

CHILE EL GOBIERNO LOCAL

L. Iván DÍAZ GARCÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórica del municipio*. III. *Marco jurídico vigente*. IV. *Organización del municipio*. V. *Los servicios de la municipalidad*. VI. *Participación ciudadana*. VII. *Aspectos económicos de la municipalidad*. VIII. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende ofrecer una descripción general del gobierno local en Chile. Al efecto, la exposición se vertebra en torno a seis capítulos, en los que se tratan sucesivamente los siguientes aspectos de la municipalidad: su evolución histórica, las normas constitucionales y legales que la regulan, su organización administrativa, las funciones del municipio,¹ la participación ciudadana en el nivel local, y aspectos económicos y financieros.

Antes de iniciar el desarrollo de esas cuestiones es necesario precisar dos ideas. Primero, el gobierno local es revisado en estas líneas desde una perspectiva esencialmente jurídica, sin perjuicio de observaciones de contexto, normalmente políticas, que colaboran a comprender el origen o sentido de las normas. Segundo, se trata de un texto que ofrece una panorámica general de carácter descriptivo, sin pretensiones de agotar en modo alguno el amplio tema del derecho municipal. Estos elementos permiten precisar aquello que se ha pretendido con el texto y lo que se puede esperar del mismo.

¹ Para efectos de este trabajo, las expresiones “municipalidad” y “municipio” son sinónimas.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1. *Las etapas del gobierno local en Chile*

La primera manifestación del gobierno local en Chile se produjo casi simultáneamente con la fundación, por Pedro de Valdivia, de Santiago de la Nueva Extremadura. En efecto, la actual capital nacional nació el 12 de febrero de 1541, y el 7 de marzo del mismo año se constituyó el cabildo de la ciudad.² En palabras de José Fernández, este cabildo “ejercía no sólo funciones administrativas, sino también judiciales y hasta legislativas”.³ Más allá de este detalle histórico, durante la época colonial la organización del poder local siguió las prácticas y modalidades de la organización peninsular.

Una vez producida la independencia, no es posible encontrar coincidencia entre los autores respecto de las etapas que conformarían la evolución del gobierno local en Chile. Así, por ejemplo, el doctor en ciencias políticas, Egon Montecinos, distingue dos periodos en la vida nacional independiente: los intentos de descentralización política (1810 a 1925) y el proceso de descentralización administrativa (1925 a la fecha). Según añade el autor, mientras el primero constituye el resultado de intentos promovidos desde las regiones, el segundo responde a la planificación del gobierno central.⁴

Para los autores Julio Pinto y Gabriel Salazar, también hay sólo dos periodos. Sin embargo, difieren con el anterior respecto de la duración y características de cada uno. La primera va desde 1833 hasta 1979, exceptuando los años 1891 a 1914. Ellos lo caracterizan como un periodo de centralización, en que “las comunidades locales y sus correspondientes municipios fueron despojados de sus naturales privilegios y costumbres antiguas que el derecho iguala a privilegios”, y reducido a una penosa e inocua figura decorativa, mientras el Estado central conquistaba para sí privilegio tras privilegio. El segundo periodo se inicia en 1979, y lo denominan “de descentralización neoliberal”, y se prolongaría desde 1979 hasta la actualidad.⁵

² Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 33.

³ *Ibidem*, p. 34.

⁴ Montecinos, Egon, *Antecedentes sobre la relación centralismo y descentralización en Chile*, apartado 1.

⁵ Pinto, Julio y Salazar, Gabriel, *Historia de Chile contemporánea*, capítulo IV, apartado a), subapartado De cercenamientos y fantasmas republicanos.

Siempre por vía ejemplar, el jurista José Fernández, por su parte, diferencia cuatro momentos en la evolución del municipio en Chile. El primero lo llama “de transición”, y abarca desde el inicio del proceso de independencia, en 1810, hasta la dictación de la primera Ley de Municipalidades, de 1954. El segundo lo califica de “ordenamiento jurídico”, y se extiende hasta la dictación de la llamada Ley de la Comuna Autónoma, en 1891. El tercero lo denomina “periodo de la comuna autónoma”, y se extiende hasta la dictación de la Constitución de 1925. El cuarto y último, que llama “contemporáneo”, se prolonga desde la vigencia de dicha ley fundamental hasta la actualidad.⁶

En este trabajo hemos preferido distinguir fundamentalmente cuatro etapas en la evolución histórica del municipio, que consideran sobre todo el entorno político de configuración y participación en el gobierno local y su autonomía respecto del poder central. A una breve exposición de los tres primeros periodos se dedican los siguientes apartados de este capítulo. El cuarto periodo, que es el actual, es el objeto central de este trabajo, y a su consideración se dedicarán el resto de sus capítulos.

2. La municipalidad bajo la Constitución de 1833

Entre 1810 y 1818 Chile vive un proceso de guerra civil que culminará con el triunfo de quienes se oponían a la dependencia de la Corona española respecto de los partidarios de la misma. En perspectiva jurídica, entre 1811 y 1833 se suceden diversos ensayos de organización constitucional, en que se mezclan tendencias conservadoras, liberales y federalistas. Sólo con la Constitución de 1833, que rigió el país hasta 1925, parece iniciarse un periodo de tranquilidad política e institucional.

Desde el punto de vista político, la vida cívica está circunscrita a los segmentos dominantes. En palabras de Guillermo Feliú y Hernán Godoy: “La política, en efecto, fue el deporte de la oligarquía en el siglo XIX. Ya se fuese pelucón o pipiolo, conservador o liberal, radical o demócrata, se buscaba el juego de la vida política por el realce que daba a la posición social, o para llegar a ella”. Los partidos, añaden estos autores, eran alianzas entre hacendados.⁷ Por ello, más allá de las regulaciones jurídi-

⁶ Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 37.

⁷ Feliz, Guillermo y Godoy, Hernán, *Estructura social de Chile*, apartado “Democracia política y democracia social”.

cas que luego se explicará, la política como actividad excluyente es el contexto en que se desarrolla el municipio.

Pues bien, desde el punto de vista jurídico, la municipalidad es regulada por la Constitución de 1833, por la Ley Orgánica de Municipalidades, de 1854 y, en sustitución de ella, por la Ley de Municipalidades, de 1891. La característica central del periodo es el fuerte sometimiento de la municipalidad al gobierno central, según se verá a continuación.

La Constitución de 1833 reguló expresamente el gobierno local al prescribir que habría “una municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviere por conveniente establecerla”.⁸ A este órgano fueron confiadas importantes funciones en el ámbito de la educación, la salubridad y la sanidad, la economía y las obras públicas, entre otras.⁹

Sin embargo, la autonomía de las municipalidades aparece fuertemente limitada en la regulación constitucional. Por una parte, a la cabeza de esta corporación se encontraba el gobernador o el subdelegado, dependiendo de la ubicación de la municipalidad respectiva,¹⁰ funcionarios que eran de la confianza del presidente de la República y no de elección popular.¹¹ Por otra parte, a esos mismos funcionarios se confería la posibilidad de impedir la ejecución de cualquier actuación de la municipalidad si las estimaban contrarias al sistema jurídico o al orden público.¹²

A nivel infraconstitucional, la primera regulación es de 1854, a través de la Ley Orgánica de Municipalidades. En coincidencia con lo dispuesto en la Constitución de 1833, en ella se estableció la elección popular de los regidores, de entre los cuales debía designarse tres alcaldes, cuya función sería administrar justicia frente a vulneraciones de las ordenanzas y reglamentos del municipio.¹³ Sin embargo, en opinión de Julio Pinto y Gabriel Salazar, esta ley se limitó a aplicar “escrupulosamente los preceptos municipales de la Constitución de 1833: precisó con detalle la jefatura y primacía que intendentes, gobernadores y subdelegados tenían

⁸ Constitución de 1833, artículo 122.

⁹ Véase Constitución de 1833, artículo 128.

¹⁰ Constitución de 1833, artículo 127.

¹¹ Mientras el gobernador era nombrado por el presidente de la República (artículo 118 de la Constitución de 1833), el subdelegado era nombrado por el gobernador (artículo 120 de la Constitución de 1833).

¹² Constitución de 1833, artículo 129.

¹³ Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 38.

sobre el cuerpo edilicio, especialmente en las ciudades o pueblos de mayor importancia”.¹⁴

Parece posible sostener que la principal innovación de este texto jurídico respecto de la regulación constitucional se encuentra en el llamado *recurso de ilegalidad*. Mediante esta acción¹⁵ se podía reclamar en contra de los acuerdos y las resoluciones dictadas por la municipalidad en contravención a la ley.¹⁶ En su configuración original la acción era conocida por la propia municipalidad, pudiendo recurrirse su decisión ante un órgano asesor del presidente de la República llamado Consejo de Estado.¹⁷

En la segunda mitad del siglo XIX la creciente tensión entre los partidarios de un gobierno central fuerte y los partidarios de la descentralización conduce a la llamada revolución de 1891. El triunfo de estos últimos explica el inicio del denominado periodo parlamentario en Chile, el que se extiende hasta 1925. En el contexto de estos nuevos énfasis políticos se dicta, el 22 de diciembre de 1891, la Ley de Municipalidades, también llamada De la Comuna Autónoma. Ella contuvo al menos dos modificaciones relevantes, que en cierto grado emanciparon al municipio del gobierno central.

Por una parte, y según Egon Montecinos, esta regulación “se basó en la ley de 1854, pero se diferenció de ella en que esta última... aseguró la autonomía de las comunas mediante la eliminación del rol municipal de Intendentes, Gobernadores y Subdelegados”.¹⁸ Ello se tradujo, complementa José Fernández, en que la presidencia de las municipalidades fue traspasada desde esos funcionarios hacia los alcaldes.¹⁹

Por otra parte, el recurso de ilegalidad creado por la ley de 1854 ya no sería conocido por el Consejo de Estado. Conforme a la ley de 1891, esta

¹⁴ Pinto, Julio y Salazar, Gabriel, *Historia de Chile contemporánea*, capítulo IV, apartado b), subapartado “La fuerza y el poder”.

¹⁵ Aunque tradicionalmente esta figura jurídica se ha denominado recurso de nulidad, en realidad se trata de una acción, pues no tiene por finalidad objetar el contenido de resoluciones judiciales.

¹⁶ Ley Orgánica de Municipalidades de 1854, artículo 114, aunque debe advertirse que su redacción era algo confusa.

¹⁷ La Ley Orgánica de Municipalidades de 1854, artículo 114, establece la competencia, mientras la Constitución de 1833, artículo 104, regula las atribuciones del Consejo de Estado.

¹⁸ Montecinos, Egon, *Antecedentes sobre la relación centralismo y descentralización en Chile*, apartado 7.

