a 3 meses.

El mismo procedimiento puede ser utilizado cuando el Tribunal Electoral Regional estime que uno o más concejales han incurrido en una contravención grave de las normas sobre probidad administrativa o en notable abandono de deberes.

En el caso de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, el alcalde quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento. En el evento de quedar a firme dicha resolución, el afectado estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por el término de cinco años.

Se considerará que existe notable abandono de deberes cuando el alcalde o concejal transgrediere, inexcusablemente y de manera manifiesta o reiterada, las obligaciones que le imponen la Constitución y las demás normas que regulan el funcionamiento municipal; así como en aquellos casos en que una acción u omisión, que le sea imputable, cause grave detrimento al patrimonio de la municipalidad y afecte gravemente la actividad municipal destinada a dar satisfacción a las necesidades básicas de la comunidad local. Se entenderá, asimismo, que se configura un notable abandono de deberes cuando el alcalde, en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal.

2. El Concejo

El artículo 119 de la LOCM, establece que “en cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal, en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local; ejerciendo funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, a la vez que otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

La LOCM determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.

En relación a su elección, el artículo 72 de la LOCM, establece que los concejos estarán integrados por concejales elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos.

Cada concejo estará compuesto por:

- a. Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores;
- b. Ocho concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de setenta mil y hasta ciento cincuenta mil electores; y
- c. Diez concejales en las comunas o agrupaciones de comunas de más de ciento cincuenta mil electores.

2.1. Funciones del Concejo

El artículo 79 de la LOCM, establece que al concejo le corresponderá:

- a) Elegir al alcalde, en caso de vacancia;
- b) Pronunciarse sobre las materias enumeradas precedentemente, para que el alcalde requiere acuerdo del concejo;
- c) Fiscalizar el cumplimiento de los planes y programas de inversión municipales y la ejecución del presupuesto municipal, además de analizar el registro público mensual de gastos detallados que lleva la Dirección de Administración y Finanzas;
- d) Fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que le merezcan, las que deberán ser respondidas por escrito, dentro del plazo máximo de quince días;
- e) Pronunciarse respecto de los motivos de renuncia a los cargos de alcalde y de concejal;
- f) Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones;

- g) Recomendar al alcalde prioridades en la formulación y ejecución de proyectos específicos y medidas concretas de desarrollo comunal;
- h) Citar o pedir información, a través del alcalde, a los organismos o funcionarios municipales cuando lo estime necesario para pronunciarse sobre las materias de su competencia.
- i) Elegir, en un solo acto, a los integrantes del directorio que le corresponda designar a la municipalidad en cada corporación o fundación en que tenga participación, cualquiera sea el carácter de ésta o aquélla;
- j) Solicitar informe a las empresas, corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales, y a las entidades que reciban aportes o subvenciones de la municipalidad;
- k) Otorgar su acuerdo para la asignación y cambio de denominación de los bienes municipales y nacionales de uso público bajo su administración, como asimismo de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales del territorio comunal, previo informe escrito del **consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil**;
- l) Fiscalizar las unidades y servicios municipales;
- ll) Autorizar los cometidos del alcalde y de los concejales que signifiquen ausentarse del territorio nacional;
- m) Supervisar el cumplimiento del plan comunal de desarrollo;
- n) Pronunciarse, a más tardar el 31 de marzo de cada año, a solicitud del **consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil**, sobre las materias de relevancia local que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio de esta instancia; e
- ñ) Informar a las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, cuando éstas así lo requieran, acerca de la marcha y funcionamiento de la municipalidad.

2.2. Atribuciones fiscalizadoras del Concejo

El artículo 80 de la LOCM, establece que “la fiscalización que le corresponde ejercer al concejo, comprenderá también la facultad de evaluar la gestión del alcalde, especialmente para verificar que los actos municipales se hayan ajustado a las políticas, normas y acuerdos adoptados por el concejo, en el ejercicio de sus facultades propias”.

En el 2014, con la aprobación de la Ley N° 20.749, se agrega al citado artículo la facultad del concejo, para disponer con acuerdo de la mayoría de sus miembros, de la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera del municipio.

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

2.3. Límite Responsabilidad de los concejales

El artículo 89 de la LOCM, dispone que “a los concejales no les serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de responsabilidad civil y penal”.

Por otra parte, se establece que ningún concejal de la municipalidad puede tomar parte en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estén interesados, salvo que se trate de nombramientos o designaciones que deban recaer en los propios concejales.

Según lo dispuesto en la citada disposición, se entiende que existe dicho interés cuando su resolución afecte moral o pecuniariamente a las personas referidas.

V. Estructura interna municipal

Según dispone el artículo 16 de la LOCM, la organización interna de las municipalidades deberá considerar, a lo menos, las siguientes unidades:

- Secretaría Municipal,
- Secretaría Comunal de Planificación,
- Unidad de Desarrollo Comunitario,
- Unidad de Administración y Finanzas, y
- Unidad de Control.