¹⁹ Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 38.

acción sería resuelta por la Corte Suprema, órgano jurisdiccional que ocupaba y ocupa la cúspide del sistema judicial chileno. Con esto, afirma Gustavo Lorca, se desliga definitivamente al poder central de toda injerencia en la resolución del reclamo.²⁰

3. *La municipalidad bajo la Constitución de 1925*

Los albores del siglo XX vieron surgir en Chile lo que habitualmente se denomina la cuestión social, debido a la masificación de los trabajadores por cuenta ajena, la admisión en el trabajo de mujeres y niños,²¹ y las miserables condiciones de vida de los trabajadores en general.²² El creciente clima de tensión social va desprestigiando a la aristocrática clase dirigente y el sistema parlamentario vigente.

El punto cúlmine de este proceso está dado por la llegada a la Presidencia de Chile de Arturo Alessandri Palma en 1920. Aunque también pertenecía a la aristocracia del país, sus postulados son propios de la izquierda de la época, y cuenta con el apoyo de las clases media y baja. La oposición de los sectores conservadores le impiden llevar adelante su reformista plan de gobierno. Como consecuencia de ello, en 1924 se produce un golpe de Estado, y los militares asumen el poder.

Todos estos hechos marcan el inicio en Chile de una etapa histórica de marcada tendencia *socializante*. En efecto, el periodo que va desde 1925 a 1973 se caracteriza por el surgimiento de partidos políticos desvinculados de los intereses oligárquicos,²³ la dictación de una frondosa legisla-

²⁰ Lorca, Gustavo, *Del reclamo de ilegalidad en la ley municipal*, sin apartados.

²¹ En su tesis de grado para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas, Juan Enrique Concha se preguntaba ya en 1899: “¿Cómo se puede sostener que haya libertad para que los niños ingresen a los talleres...? ¿Cabe indiferencia frente a la situación de la mujer en la industria?... ¿Es ella libre de exponer al nuevo ser que en sus entrañas oculta?” (*Cuestiones obreras*, p. 10).

²² El papa León XIII, en la encíclica *Rerum Novarum*, número 9, sintetizaba las condiciones de vida y empleo de los trabajadores en los siguientes términos: “Unos cuantos hombres opulentos y riquísimos han puesto sobre la multitud innumerable de proletarios un yugo que difiere poco del de los esclavos”.

²³ En efecto, en 1921 se funda el Partido Comunista de Chile, sucesor del Partido Socialista Obrero. En 1933, varias agrupaciones políticas de izquierda dan lugar al Partido Socialista de Chile. Y en 1938 la juventud del Partido Conservador se separa de éste para formar la Falange Nacional, la que junto a otros movimientos de inspiración socialcristiana originarán en 1957 el Partido Demócrata Cristiano. Véase Cruz-Coke, Eduardo, *Historia electoral de Chile*, pp. 58 a 68.

ción social,²⁴ el paso de un sistema electoral censitario a otro universal,²⁵ y la aplicación de una economía dirigida. La relación del municipio con el poder central y la participación ciudadana en el gobierno local mismo se subsumió en esta misma lógica.

Desde el punto de vista del gobierno local, parece posible advertir cierta regresión hacia situaciones previas al año 1891. En efecto, en 1924 los militares dictan el decreto-ley 13, que derogó la Ley de Municipalidades de 1891 y “disolvió todos los municipios de relevancia del país, designando en su lugar a intendentes y regidores, los cuales debían ser designados por decreto ministerial”.²⁶

Sin embargo, también es cierto que la situación regresiva recién expuesta fue transitoria. En efecto, muy poco tiempo después se aprueba la Constitución de 1925, que reguló el gobierno local en los artículos 101 a 106. Una de las innovaciones más relevantes de este texto jurídico, desde la perspectiva que interesa a este trabajo, consiste en que la totalidad del territorio de Chile se divide en comunas.²⁷ Además, la división de carácter político denominada “subdelegación”, se hace coincidir territorialmente con la división administrativa denominada “comuna”.²⁸ Por último, la Constitución de 1925 prescribió que el gobierno local de cada comuna o agrupación de comunas residía en una municipalidad.²⁹

La Constitución regulaba dos clases de órganos municipales: alcaldes y regidores. En cuanto a la designación del alcalde, máxima autoridad del municipio, la Constitución distinguía entre dos clases de comunas. Aquellas que tuvieran más de cien mil habitantes y en aquellas que lo

²⁴ En efecto, en 1924 se dicta la primera Ley sobre Organizaciones Sindicales en Chile. Poco después, en 1931, se aprueba el primer Código del Trabajo del país, en el que se incorporan diversos textos de protección laboral dictados en las décadas anteriores. A partir de entonces, la legislación laboral y la legislación de seguridad social se multiplican.

²⁵ Mientras la Constitución de 1833 exigía la posesión de un determinado capital para ser elector (artículo 8), la Constitución de 1925 establece como únicas exigencias saber leer y escribir y tener más de 21 años de edad (artículo 21). Aunque no se excluía a las mujeres, ellas sólo tuvieron derecho a voto en las elecciones políticas (presidente de la República y parlamentarios) gracias a la ley 9.292, de 1949. Continuando con esta ampliación del universo electoral, la ley 17.284, de 1970, rebajó a 18 años la edad para ser elector.

²⁶ Montecinos, Egon, *Antecedentes sobre la relación centralismo y descentralización en Chile*, apartado 8.

²⁷ Constitución de 1925, artículo 93.

²⁸ *Ibidem*, artículo 93.

²⁹ *Ibidem*, artículo 101.

determinara la ley, Dicha autoridad sería nombrada por el presidente de la República.³⁰ Para las demás se señalaba vagamente: “Cada municipalidad al constituirse designará un Alcalde para que la presida”.³¹ Los regidores, por su parte, eran de elección directa,³² y su número no podía bajar de cinco ni exceder de quince en cada municipalidad.³³ Las funciones atribuidas por la Constitución a estas municipalidades son muy semejantes a las establecidas en la ley fundamental de 1831.³⁴

Complementando los preceptos constitucionales, el 7 de septiembre del mismo año se dicta el decreto-ley 740, sobre elección, organización y atribuciones de las municipalidades. Pocos años después, el decreto supremo 1642, del 18 de abril de 1934, refunde el citado decreto-ley con la ley 5.357, de 1934, dando lugar a una nueva ley orgánica de municipalidades.

Al evaluar la configuración del gobierno local, el periodo 1925 a 1973 se caracteriza por su autonomía formal respecto del poder político y por la universalización de la participación ciudadana en la elección de sus autoridades. En efecto, y en relación con el primer aspecto, cesa la potestad del presidente de la República de designar a los alcaldes, con la excepción más arriba indicada.

Por otra parte, se transita desde el sufragio censitario hacia el sufragio universal de varones mayores de 21 años, y a partir de 1934, hacia el sufragio universal de las mujeres mayores de 21 años. Con todo, debe admitirse que hasta 1950 la participación de las mujeres bordeó sólo el 20% de la totalidad de los electores.³⁵ Por último, es necesario destacar que en 1970 se incrementa el electorado al rebajarse la edad para sufragar a los 18 años.

En suma, el periodo se caracterizó por la jurídica autonomía del gobierno local respecto del poder central y el incremento del electorado que participa en la designación de sus autoridades. Sin embargo, la perspectiva de algunos autores es crítica respecto de la situación de la comuna. Así, José Fernández sostiene que para 1973 la institución del municipio se encontraba en crisis total. Entre otras razones, según este autor, debido a su politización, la reducción de sus funciones, falta de planifi-

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ Cruz-Coke, Ricardo, *Historia electoral de Chile*, p. 43.

cación y falta de coordinación con otros entes públicos.³⁶ En cualquier caso, y más allá de todo esto, parece posible coincidir con Egon Montecinos en que “el periodo de 1925 hasta 1973 podemos encontrar los antecesores más directos del actual ordenamiento territorial chileno”.³⁷

4. *La municipalidad bajo el gobierno militar*

Para el tercero de los periodos identificados en este trabajo (1973 a 1990) la situación de la municipalidad puede ser caracterizada mediante dos notas divergentes entre sí. Por una parte, entre 1973 y 1990 el gobierno local se somete al poder central en grados probablemente aún más intensos que en el siglo XIX. Segundo, el régimen militar procede al traspaso de importantes funciones al municipio, hasta entonces en manos del gobierno central.

Para comprender el primer proceso, esto es, la relación entre el poder central y las municipalidades durante el régimen militar, es necesario entregar algo de contexto.

El quiebre institucional provocado con la intervención militar del 11 de septiembre de 1973 implicó profundos cambios en la vida nacional. El régimen militar logró concentrar el poder en un grado probablemente nunca alcanzado en la historia de Chile. En efecto, a partir de 1973 en la Junta de Gobierno integrada por los cuatro comandantes jefe de las fuerzas armadas y de orden se reunieron las funciones ejecutiva, legislativa y constituyente.

Para esos efectos se disolvieron el Congreso Nacional³⁸ y el Tribunal Constitucional, se declararon ilícitos los partidos políticos que sustentaban el gobierno derrocado³⁹ y en receso los demás,⁴⁰ se declararon caducos los registros electorales⁴¹ y se les incineraron. Además, se estableció que los funcionarios públicos podían ser nombrados y removidos a voluntad de la Junta de Gobierno,⁴² y se declaró en reorganización la totali-

³⁶ Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 40.

³⁷ Montecinos, Egon, *Antecedentes sobre la relación centralismo y descentralización en Chile*, apartado 9.

³⁸ Decreto-ley 27, de 1973.

³⁹ Decreto-ley 77, de 1973.

⁴⁰ Decreto-ley 78, de 1973.

⁴¹ Decreto-ley 130, de 1973.

⁴² Decretos-leyes 6 y 22, de 1973.

dad de los órganos del Estado.⁴³ A todo ello deben sumarse las facultades que jurídicamente se atribuyeran el régimen militar para detener, relegar a determinados puntos del territorio nacional y para expulsar del país a cualquier persona.⁴⁴ En la misma línea, se amplió la competencia de la justicia militar y se crearon nuevos tipos penales sancionables con pena de muerte.⁴⁵ La junta militar también nombraba los miembros de los tribunales superiores de Justicia, lo que le permitió controlar incluso el Poder Judicial.

En fin, y sin ánimo de ser exhaustivos, el poder del Estado incluso intervino en la autonomía de las organizaciones de trabajadores. En este sentido restringió y sometió a control las reuniones sindicales, prohibió las elecciones de directivas e impidió la realización de nuevas negociaciones colectivas.⁴⁶ En las universidades, por su parte, la intervención fue aún más intensa. En ellas la Junta de Gobierno nombró la totalidad de los rectores⁴⁷ y se suprimieron determinadas carreras del área de las ciencias sociales.

Las municipalidades evidentemente no pudieron sustraerse a esta concentración absoluta del poder. Pocos días después del golpe militar, específicamente el 19 de septiembre de 1973, alcaldes y concejales fueron cesados en sus cargos.⁴⁸ La Junta de Gobierno procedió a nombrar a la cabeza de los municipios a personas de su exclusiva confianza. En el contexto del gobierno autoritario y la absoluta restricción en la participación ciudadana, de los regidores no se volvería a hablar sino hasta el retorno a la democracia en 1990.

La segunda característica del periodo es, como ya se ha dicho, la atribución de nuevas funciones a las municipalidades, hasta entonces reunidas en el gobierno central. Su mejor comprensión recomienda entregar también algo de contexto.

Pocos meses después del pronunciamiento militar la Junta de Gobierno creó la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa.⁴⁹ La im-

⁴³ Decreto-ley 98, de 1973.

⁴⁴ Decretos-leyes 3, 4, 8, 81, y 228, todos de 1973, entre otros, en los que la Junta de Gobierno atribuía a sí misma o a otros órganos del Estado nuevas facultades sobre la libertad y la vida de las personas.

⁴⁵ Decreto-ley 5, de 1973.

⁴⁶ Decreto-ley 198, de 1973.

⁴⁷ Decreto-ley 50, de 1973.

⁴⁸ Decreto-ley 25, de 1973.

⁴⁹ Decreto-ley 212, de 1973.

portancia de este órgano es sintetizada por Egon Montecinos en los siguientes términos: “Esta Comisión fue la que estableció la actual división político-administrativa nacional conformada por trece regiones y definió un sistema de administración con la finalidad de modernizar el Estado de Chile y desarrollar a las regiones del país”.⁵⁰ En efecto, la división política y administrativa establecida en 1974 sobre la base de regiones⁵¹ fue recogida en la Constitución de 1980 y en actual vigencia.⁵²

Por otra parte, la Constitución de 1980 relacionó la organización política y administrativa del país con la local, al disponer: “Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”.⁵³ Siguiendo la línea establecida por la Constitución de 1925, el gobierno local se mantuvo en la municipalidad, y su máxima autoridad continuó denominándose alcalde.⁵⁴

Pues bien, en la línea de traspaso de funciones desde el nivel central hacia el nivel local, el año 1980 fue crucial. Este año se produjo el proceso denominado *de descentralización* o *municipalización* de la educación y de la salud. Respecto de la primera, ello se tradujo en el traspaso de los establecimientos educacionales primarios y secundarios, la adscripción al nivel municipal de los profesores y la gestión financiera de estos niveles educativos por la municipalidad.⁵⁵ En relación con la saludada descentralización, consistió en el traspaso al nivel local de los establecimientos de atención primaria. Este aspecto de la descentralización “se inserta dentro de una reorganización más amplia del Ministerio de Salud, orientada a delimitar las funciones de los distintos organismos públicos del sector e incrementar su grado de autonomía en la toma de decisiones”.⁵⁶

En cuanto a las razones de este proceso de descentralización, común a diversos países de América Latina, Claudia Serrano e Ignacia Fernández

⁵⁰ Montecinos, Egon, *Antecedentes sobre la relación centralismo y descentralización en Chile*, apartado 10.

⁵¹ Decretos-leyes 573 y 575, de 1974.

⁵² La Constitución de 1980, artículo 3o., en su redacción original, prescribía que el Estado de Chile es unitario, y que su territorio se divide en regiones. Aunque el enunciado normativo se ha modificado, la norma sigue siendo la misma.

⁵³ Constitución de 1980, artículo 99.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 107.

⁵⁵ Decreto-ley 3.166, de 1980.

⁵⁶ Serrano, Claudia y Fernández, Ignacia, *Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, anexo I, apartado 1.

distinguen tres motivaciones. Ellas son la presión de los organismos multilaterales sobre los gobiernos nacionales, una perspectiva instrumental por parte de las autoridades nacionales y un auténtico empoderamiento de los niveles subnacionales. Añaden que, en el caso chileno, a diferencia de los demás países analizados en su estudio, primaron sobre todo intereses de cálculo instrumental, tanto de las autoridades nacionales como de las fuentes externas de presión.⁵⁷

En el mismo sentido se pronuncian Julio Pinto y Gabriel Salazar:

La voluntad dictatorial quería un Municipio de carácter técnico-ejecutivo. De modo similar a la estrategia municipal del coronel Ibáñez en 1927, la concebida por los estrategas del general Pinochet definió el tecnocratismo municipal como parte segmentada de la planificación global del liberalismo. En esta planificación el tecnocratismo consiste en aplicar mecanismos que aseguren el máximo rendimiento de todas las inversiones sociales del Estado (y del Mercado). En el pasado, la planificación global del modelo fordista unía los ‘orígenes’ de los problemas con los “objetivos históricos” de la sociedad. La planificación global del modelo neoliberal, en cambio, ni se preocupa de esos orígenes ni de esos objetivos sino, sólo, del rendimiento neto de la inversión. En este sentido, la acción político-social de los municipios tiene más que ver con el rendimiento neto de la inversión social del Mercado y del Estado que con algún objetivo de desarrollo histórico de la democracia chilena. Esto explica la estructura tecnocrática que se dio al Municipio.⁵⁸

En síntesis, el periodo que va desde 1973 a 1990 se caracteriza por un doble movimiento a nivel municipal. Por una parte, su autonomía fue intensamente cercenada desde el comienzo del régimen militar como parte de una estrategia de control total del poder estatal. Por otra parte, y desde 1980, se entregan al municipio importantes funciones, cuyas principales manifestaciones fueron la educación y la salud.

III. MARCO JURÍDICO VIGENTE

El presente capítulo constituye una suerte de marco jurídico del municipio en Chile. En él se explican fundamentalmente las reformas consti-

⁵⁷ *Ibidem*, apartado I, subapartado 3.

⁵⁸ Pinto, Julio y Salazar, Gabriel, *Historia de Chile contemporánea*, capítulo IV, apartado d).

tucionales operadas desde el retorno a la democracia en 1990 y las normas de jerarquía legal que han regido al municipio en el mismo periodo.

1. *La inicial regulación constitucional*

Al momento de su aprobación, en 1980, la Constitución trató el gobierno local en el capítulo XIII, cuyo epígrafe fue “Gobierno y administración interior del Estado”. El tercero de los apartados de este capítulo se denominó “Administración comunal”, y comprendió los artículos 107 a 111. En estas disposiciones se trataron básicamente tres cosas: el municipio, el alcalde y el consejo de desarrollo comunal.

Así, la Constitución dispuso que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.⁵⁹ Además, definió a estas instituciones como “corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.⁶⁰ Por último, dispuso las materias que debían ser reguladas por ley, la que debía ser orgánica constitucional.⁶¹

El alcalde, prescribió la Constitución, es la máxima autoridad del municipio.⁶² Respecto del nombramiento de esta autoridad, la Constitución estableció dos mecanismos. Por una parte, dispuso que “corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población o ubicación geográfica”.⁶³ Con esto se reproducía, como se vio más arriba, una de las opciones de designación del alcalde en la Constitución de 1925. Para las demás municipalidades la Constitución de 1980 delegó el nombramiento de la máxima autoridad municipal a un órgano denominado

⁵⁹ Constitución de 1980, artículo 107 original. Las muchas reformas aplicadas a la Constitución de 1980 exigen precisar a qué texto se alude en cada caso. Por ello, a continuación del artículo se indicará si se trata del enunciado original o a la ley de reforma constitucional que lo ha enmendado. Si se trata del texto en actual vigencia, nada se expresará a continuación del número del artículo.

⁶⁰ Constitución de 1980, artículo 107 original.

⁶¹ *Idem.* Las leyes orgánicas constitucionales son leyes cuya aprobación, modificación o derogación requiere el voto conforme de las cuatro séptimas partes de los parlamentarios en ejercicio (Constitución de 1980, artículo 66).

⁶² Constitución de 1980, artículo 107 original.

⁶³ Constitución de 1980, artículo 108 original.

Consejo de Desarrollo Regional,⁶⁴ a propuesta en terna del Consejo de Desarrollo Comunal.⁶⁵

El Consejo de Desarrollo comunal, por último, era presidido por el alcalde, y se integraba por representantes de las organizaciones comunitarias y de las actividades relevantes de la comuna.⁶⁶ De acuerdo con el texto constitucional, este órgano “tiene por objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.⁶⁷ Los detalles relativos a la composición, organización y funcionamiento de este Consejo, así como las materias en que su consulta o acuerdo eran obligatorias para el alcalde serían determinados por la referida ley orgánica.⁶⁸

Con el retorno a la democracia, en 1990, los últimos dos aspectos de la regulación constitucional serían significativamente modificados mediante sucesivas reformas. Ellas tuvieron lugar los años 1991 y 1997. Ambos procesos de reforma se tratan en seguida en los respectivos apartados.

2. 1991: hacia la constitucional democratización del municipio

Según se ha expresado, el régimen militar asumió el gobierno en 1973. En 1980 dictó la Constitución del mismo año con la finalidad de continuar ejerciendo el poder,⁶⁹ y al efecto estableció periodos presidenciales de ocho años.⁷⁰ Sin embargo, dispuso también que al término del primer periodo presidencial (en 1988) no se producirían elecciones abiertas, sino un plebiscito en el que los comandantes en jefe de las fuer-

⁶⁴ El Consejo Regional de Desarrollo fue una figura incluida en la Constitución de 1980 que pareció responder a la intención de sustituir la democracia representativa de los partidos políticos por una democracia de estilo corporativista. Al efecto dispuso en su artículo 102 que este Consejo “tiene por objeto asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región”.

⁶⁵ Constitución de 1980, artículo 108 original.

⁶⁶ Con todo, no podían integrar este Consejo de Desarrollo Comunal los representantes de organizaciones gremiales, sindicales o de la administración pública. Constitución de 1980, artículo 109 original.

⁶⁷ Constitución de 1980, artículo 110 original.

⁶⁸ Constitución de 1980, artículos 109 y 110 originales.

⁶⁹ La Constitución de 1980 fue aprobada mediante plebiscito celebrado el 11 de septiembre del mismo año y comenzó su vigencia el 11 de marzo del año 1981.