En aquellas comunas que tengan más de cien mil habitantes, deberán considerarse también las unidades encargadas de cada una de las demás funciones genéricas que se señalan a continuación:

- Director de Seguridad Pública (art. 16 *bis*, decisión del concejo municipal, a proposición del alcalde)
- Adscrito a la secretaría de planificación existirá el asesor urbanista (artículo 21)
- Unidad encargada del desarrollo comunitario (artículo 22)
- Unidad de servicios de salud y educación (artículo 23)
- Unidad encargada de obras municipales (artículo 24)
- Unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato (artículo 25)
- Unidad encargada de la función de tránsito y transporte públicos
- Patrimonio y financiamiento (artículo 26)
- Unidad encargada de administración y finanzas (artículo 27)
- Unidad encargada de asesoría jurídica (artículo 28)
- Administrador municipal (nombramiento decisión del concejo propuesta alcalde, artículo 30)

VI. Instancias de participación ciudadana

1. Ordenanza municipal

El Título IV de la LOCM, se titula ‘de la Participación Ciudadana’, cuyo primer párrafo desarrolla las instancias de participación, que contemplan la ordenanza municipal con las modalidades de participación y la existencia del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

Específicamente en su artículo 93, se establece que cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, contener también una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, así como 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.

La ordenanza debe contener también la regulación de las “audiencias públicas” (Artículo 97 LOCM), por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen¹⁵.

2. Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil

Por otra parte, el artículo 94, cuyo texto fue introducido con la aprobación de la Ley N° 20.500 (2011), sobre participación ciudadana en la gestión pública, se establece que en cada municipalidad existirá un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

Éste será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, podrán integrarse aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

El consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil se reunirá a lo menos cuatro veces por año, bajo la presidencia del alcalde.

En el mes de mayo de cada año, el consejo deberá pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales, así como sobre las materias de relevancia comunal que hayan sido establecidas por el concejo, y podrá interponer el recurso de reclamación establecido.

3. Oficina de Informaciones

¹⁵ Exceptúanse de esta exigencia las comunas de menos de 5.000 habitantes, en las que el concejo determinará el número de ciudadanos requirentes.

Además, en su artículo 98, la LOCM exige a cada municipio habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad.

A través de la ordenanza de participación se debe establecer un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, como asimismo los plazos en que el municipio deberá dar respuesta a ellos.

4. Plebiscitos comunales

Según establecen los artículos 99 al 102 de la LOCM, el alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificados por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, someterá a plebiscito las 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.

Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal.

Dentro del décimo día de adoptado el acuerdo del concejo, de recepcionado oficialmente el requerimiento del concejo o de los ciudadanos en los términos del artículo anterior, el alcalde dictará un decreto para convocar a plebiscito. Dicho decreto se publicará, dentro de los quince días siguientes a su dictación, en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna. Asimismo, se difundirá mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.

El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. La votación plebiscitaria se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

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.

No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella.

Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio.

VII. Seguridad Pública

El 2016, con la aprobación de la Ley N° 20.965, que permite la creación de consejos y planes comunales de seguridad pública, se crea en cada comuna la figura del Consejo Comunal de Seguridad Pública.

El Consejo será un órgano consultivo del alcalde en materia de seguridad pública comunal y será, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local.

De acuerdo al artículo 104B de la LOCM, esta entidad será presidida por el alcalde y la integrarán, a lo menos, representantes de: delegado presidencial regional, dos concejales elegidos por el concejo municipal, un oficial o suboficial de Fila de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, un oficial policial de la Policía de Investigaciones de Chile, un fiscal adjunto de la fiscalía local, dos representantes del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, un funcionario municipal que será designado por el alcalde como Secretario Ejecutivo del consejo, un representante de la repartición de Gendarmería de Chile, un representante de la repartición del Servicio Nacional de Menores, y un representante de la repartición del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Drogas y Alcohol.

Se establecen algunos otros criterios para su composición, dependiendo de si la comuna tiene pasos fronterizos, corresponde a una comuna rural o turística.

En los casos de comunas cuyo número de habitantes no supere los 5.000, dos o más de ellas pueden constituir un consejo intercomunal de seguridad pública, o bien alguna de ellas participar del consejo comunal de una comuna colindante de mayor número de habitantes.

Referencias

- Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=242302> (agosto, 2018).
- 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> (agosto, 2018).
- Gajardo Falcón, Jaime. Marco Jurídico de las Municipalidades. s/f.
- Facultad de Derecho Universidad de Chile, Clínica Interdisciplinaria de Promoción de Derechos en Zonas Rurales. Material docente elaborado con la colaboración del Departamento del Derecho Público. N° 7: Municipalidad y su organización interna. 1° Semestre de 2011.
- 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.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Manual de Gestión Municipal. s/f.