⁷⁰ Constitución de 1980, artículo 25 original.

zas armadas y de orden propondrían un candidato a presidente de la República a la ciudadanía.⁷¹ Aunque la Constitución prohibía la reelección,⁷² dicha norma no sería aplicable a este candidato.⁷³ De este modo se deseaba añadir ocho años a los diecisiete durante los cuales ya se había ejercido el poder.⁷⁴

En definitiva, la propuesta de los jefes uniformados fue rechazada por la ciudadanía en el plebiscito del 5 de octubre de 1988. Como consecuencia de ello, en 1989 se producen elecciones abiertas en las que triunfa el candidato de la coalición de centroizquierda llamada Concertación de Partidos por la Democracia. Tras asumir el gobierno el 11 de marzo de 1990, la coalición se abocó a democratizar el nivel local. En particular se esforzó en “transferir competencias a los gobiernos regionales y municipales democratizados; comprometer más recursos nacionales con finalidad regional y, fortalecer principalmente las instancias gubernamentales en regiones y municipalidades”.⁷⁵

Sin embargo, debido a los altos quórum exigidos por la Constitución para su reforma, el acuerdo con la oposición de derecha era imprescindible. Ello explica que la regulación del gobierno local en la ley fundamental experimentara dos importantes modificaciones en la década de 1990. A ello se le añadirán reformas aún más complejas en el nivel legal, como se verá más adelante.

En 1991 se produjo la primera de esas reformas constitucionales.⁷⁶ En su virtud se modificó el modo de designar al alcalde, se reformó el Consejo de Desarrollo Comunal, se reinstalaron los regidores, ahora bajo la denominación de concejales, se crea el plebiscito comunal, y se entrega autonomía financiera a las municipalidades.

La forma de elección del alcalde es eliminada de la Constitución, entregándose su determinación a la respectiva ley orgánica.⁷⁷ La importancia

⁷¹ Constitución de 1980, disposición vigesimaséptima transitoria original.

⁷² Constitución de 1980, artículo 25 original.

⁷³ Constitución de 1980, disposición vigesimaséptima transitoria original.

⁷⁴ Nótese que toda esta construcción constitucional tiene por finalidad la persona del general Augusto Pinochet, quien deseaba continuar ejerciendo la Presidencia de la República hasta 1997. En efecto, las normas transitorias se enunciaban de manera abstracta, pero él era el único beneficiario posible de las mismas.

⁷⁵ González, Carlos, *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*, apartado 2, subapartado 2.4, letra f), número 3.

⁷⁶ Ley de Reforma Constitucional 19.097, de 1991.

⁷⁷ Constitución de 1980, artículo 108, según texto establecido por el artículo 10 de la ley de reforma constitucional 19.097.

de esta enmienda radica en la disminución del quórum requerido para regular tal designación. En efecto, la reforma de estas normas constitucionales exige el voto conforme de tres quintas partes de los parlamentarios en ejercicio.⁷⁸ La enmienda de la ley orgánica constitucional, en cambio, precisa el voto conforme de las cuatro séptimas partes de los mismos.⁷⁹

Los consejos regionales de desarrollo son modificados o, si se prefiere, reemplazados por el Consejo Económico y Social. Pero más importante que determinar si este último vino a sustituir al primero es que expresamente se les atribuye un carácter meramente consultivo.⁸⁰ Éste fue el primer paso hacia su desaparición definitiva del nivel constitucional.

En tercer lugar se crea el órgano denominado Concejo y la figura de los concejales, que integran aquél. A diferencia de la lacónica referencia al alcalde, la nueva redacción constitucional es normativamente generosa con ellos. Se dispuso que serán elegidos en votación universal, que durarán cuatro años en sus cargos y que podrán ser reelegidos. Además, se precisó que el concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local. Los demás aspectos relativos a sus funciones específicas, número de concejales por municipalidad y materias en que se requiera su consulta o aprobación se entregaron a la respectiva ley orgánica.⁸¹

Otra innovación importante de esta reforma constitucional es el establecimiento del llamado plebiscito comunal. Al efecto se dispone que el alcalde, con acuerdo del Concejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que determine la ley, podrá consultar a los electores respecto de materias de administración comunal.⁸² En todo caso debe advertirse que esta herramienta de la democracia local ha sido excepcionalísima, probablemente debido al alto costo de su aplicación.

Por último, y en el ámbito financiero, la reforma constitucional estableció la autonomía de las municipalidades. Al efecto dispuso que ellas “gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas”. Y a la disposición constitucional original que autorizaba a la ley de Presupues-

⁷⁸ Constitución de 1980, artículo 127.

⁷⁹ Constitución de 1980, artículo 66.

⁸⁰ Constitución de 1980, artículo 107, según texto establecido por el artículo 10 de la ley de reforma constitucional 19.097.

⁸¹ Constitución de 1980, artículo 108, según texto establecido por el artículo 10 de la ley de reforma constitucional 19.097.

⁸² Constitución de 1980, artículo 107, según texto establecido por el artículo 10 de la ley de reforma constitucional 19.097.

tos de la Nación para asignarles recursos para atender sus gastos”, añadió que la ley o los gobiernos regionales respectivos podían conferirles recursos directamente.⁸³ Esta última disposición se enmarcó en la transferencia a las regiones del país de un cierto grado de decisión sobre la inversión de recursos públicos.

3. 1997: la actual configuración constitucional del gobierno local

En 1997 se produjo la segunda reforma constitucional de envergadura en el nivel municipal.⁸⁴ En ella no se tocaron las regulaciones orgánicas relativas al alcalde ni a los concejales. Sí se eliminó el Consejo Económico y Social y se reformaron algunos aspectos relativos a la autonomía de gestión de las municipalidades, al plebiscito comunal y a la administración financiera del gobierno local.

La expulsión del Consejo Económico y Social del nivel constitucional era inevitable.⁸⁵ Establecido como Consejo de Desarrollo Comunal en el texto original de la Constitución de 1980, se ha dicho que el acuerdo de 1991 entre la coalición de gobierno y la oposición de derecha lo transformó en consultivo. Con estas reformas de 1997 su supresión se transformó en un genérico mandato a la ley para determinar las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.⁸⁶ Además, este Consejo subsiste con expresa regulación en el nivel legal.⁸⁷

Con relación a la autonomía de las municipalidades, la enmienda constitucional les otorgó la facultad de establecer los órganos o unidades administrativas que estimara conveniente. En todo caso esta facultad debía ejercerse en conformidad con los límites establecidos por la respectiva ley orgánica constitucional.⁸⁸ Como se verá más adelante, la ley entregó al alcalde el ejercicio de esta potestad.

⁸³ Constitución de 1980, artículo 111, según texto establecido por el artículo 10 de la ley de reforma constitucional 19.097.

⁸⁴ Ley de reforma constitucional 19.526, de 1997.

⁸⁵ Tras la nueva redacción del inciso primero del artículo 107, en el que se contemplaba este Consejo Económico y Social, establecida por la ley de reforma constitucional 19.526, desapareció toda referencia a dicho órgano.

⁸⁶ Constitución de 1980, artículo 107, según texto establecido por la ley de reforma constitucional 19.526.

⁸⁷ Ley 18.695, artículo 94.

⁸⁸ Constitución de 1980, artículo 110, según texto establecido por la ley de reforma constitucional 19.526.

Respecto del plebiscito comunal, la reforma constitucional entregó iniciativa a los concejales para convocar a esta consulta popular. Según se expresó, la redacción de 1991 establecía que el alcalde la convocaría con acuerdo del Concejo o a requerimiento ciudadano. La nueva regulación constitucional prescribió que el alcalde también debería llamar a plebiscito si así lo requerían dos tercios de los concejales.⁸⁹ Sin embargo, según se ha dicho también, esta alternativa democrática ha sido utilizada en contadas oportunidades desde su incorporación al sistema jurídico nacional.

En el ámbito financiero se mantuvo la autonomía declarada en virtud de la reforma constitucional anterior.⁹⁰ Sin embargo, la nueva redacción concedió a las municipalidades la posibilidad de crear o suprimir empleos, así como establecer remuneraciones. Al efecto se le estableció como limitación las disposiciones que, a iniciativa exclusiva del presidente de la República, establezca la ley orgánica de municipalidades.⁹¹

4. Regulación legal de las disposiciones constitucionales

El proceso de cambios normativos en el ámbito municipal no se limitó, como es evidente, al nivel constitucional. Ellos se presentaron también en el nivel legal, donde la actividad legislativa ha sido singularmente prolífica. Así, por ejemplo, sólo entre abril de 1988 y mayo de 2002 se dictaron veinte leyes con modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades⁹².

Esa generosa dedicación legislativa al ámbito municipal ha exigido la dictación de sucesivos textos refundidos, esto es, cuerpos normativos en los que se actualiza la Ley Orgánica de Municipalidades con las modificaciones que se le han introducido hasta la fecha de elaboración de la versión refundida.

Así, la ley 18.695 fijó en 1988 el texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Pocos años más tarde, en 1992, se

⁸⁹ Constitución de 1980, artículo 107, según texto establecido por la ley de reforma constitucional 19.526.

⁹⁰ Constitución de 1980, artículo 111, según texto establecido por el artículo 10 de la ley de reforma constitucional 19.097.

⁹¹ Constitución de 1980, artículo 110, según texto establecido por la ley de reforma constitucional 19.526.

⁹² Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, p. 9.

dictó el decreto supremo 662, del Ministerio del Interior, que fijó el nuevo texto refundido de la referida ley. El año 1999, y mediante el decreto con fuerza de ley 2/19.602, se establece un nuevo texto refundido. El texto vigente ha sido fijado por el decreto con fuerza de ley 1/19.704, de 2001, que establece un nuevo texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 19.695. Por cierto, este texto normativo ha sido modificado en diversas oportunidades, incluso por la muy reciente ley 20.088.

Para la exposición de los aspectos normativos del gobierno local en lo sucesivo sólo se aludirá al texto vigente de la ley 18.695, a menos que expresamente se indique lo contrario.⁹³

IV. ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

Para el cumplimiento de sus fines, en la organización del municipio es posible distinguir los órganos de gobierno de su organización administrativa. A estos asuntos, así como a la regulación legislativa de los funcionarios que en ella se desempeñan, se dedica el presente capítulo.

1. *El alcalde, máximo órgano del gobierno local*

El alcalde es, según se ha expresado ya, la máxima autoridad del municipio.⁹⁴ En relación con este órgano del gobierno local se analizarán tres aspectos: su designación, sus funciones y su responsabilidad.

A. *Designación del alcalde*

Como se sabe, en su texto original la Constitución de 1980 prescribió que el alcalde sería nombrado por los consejos regionales de desarrollo, en algunos casos, y por el presidente de la República, en otros. Con la reforma constitucional de 1991 se entregó a la ley el determinar la forma de designación de esta autoridad comunal. Pues bien, a partir de esta remisión constitucional desde el retorno a la democracia en 1990 en Chile se han sucedido dos regulaciones distintas.

⁹³ Del mismo modo, salvo que se exprese lo contrario, los artículos que se citen de la ley 18.695 serán los del texto actualmente vigente, a menos que expresamente se indique lo contrario.

⁹⁴ Constitución de 1980, artículo 107, y ley 18.695, artículo 2o.

La primera de esas regulaciones se recogió en el decreto supremo 662, de 1992, arriba citado. En este texto normativo se estableció que uno de los concejales sería el alcalde, y en particular el que, habiendo superado el 35% de los sufragios válidamente emitidos, tuviera la más alta votación individual. Si ninguno de los concejales superaba ese porcentaje, el Alcalde debía ser elegido por los propios concejales.⁹⁵ Como la ley dispuso que el número de concejales era par,⁹⁶ en caso de empate entre dos concejales ambos debían compartir el periodo alcaldicio.⁹⁷

La segunda regulación se fijó en el decreto con fuerza de ley 1/19.704, de 2002, la que, con modificaciones, es la vigente. En la actualidad el alcalde es elegido mediante sufragio directo por los ciudadanos de la respectiva comuna, simultáneamente con los concejales, aunque en cédulas de votación separada.⁹⁸ Su mandato dura cuatro años y puede ser reelegido indefinidamente.⁹⁹ La elección separada de alcaldes y concejales ha sido aplicada por primera y única vez en las elecciones municipales de 2004.

En estas elecciones de alcaldes del año 2004 los candidatos se alinearon en torno a los tres principales bloques políticos de nivel nacional. Ellos son la gobernante coalición de centroizquierda, la oposición de derecha y la oposición de izquierda. El resultado electoral otorgó, en números aproximados, un 45% de los sufragios a la primera de esas coaliciones; un 39% a la segunda, y un 6% a la tercera. El resto de los votos se distribuyó entre candidaturas independientes y movimientos políticos menores.¹⁰⁰

B. Funciones del alcalde

Respecto de las potestades del alcalde, es posible distinguir dos ámbitos de atribuciones. Por una parte, se le han fijado funciones exclusivas

⁹⁵ Ley 18.695, artículo 115, según texto refundido establecido por el decreto supremo 662, de 1992.

⁹⁶ Ley 18.695, artículo 62, según texto refundido establecido por el decreto supremo 662, de 1992.

⁹⁷ Ley 18.695, artículo 115, según texto refundido establecido por el decreto supremo 662, de 1992.

⁹⁸ Ley 18.695, artículo 57.

⁹⁹ Ley 18.695, artículo 57.

¹⁰⁰ Datos del periódico *El Mercurio* (Chile) sobre la información ofrecida por el gobierno al día siguiente de las elecciones municipales del 2004, sobre la base del 98% de los votos escrutados. Ver <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=162698>.

relativas a la gestión de la municipalidad y al gobierno de la comuna.¹⁰¹ Por otra parte, junto con el Concejo, debe ejercer las funciones y atribuciones conferidas a la municipalidad.¹⁰²

Más singularmente, y en cuanto a la gestión del municipio, la ley prescribe que al alcalde corresponde la representación judicial y extrajudicial de la municipalidad,¹⁰³ proponer al Concejo la organización interna de la misma,¹⁰⁴ velar por la probidad administrativa en su interior,¹⁰⁵ administrar los recursos financieros del municipio,¹⁰⁶ coordinar la acción de éste con órganos del Estado y servicios públicos,¹⁰⁷ y presidir el Concejo y el Concejo Económico y Social.¹⁰⁸

Respecto del gobierno de la comuna, al alcalde corresponde administrar los bienes municipales y nacionales de uso público ubicados en el territorio municipal,¹⁰⁹ otorgar, renovar y poner término a permisos municipales,¹¹⁰ dictar normas generales o particulares,¹¹¹ y convocar a plebiscito comunal.¹¹²

Siempre en el ámbito de la gestión de la comuna, corresponde al alcalde aprobar el plan comunal de desarrollo,¹¹³ el plan regulador comunal¹¹⁴ y el presupuesto municipal.¹¹⁵ Todos ellos son elementos esenciales en la gestión municipal.¹¹⁶ El primero es un instrumento en el que se deben contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.¹¹⁷ El plan regulador, por su parte, es el que determina el modo en que se organizarán las diversas actividades y espacios en el territorio de la comuna.

¹⁰¹ Ley 18.695, artículo 63.

¹⁰² Ley 18.695, artículo 15.

¹⁰³ Ley 18.695, artículo 63, letra a).

¹⁰⁴ Ley 18.695, artículo 63, letra b).

¹⁰⁵ Ley 18.695, artículo 63, letra d).

¹⁰⁶ Ley 18.695, artículo 63, letra e).

¹⁰⁷ Ley 18.695, artículo 63, letras k) y l).

¹⁰⁸ Ley 18.695, artículo 63, letra m).

¹⁰⁹ Ley 18.695, artículo 63, letra f).

¹¹⁰ Ley 18.695, artículo 63, letra g).

¹¹¹ Ley 18.695, artículo 63, letra h).

¹¹² Ley 18.695, artículo 63, letra n).

¹¹³ Ley 18.695, artículo 3o., letra a).

¹¹⁴ Ley 18.695, artículo 3o., letra b).

¹¹⁵ Ley 18.695, artículo 5o., letra b).

¹¹⁶ Ley 18.695, artículo 6o.

¹¹⁷ Ley 18.695, artículo 7o.

Todo esto es sin perjuicio de las atribuciones que el alcalde debe ejercer con acuerdo del concejo municipal, que se verán a continuación, y de las competencias atribuidas a la municipalidad, que se tratan más abajo.

Lo expuesto permite sostener que los alcaldes cuentan con potentes atribuciones en el ámbito local. A ello debe sumarse que en las comunas que no pertenecen a las principales urbes del país constituye la principal autoridad en la vida cotidiana de los vecinos. Pese a estas constataciones, esta figura carece de la debida confianza entre sus ciudadanos, como muestra José Bernales. En efecto, desde el retorno a la democracia en Chile, frente a la pregunta sobre el grado de confianza en los alcaldes para solucionar los problemas nacionales, las opciones “muchísima confianza” y “bastante confianza” apenas orbitan el 30%.¹¹⁸

C. Responsabilidad del alcalde

El alcalde está sometido a tres clases de responsabilidades en el ejercicio de sus funciones. Ellas son, al igual que todo ciudadano, la civil y la penal y, al igual que todo funcionario público, la administrativa. Para efectos de estas líneas sólo interesa decir algunas palabras respecto de esta última. Desde tal perspectiva, el alcalde debe cesar en su cargo por tres razones: inhabilidad sobreviniente, contravención grave de normas sobre probidad administrativa y notable abandono de deberes.

a. Inhabilidad sobreviniente

La Ley de Municipalidades regula varios casos en los que existe inhabilidad para ser alcalde.

Uno de esos casos se refiere al consumo o dependencia de drogas o sustancias estupefacientes o sicotrópicas ilegales. Se exceptúa el caso en que el uso de unas u otras se justifica por un tratamiento médico.¹¹⁹

Otro caso de inhabilidad sobreviniente consiste en la incompatibilidad entre el cargo de alcalde y otros cargos públicos, sean o no de elección popular. Así, existe incompatibilidad entre la función alcaldía y la de ministro de Estado, subsecretario, intendente, parlamentario, juez o funcionario de cualquier tribunal, miembro de las fuerzas armadas, y otros

¹¹⁸ Navarrete, Bernardo, *El municipio en la transición chilena: desconfianza, desigualdad y mala evaluación de los servicios*, cuadro 3.

¹¹⁹ Ley 18.695, artículo 73.

roles o cargos estatales.¹²⁰ Frente a esta incompatibilidad el alcalde debe renunciar. Pero si se trata de cargos que no son de elección popular, tal renuncia requiere el acuerdo de dos terceras partes de los concejales.¹²¹

Un tercer caso de inhabilidad sobreviniente deriva de la incompatibilidad entre el cargo de alcalde y tener o representar actual o potencialmente intereses divergentes con los de la municipalidad. Es el caso de quien por sí o como representante de otra persona natural o jurídica celebra contratos u otorgue cauciones en favor de la municipalidad respectiva o tenga litigios pendientes con ésta, en calidad de demandante, durante el desempeño de su mandato.¹²² En tal caso, corresponde a un órgano jurisdiccional electoral, llamado Tribunal Electoral Regional, determinar si se ha producido la inhabilidad a petición de al menos dos concejales. Sin perjuicio de ello, el propio alcalde debe informar al Concejo la existencia de tal incompatibilidad.

b. Probidad administrativa

La noción de probidad administrativa es de larga data en el derecho chileno. Sin embargo, la incorporación de este principio en la ley fundamental de 1980 sólo tuvo lugar el 2005, mediante la pertinente enmienda.¹²³ La nueva norma constitucional dispone: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.¹²⁴

El tema de la probidad administrativa ha estado singularmente presente en la discusión pública de los últimos años en Chile. Ello condujo en 1999 a la dictación de una ley referida a esta materia específicamente dirigida a los órganos públicos.¹²⁵ De acuerdo con lo establecido en tal legislación, este principio “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.¹²⁶

¹²⁰ Ley 18.695, artículo 60, letra b), en relación con el artículo 74, letras a) y b).

¹²¹ Ley 18.695, artículo 60, letra d).

¹²² Ley 18.695, artículo 60, letra b), en relación con el artículo 59.

¹²³ Ley de reforma constitucional 20.050, artículo 1o.

¹²⁴ Constitución de 1980, artículo 8o.

¹²⁵ Se trata de la ley 19.653, sobre probidad administrativa de los órganos del Estado, de 1999.

¹²⁶ Ley 18.575, artículo 52, ley que fue precisamente modificada por la ley 19.653, sobre probidad administrativa.

La actual configuración de la noción de probidad administrativa se compone, según Nancy Barra, de tres elementos: “a) una conducta funcionaria intachable y el desempeño honesto y leal de la función o cargo, b) un mayor ámbito de aplicación en relación con los sujetos imperados, y c) la posición preeminente del interés general por sobre el particular”.¹²⁷

En coherencia con todo lo anterior, una de las causales de remoción de un alcalde es la contravención grave a las normas sobre probidad administrativa.¹²⁸ Desde la perspectiva que se ha dado al concepto, parece posible sostener que uno de los ámbitos en que resulta especialmente aplicable esta noción es el de los conflictos de intereses. De ahí que la causal de inhabilidad más arriba indicada, y que consiste en esta incompatibilidad, debe considerarse propiamente un atentado a la probidad administrativa más que una inhabilidad.

c. Notable abandono de deberes

Al aludir al notable abandono de deberes, la Ley de Municipalidades reitera una causal establecida en la Constitución chilena. En efecto, se trata de una circunstancia que la ley fundamental ha considerado como motivo de remoción de los ministros de los tribunales superiores del país y del contralor general de la República.¹²⁹ José Fernández estima que su uso contra un ministro de la Corte Suprema en la década de los noventa “constituyó quizás un precedente funesto que perturbó la marcha del más alto tribunal de la República ofendiendo innecesariamente a distinguidos magistrados”, y que “[i]gual reflexión cabe en el caso de los alcaldes”, para advertir luego que no debe utilizarse en forma indiscriminada.¹³⁰

Pues bien, contrariamente a lo señalado por Fernández, la inclusión de una causal como esta para la remoción de determinadas autoridades es perfectamente coherente con la idea de República. En ella toda autoridad es responsable de sus acciones y de sus omisiones. Por tanto, deben existir los mecanismos que permitan hacer efectiva tal responsabilidad. El buen o mal uso de tal herramienta de control es una cuestión que el propio órgano jurisdiccional llamado a conocer de la causal deberá resolver en el caso concreto. Por lo demás, el sistema jurídico ha establecido como ga-

¹²⁷ Barra, Nancy, *Probidad administrativa*, en el apartado Conclusiones.

¹²⁸ Ley 18.695, artículo 60, letra c).

¹²⁹ Constitución de 1980, artículo 52, número 2, letra c).

¹³⁰ Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 62.

rantía de mínima seriedad del ejercicio de esta acción el que sólo puede ser deducida por los concejales, como se verá luego. Incluso la Corte Suprema de Chile ha sentenciado que el concejal que solicita la aplicación de esta causal sólo está haciendo uso de un derecho expresamente establecido en la legislación.¹³¹

Ahora bien, la ley de municipalidades ha expresado dos casos en los que entiende que el alcalde ha incurrido en notable abandono de los deberes. A esas dos hipótesis debe añadirse cualquier otra acción u omisión que implique vulnerar sus obligaciones respecto del municipio o la comuna.

Uno de los casos señalados en la Ley de Municipalidades tiene lugar cuando el alcalde incumple reiterada y negligentemente el presentar determinados documentos fundamentales para la marcha municipal para su aprobación por el Concejo, es requerido por éste para que lo haga y aquél persiste en la omisión. Tales documentos son el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan regulador, las políticas de las unidades de salud y educación, y las políticas y normas sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos.¹³² En este caso corresponde al mismo Tribunal Electoral determinar si ha tenido lugar esta omisión, a petición de la mayoría absoluta de los concejales.¹³³

El otro caso en que el alcalde incurre en notable abandono de deberes se produce si omite cumplir las obligaciones relativas a dar cuenta de su gestión. Estas obligaciones consisten en rendir cuenta pública al Consejo de la gestión municipal y de la marcha general de la comuna, confeccionar un informe escrito al efecto, difundir un extracto de dicho informe y poner el mismo documento a disposición de cualquier ciudadano.¹³⁴ En tal evento también el Tribunal Electoral debe decidir si ha tenido lugar esta omisión, a petición de los concejales.¹³⁵

2. El Concejo municipal, órgano de cogobierno y fiscalización

El Concejo municipal, que la Ley de Municipalidades denomina simplemente como el Concejo, es un cuerpo colegiado fundamentalmente

¹³¹ Corte Suprema, sentencia del 11 de mayo de 1994, causa rol número 22.978-1994.
¹³² Ley 18.695, artículo 60, letra c), en relación con los artículos 56, inciso segundo, y 65.

¹³³ Ley 18.695, artículo 60.

¹³⁴ Ley 18.695, artículo 60, letra c), en relación con el artículo 67.

¹³⁵ Ley 18.695, artículo 60.

encargado de prestar su aquiescencia a determinadas decisiones o propuestas del alcalde y de fiscalizar sus actuaciones.

A. Designación del concejo

La ley establece que en cada municipalidad debe existir un concejo. Es concebido como un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación ciudadana en la municipalidad.¹³⁶ Sus integrantes son elegidos en votación directa y mediante un sistema electoral proporcional, y su número es de seis, ocho o diez concejales.¹³⁷

Es posible que llame la atención que se haya fijado un número par de integrantes para un cuerpo colegiado tan pequeño, especialmente si se considera que su principal función hasta el año 2000 fue elegir al alcalde. Sin embargo, es precisamente esa importante misión la que condujo a establecer desde 1992 tal número par.

En efecto, para democratizar el gobierno local se requería efectuar reformas constitucionales y legales. Para ello era necesario que a los votos parlamentarios del gobierno se sumaran los de la oposición de derecha, segunda fuerza electoral. Por otra parte, la distancia entre esos dos bloques políticos permitía suponer que al establecerse un número par de concejales se provocaría un empate de concejales electos por cada uno de ellos en muchos municipios.¹³⁸ Por el contrario, sólo si alguna de las coaliciones lograba cuatro de seis, cinco de ocho o seis de diez concejales podría designar al alcalde por cuatro años. Y, según se expresó, en caso de empate entre dos concejales que no superaran el 35% de los votos y aspiraran al máximo cargo municipal, el respectivo periodo alcaldicio sería compartido por ambos. Por tanto, el número par tuvo por finalidad favorecer las posibilidades de designar alcaldes por la oposición de derecha.

Desde que la designación del alcalde se hace en forma directa por los ciudadanos el impacto del número par ha disminuido. Sin embargo, la última elección municipal también reprodujo el sistema de alianzas de

¹³⁶ Ley 18.695, artículo 71.

¹³⁷ El número de concejales que en definitiva tenga cada municipalidad depende de la cantidad de electores con que cuente el respectivo territorio municipal. Ley 18.695, artículo 72.

¹³⁸ La oposición de izquierda carecía de representación parlamentaria y su resultado electoral permitía suponer que difícilmente lograrían elegir concejales.

nivel nacional respecto de los concejales. En efecto, las candidaturas independientes que se presentaron fuera de los tres pactos políticos sólo alcanzaron el 4% de los votos válidamente emitidos. Por el contrario, los partidos de la gobernante coalición de centroizquierda obtuvieron un 48% de los sufragios, mientras la alianza opositora de derecha alcanzó el 38%, y la oposición de izquierda un 9%.¹³⁹

B. *Funciones del concejo*

Las funciones del concejo pueden ser clasificadas en normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Algunas de esas atribuciones se expresan a continuación.

Entre sus funciones normativas puede mencionarse el aprobar las ordenanzas que le proponga el alcalde¹⁴⁰ y el reglamento de organización interna de la municipalidad, también propuesto por éste.¹⁴¹

Las facultades resolutivas del concejo se refieren a que le corresponde nombrar de entre sus miembros al alcalde en caso de incapacidad temporal o definitiva del titular;¹⁴² y designar los directorios de las corporaciones o fundaciones en que tenga participación el municipio.¹⁴³

Más extensa es la indicación de las atribuciones resolutivas, que consisten en dar su aprobación a las iniciativas del alcalde. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes: a) la determinación del plan de desarrollo comunal, el plan de presupuesto municipal, las políticas de recursos humanos y de prestación de servicios municipales, y las políticas de concesiones, permisos y licitaciones;¹⁴⁴ b) la determinación del plan regulador comunal y las expropiaciones de inmuebles necesarias para ejecutarlo;¹⁴⁵ c) la fijación de los derechos o tasas por los servicios que presta la munici-

¹³⁹ Véase [http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_municipales_de_Chile\(2004\)#Concejales](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_municipales_de_Chile(2004)#Concejales). Para una información detallada de las votaciones obtenidas por los partidos y coaliciones en la elección de concejales por comunas véase la página web <http://www.servel.cl/servel/index.aspx?channel=235>, del Servicio Electoral de Chile.

¹⁴⁰ Ley 18.695, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letra k).

¹⁴¹ Ley 18.695, artículo 79, letra b), en relación con los artículos 65, letra k) y 31.

¹⁴² La incapacidad temporal del alcalde para ejercer sus funciones debe ser superior a 45 días, a menos que éste haya nombrado un reemplazante por un plazo que no deberá superar los ciento treinta días. Ley 18.695, artículo 79, letra a), en relación con el artículo 62.

¹⁴³ Ley 18.695, artículo 79, letra i).

¹⁴⁴ Ley 18.695, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letra a).

¹⁴⁵ *Ibidem*, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letras b) y f).

palidad;¹⁴⁶ d) la celebración de actos jurídicos superiores a ciertos montos o plazos y sobre bienes inmuebles y donar bienes muebles;¹⁴⁷ e) el otorgamiento de subvenciones y aportes a personas jurídicas públicas o privadas sin fines de lucro que realicen actividades comprendidas entre las funciones de la municipalidad;¹⁴⁸ f) la convocatoria a plebiscito comunal;¹⁴⁹ g) el otorgamiento, renovación, cancelación o traslado de las patentes de alcoholes y determinar el horario de funcionamiento de los lugares en que ellos se expendan.¹⁵⁰

En el ámbito contralor, son facultades del concejo municipal: a) fiscalizar la ejecución del plan de presupuesto y de los programas de inversiones municipales;¹⁵¹ b) fiscalizar las actuaciones del alcalde;¹⁵² c) citar o pedir información a las unidades o funcionarios municipales a través del alcalde¹⁵³ y a las corporaciones y fundaciones en que el municipio tenga participación,¹⁵⁴ y d) supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo comunal.¹⁵⁵

C. Responsabilidad de los concejeros

Al igual que el alcalde, los miembros del concejo municipal son responsables desde las perspectivas civil, penal y administrativa en el ejercicio de sus cargos. La regulación de esta última, la única que interesa para efectos de estas líneas, tiene un tratamiento semejante al conferido a la máxima autoridad municipal.

En efecto, las inhabilidades identificadas por la ley para los concejales se refieren al consumo de drogas,¹⁵⁶ a su incompatibilidad con otros cargos públicos,¹⁵⁷ con la misma regulación de la renuncia,¹⁵⁸ y a la incom-

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letra c).

¹⁴⁷ *Ibidem*, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letras e) e i).

¹⁴⁸ *Ibidem*, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letra g).

¹⁴⁹ *Ibidem*, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letra m), todos los cuales desarrollan el artículo 107 de la Constitución.

¹⁵⁰ *Ibidem*, artículo 79, letra b), en relación con el artículo 65, letras ñ) y o).

¹⁵¹ *Ibidem*, artículo 79, letra c).

¹⁵² *Ibidem*, artículo 79, letra d).

¹⁵³ *Ibidem*, artículo 79, letras h) y l).

¹⁵⁴ *Ibidem*, artículo 79, letra j).

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículo 79, letra m).

¹⁵⁶ *Ibidem*, artículo 73.

¹⁵⁷ *Ibidem*, artículo 76, letra d), en relación con el artículo 74, letras a) y b).

¹⁵⁸ *Ibidem*, artículo 76, letra b).

patibilidad con intereses actual o potencialmente divergentes de los municipales.¹⁵⁹ Sin embargo, la lista de funciones públicas no compatibles con la de concejal es más extensa que la de los alcaldes.¹⁶⁰

Del mismo modo, es causal de cese en el cargo de concejal la vulneración grave del principio de probidad administrativa.¹⁶¹ Por tanto, lo dicho respecto del alcalde puede ser también considerado aquí.

A diferencia del alcalde, a los integrantes del concejo municipal no les resulta aplicable el notable abandono de sus deberes como circunstancia de cese en el cargo. Probablemente en lugar de ella, tienen como causal de remoción la inasistencia injustificada a más del 50% de las sesiones ordinarias verificadas en un año calendario.¹⁶² Vinculado con ello, hay un incentivo económico para motivar su concurrencia a las reuniones del concejo. En efecto, la dieta establecida para los concejales sólo se pagará íntegramente al que asista a la totalidad de las sesiones del año, y se disminuye en proporción a las ausencias. Por el contrario, existe un estímulo económico para los que asistan a un 75% o más de las mismas.¹⁶³

3. Organización interna de la municipalidad

A. Unidades propuestas por la legislación

Según lo más arriba expresado, al alcalde corresponde proponer la organización interna de la municipalidad,¹⁶⁴ mediante el pertinente reglamento,¹⁶⁵ con acuerdo del consejo municipal.¹⁶⁶ Sin embargo, esta potestad debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la ley, la que distingue entre comunas cuya población excede las cien mil personas de las que no superan ese número de habitantes.¹⁶⁷

En el caso de las primeras, la organización interna de la municipalidad debe incluir unidades administrativas que, por separado, se encarguen al

¹⁵⁹ *Ibidem*, artículo 74, letra c).

¹⁶⁰ *Ibidem*, artículo 75.

¹⁶¹ *Ibidem*, artículo 76, letra f).

¹⁶² *Ibidem*, artículo 76, letra c).

¹⁶³ *Ibidem*, artículo 88.

¹⁶⁴ *Ibidem*, artículo 63, letra b).

¹⁶⁵ *Ibidem*, artículo 31.

¹⁶⁶ *Ibidem*, artículo 65, letra k).

¹⁶⁷ Para determinar la población con que cuenta una comuna se considera la información entregada por el censo legalmente vigente. Ley 18.695, artículo 19.

menos de las siguientes funciones: el desarrollo comunitario, las obras municipales, el aseo y ornato, el tránsito y transporte, la administración y finanzas, la asesoría jurídica y el control. Lo habitual en el uso municipal chileno es denominar direcciones o departamentos a cada una de esas unidades administrativas. Además, deben contar con una secretaría municipal y con una secretaría de planificación comunal.¹⁶⁸

En el caso de las comunas cuya población no exceda de cien mil habitantes, la municipalidad debe contar, al menos, con la secretaría municipal. En lo demás, debe establecer una o más unidades, habitualmente llamadas direcciones o departamentos, según se expresó, para ejecutar las funciones indicadas respecto de las comunas con más de cien mil habitantes. Por último, establecer una secretaría de planificación comunal es optativo. En todo caso, a una misma unidad se le pueden asignar dos o más de las funciones indicadas.¹⁶⁹

Entre las reparticiones recién mencionadas es posible distinguir aquellas que se encuentran más bien destinadas a la satisfacción de necesidades de la comuna de aquellas orientadas al funcionamiento interno de la municipalidad. Integran el primer grupo las unidades de desarrollo comunitario, de obras municipales, de aseo y ornato, y de tráfico y transporte. Pertenecen al segundo grupo la secretaría municipal, la secretaría de planificación comunal, el administrador, y las unidades de administración y finanzas, de asesoría jurídica, y de control.

Además de estas reparticiones, la municipalidad debe contar con unidades que se ocupen de administrar los servicios de salud y educación que se le traspasaron en la década de los ochenta y sobre las cuales se volverá más abajo. Por cierto, estas unidades se incluyen entre aquellas dedicadas a la satisfacción de necesidades de la comuna en general.

B. Descripción de las reparticiones municipales

La secretaría municipal tiene dos misiones fundamentales. Por una parte, y respondiendo a una herencia típicamente hispana, el secretario municipal es el ministro de fe de las actuaciones del municipio.¹⁷⁰ En una afirmación difícil de compartir, José Fernández sostiene que se trata de un cargo “inherente a la función municipal”, precisamente debido a

¹⁶⁸ *Ibidem*, artículo 16.

¹⁶⁹ *Ibidem*, artículo 17.

¹⁷⁰ *Ibidem*, artículo 20, letra b).

este rol.¹⁷¹ Por otra parte, el secretario municipal debe conservar las declaraciones de intereses que presenten el alcalde y los concejales.¹⁷² Esta declaración, que responde a diversas innovaciones legislativas tendientes a incrementar la transparencia y probidad públicas, debe contener una individualización de las actividades económicas y profesionales en que ellos participen.¹⁷³

La secretaría de planificación comunal es el órgano asesor de la municipalidad en materia de estudio y evaluación del desarrollo local. Al efecto debe recabar información y monitorear las políticas y acciones ejecutadas. Más específicamente, le corresponde asesorar al alcalde en la elaboración del plan comunal de desarrollo y el presupuesto.¹⁷⁴

La unidad de desarrollo comunitario, habitualmente denominada DIDECO,¹⁷⁵ es la encargada de promover las organizaciones, agrupaciones y colectivos sociales de la comuna. Al efecto, y por una parte, debe asesorar al alcalde y al consejo para que se cumpla este objetivo.¹⁷⁶ Por otra parte, debe prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio.¹⁷⁷ Por último, debe proponer y ejecutar medidas tendientes a “materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo”.¹⁷⁸

La unidad de obras tiene las funciones de conservación de información, ejecución y fiscalización. Respecto de lo primero, debe confeccionar y mantener actualizado un catastro de las obras de urbanización y edificación.¹⁷⁹ Segundo, debe ejecutar las obras municipales que corresponda o supervisar su ejecución.¹⁸⁰ En el ámbito de la fiscalización, debe velar por el cumplimiento de todas las normas legales y municipales, incluido el plan regulador municipal, relativas a subdivisión predial, urba-

171 Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 73.

172 Ley 18.695, artículo 20, letra c), en relación con el artículo 57 de la ley 18.575.

173 Ley 18.575, artículo 58.

174 Ley 18.695, artículo 21.

175 La sigla DIDECO significa Dirección de Desarrollo Comunitario.

176 Ley 18.695, artículo 22, letra a).

177 *Ibidem*, artículo 22, letra b).

178 *Ibidem*, artículo 22, letra c).

179 *Ibidem*, artículo 24, letra c).

180 *Ibidem*, artículo 24, letra f).

nización y construcción.¹⁸¹ En el específico caso del urbanismo y la construcción, debe aprobar cada uno de los pasos tendientes a la ejecución de estas obras, desde el diseño del proyecto hasta la recepción de las respectivas obras.¹⁸²

La unidad de aseo y ornato tiene por misión la limpieza de la comuna y la conservación de sus áreas verdes.¹⁸³

A la unidad de tránsito y transporte públicos corresponde otorgar y renovar licencias de conducir, determinar el sentido del tránsito en las calles y señalar las vías públicas.¹⁸⁴

La unidad de administración y finanzas es la encargada de asesorar al alcalde en la administración del personal y los recursos económicos de la municipalidad, sus empresas, corporaciones y fundaciones. En relación con la gestión económica del municipio, le corresponde especialmente colaborar con la Secretaría de Planificación en la elaboración del presupuesto, llevar la contabilidad, mantener un registro público de la situación financiera, y percibir o recaudar los ingresos y autorizar o realizar los egresos.¹⁸⁵

Tres son las áreas de función de la unidad de asesoría jurídica. Por una parte, debe asesorar al alcalde, al consejo municipal y a las demás unidades de la municipalidad en las materias legales que se le requiera. En segundo lugar debe asumir la defensa jurídica del municipio y de la comunidad local en aquellos casos en que se lo requiera el alcalde. Por último, debe llevar adelante o asesorar las investigaciones administrativas conducentes a determinar eventuales responsabilidades funcionarias del personal municipal.¹⁸⁶

A la unidad de control corresponde fiscalizar la legalidad de las actuaciones del municipio y la correcta ejecución financiera y presupuestaria de la misma. Con tal finalidad debe representar al alcalde las actuaciones ilegales e informar y asesorar al concejo para el mejor cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras.¹⁸⁷

El administrador municipal es un funcionario de la confianza del alcalde, quien lo nombra y remueve. Sin embargo, también puede ser sepa-

181 *Ibidem*, artículo 24, letras a), b), c) y g).

182 *Ibidem*, artículo 24, letra a).

183 *Ibidem*, artículo 25.

184 *Ibidem*, artículo 26.

185 *Ibidem*, artículo 27.

186 *Ibidem*, artículo 28.

187 *Ibidem*, artículo 29.

rado de su cargo por acuerdo de dos terceras partes de los concejales. Es el colaborador directo de la máxima autoridad del municipio en la coordinación y administración de la gestión comunal. En las municipalidades en que no exista este cargo, la función será entregada a la jefatura que determine el alcalde.¹⁸⁸

4. *El personal de la municipalidad*

Como es evidente, la municipalidad se organiza no sólo sobre la base de los órganos de gobierno y de un conjunto de unidades administrativas. A ellos debe añadirse el personal a través del cual se ejecutarán las tareas del municipio. Al efecto es posible distinguir al menos cuatro clases de personal, atendiendo a la regulación jurídica a la que se someten. Esos grupos son los funcionarios municipales, el personal de la atención sanitaria, los profesionales de la educación, y los trabajadores.

Los primeros se regulan por una ley denominada Estatuto administrativo para funcionarios municipales.¹⁸⁹ Puede definirse a estos funcionarios como las personas nombradas en alguno de los cargos de planta o a contrata¹⁹⁰ del municipio.¹⁹¹ Son cargos de planta “aquellos que conforman la organización estable de la municipalidad”.¹⁹² Son cargos a contrata aquellos que forman parte de la dotación de la municipalidad en forma transitoria.¹⁹³ Estos últimos no pueden extenderse más allá del 31 de diciembre de cada año, y los funcionarios que sirvan tales cargos cesan en sus funciones en esa fecha por el solo ministerio de la ley, a menos que se haya dispuesto su prórroga.¹⁹⁴

El personal de la atención sanitaria se regula por el llamado Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal.¹⁹⁵ En esta calidad se incluye a todo profesional o trabajador que se desempeñe en cualquier clase de establecimiento de salud administrado por una municipalidad o por las instituciones privadas sin fines de lucro que los administran en virtud de

¹⁸⁸ Ley 18.695, artículo 30.

¹⁸⁹ Se trata de la ley 18.883, de 1989.

¹⁹⁰ Definición construida a partir del artículo 1o. de la ley 18.883.

¹⁹¹ Ley 18.883, artículo 1o.

¹⁹² *Ibidem*, artículo 2o.

¹⁹³ *Ibidem*, artículo 5o., letra f).

¹⁹⁴ *Ibidem*, artículo 2o.

¹⁹⁵ Se trata de la ley 19.378, de 1995.

convenios celebrados con ellas.¹⁹⁶ Es el caso de, por ejemplo, médicos cirujanos, farmacéuticos, químicos farmacéuticos, bioquímicos, cirujanos dentistas, técnicos de salud, administrativos y auxiliares. En todo lo no regulado por esta legislación especial el personal sanitario se registrará por el Estatuto administrativo para funcionarios municipales.¹⁹⁷

Los profesionales de la educación se rigen por una ley habitualmente denominada Estatuto Docente, aunque su nombre oficial es Estatuto de los Profesionales de la Educación.¹⁹⁸ En este caso se trata de quienes posean título de profesor o educador y demás personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente primaria o secundaria y que prestan servicios en los establecimientos educacionales administrados por las municipalidades.¹⁹⁹ Todo lo no regulado por esta legislación especial se rige por el Código del Trabajo, es decir, por la legislación laboral de aplicación general.²⁰⁰

Según se ha dicho ya, sobre las funciones y configuración de la atención sanitaria y servicios educacionales confiadas a la gestión municipal se volverá más abajo.

Por último, está el caso de los trabajadores que no responden a ninguna de las categorías indicadas con anterioridad. Ellos se rigen por el Código del Trabajo, esto es, por la legislación laboral de aplicación general en Chile.²⁰¹ En este caso se trata de toda persona natural que presta servicios bajo subordinación de una corporación, fundación o empresa constituida por una o más municipalidades.²⁰²

V. LOS SERVICIOS DE LA MUNICIPALIDAD

Bernardo Navarrete sintetiza con maestría la relevancia de la municipalidad en el Chile actual:

En efecto, tras doce años, desde las elecciones de 1992, los municipios actualmente tienen 6 funciones privativas y 13 compartidas con otros orga-

¹⁹⁶ Ley 19.378, artículo 3o. con relación al artículo 2o., letra a).

¹⁹⁷ *Ibidem*, artículo 4o.

¹⁹⁸ Se trata del decreto con fuerza de ley 1, de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 19.070 que aprobó el Estatuto de los profesionales de la educación y de las leyes que la complementan y modifican.

¹⁹⁹ Decreto con fuerza de ley 1, de 1997, artículo 2o.

²⁰⁰ *Ibidem*, artículo 71.

²⁰¹ Se trata del decreto con fuerza de ley 1 de 2002.

²⁰² Decreto con fuerza de ley 1, de 2002, artículo 1o.

nismos de la Administración Estatal, manejan 21 subsidios sociales, son responsables de la educación del 60% de los niños chilenos, y de la atención de salud primaria de aproximadamente el 50% de la población, y el único ente público presente en las 342 comunas del país.²⁰³ Son la principal “ventanilla” de acceso a los diversos servicios públicos y, en consecuencia, son el principal y más directo medio de relación entre los ciudadanos y el Estado.²⁰⁴

Por cierto, no es posible exponer aquí la totalidad de tales funciones y potestades de las actuales 347 municipalidades del país, y menos aún hacer una evaluación de cada una de ellas. Por ello se revisan aquí sólo tres áreas de gestión de la municipalidad: el urbanismo y la construcción, la salud municipalizada, y la educación municipalizada. En línea de justificación, esta decisión se funda en que cada una de estas áreas incide en las condiciones de vida de un muy elevado número de personas. Pero la selección también se basa en la relevancia de las mismas para el logro del bien común, esto es, en su impacto para colaborar a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.²⁰⁵

El marco del ejercicio de esas funciones, o de la prestación de esos servicios, si se prefiere, está dado por el principio de legalidad administrativa. Por tanto, a su consideración se dedica el primero de los siguientes apartados.

1. *El principio de legalidad administrativa*

La Constitución chilena prescribe que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que establezca la ley.²⁰⁶ A nivel legal se especifica dicha norma al prescribir que los órganos de la administración no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el

²⁰³ El artículo es del año 2003. En la actualidad hay 347 comunas en el país.

²⁰⁴ Navarrete, Bernardo, *El municipio en la transición chilena: desconfianza, desigualdad y mala evaluación de los servicios*, sin apartados.

²⁰⁵ Esta noción de bien común es recogida por la Constitución chilena en el artículo 1o., de manera que se trata de un mandato para el Estado en general y para cada una de sus entidades en particular.

²⁰⁶ Constitución de 1980, artículo 7o.

ordenamiento jurídico.²⁰⁷ En estas ideas se sintetiza el llamado principio de legalidad o juridicidad administrativa.

Felipe de la Fuente distingue dos perspectivas o fases al explicar el alcance de este principio. Por una parte, y en el sentido de “vinculación positiva de la administración al derecho, el principio de juridicidad implica que los órganos públicos deben abstenerse de actuar si no cuentan con una norma expresa y previa que los faculte para hacerlo”.²⁰⁸ Desde esta perspectiva, puede sostenerse que el principio de legalidad impone una abstención frente a la falta de norma.

En un segundo sentido, el principio de legalidad impone una acción en caso de existir una norma jurídica que permita actuar al Estado central o a cualquiera de sus órganos. Otra vez en palabras de Felipe de la Fuente, la obligación que surge del principio es “la de *no transgredir* las normas habilitantes u otras disposiciones del ordenamiento jurídico”.²⁰⁹

Por tanto, las municipalidades sólo pueden ejercer aquellas funciones o atribuciones que el sistema jurídico expresamente le ha confiado y dentro del territorio que en derecho le corresponde. En Chile este territorio se denomina comuna, de modo que el ámbito de potestades que se le han confiado al municipio como institución coincide con aquélla. Sólo por excepción una misma municipalidad tiene competencia sobre una agrupación de comunas. Ello ocurre normalmente cuando una determinada comuna es subdividida y el nuevo municipio se encuentra en proceso de instalación.

2. *La fiscalización del urbanismo y la construcción*

Según se expresó más arriba, las municipalidades deben, o pueden, según su población, contar con una unidad de obras. La actual estrategia de desarrollo de Chile se basa en la iniciativa privada. Ello tiene una genérica referencia en la propia Constitución, que exige una ley de quórum calificado para que el Estado pueda realizar actividades empresariales.²¹⁰ En coherencia con ello, una específica norma legal limita los cargos de planta de los funcionarios a las responsabilidades que la Ley Orgánica de Municipalidades ha establecido para éstas. Respecto de las demás ac-

²⁰⁷ Ley 18.575, artículo 2o.

²⁰⁸ Fuente, Felipe de la, “El principio de legalidad”, p. 17.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 29.

²¹⁰ Constitución de 1980, artículo 19, número 21.

tividades, añade, se deberá procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.²¹¹

En el ámbito de la construcción de viviendas ello ha significado distribuir las funciones del siguiente modo: las empresas privadas construyen según las necesidades del mercado, el Estado subsidia o financia a las personas de menores ingresos (influyendo de este modo en la información que se entrega al mercado) y las municipalidades fiscalizan el proceso de edificación. En particular, corresponde a la unidad de obras aprobar los proyectos de construcción, otorgar los permisos de edificación de tales obras, fiscalizar su ejecución hasta el momento de su recepción y recibirse de ellas y autorizar su uso.²¹²

Pues bien, en términos macro, este modelo ha generado un desarrollo sin precedentes en la construcción de viviendas en Chile. Es efectivo que se ha producido una caída de la superficie edificada en un 10,6% en los últimos doce meses.²¹³ Sin embargo, desde el retorno a la democracia el déficit habitacional ha bajado del 40% a cerca del 10%, como afirma el experto Andrés Iacobelli.²¹⁴ En otras palabras, en la década de los noventa se construyó casi un millón de viviendas en un país con quince millones de habitantes.

Pero en perspectiva micro, los medios de comunicación cíclicamente muestran que en Chile un elevado porcentaje de las viviendas financiadas por el Estado presentan deficiencias estructurales importantes. Y lo mismo puede decirse de algunos conjuntos residenciales privados destinados a personas de ingresos bajos. En un escenario en que la municipalidad cuenta con importantes atribuciones fiscalizadoras, la pregunta es cuál es su responsabilidad frente a tales situaciones.

La respuesta es que la responsabilidad por la mala calidad de las viviendas es del Estado en algunos casos y de las municipalidades en otros. La responsabilidad es exclusivamente del Estado en aquellos casos en que las especificaciones técnicas fijadas para la obra permiten prever que en definitiva se levantará una vivienda de mala calidad. En tal evento la municipalidad debe limitarse a constatar en cada uno de los hitos

²¹¹ Ley 18.883, artículo 2o.

²¹² Ley 18.695, artículo 24, letra a).

²¹³ Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, INE, en www.ine.cl, consultada el 15 de julio de 2006.

²¹⁴ En entrevista al periódico El Mercurio, de Santiago de Chile, el 19 de junio de 2005. Véase http://www.conicyt.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1281&Itemid=323, consultada el día 15 de julio de 2006.

fiscalizadores el cumplimiento de tales especificaciones. Jurídicamente, su responsabilidad se restringe a esta verificación.

Distinto es el caso en que las especificaciones técnicas no han sido impuestas por el Estado. Ello ocurre siempre que las características del proyecto inmobiliario son determinadas por los privados, sea que exista o no subsidio estatal. Según se ha dicho, en tales casos la municipalidad está obligada a evaluar las características técnicas del proyecto, a supervisar que durante su ejecución ellas sean respetadas y a certificar al momento de su recepción su habitabilidad. Por tanto, jurídicamente es ella quien debe responder si el proyecto está mal diseñado, la obra no ha respetado las condiciones del mismo o la vivienda entregada no se encuentra en estado de ser utilizada.

El fundamento de esta responsabilidad es en primer lugar constitucional, pues en la ley fundamental se dispone que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la administración del Estado, sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley.²¹⁵ En coherencia con ello, la ley ha dispuesto que se puede generar tal responsabilidad tanto como consecuencia del ejercicio de las funciones estatales²¹⁶ como de las omisiones. En efecto, y en relación con las omisiones, en Chile los órganos de la administración también son responsables del daño que causen por falta de servicio.²¹⁷

3. *La salud municipalizada*

Según se expresó más arriba, entre fines de los setenta y principios de los ochenta en varios países de Latinoamérica se inició un proceso de descentralización de ciertos servicios sociales. Este proceso es habitualmente llamado “municipalización”, y comprendió fundamentalmente las áreas sanitaria y educacional. La lógica de esta política descentralizadora fue, siguiendo a Carlos González, reducir el Estado y su capacidad coercitiva sobre el capital, así como proveer servicios básicos sólo a aquellos sectores sociales que la iniciativa privada no está dispuesta a atender.²¹⁸

²¹⁵ Constitución de 1980, artículo 38.

²¹⁶ Ley 18.575, artículo 4o.

²¹⁷ Ley 18.575, artículo 42.

²¹⁸ Estos son sólo algunos de los fundamentos que, según el autor, podrían explicar el proceso de descentralización. González, Carlos, *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*, apartado 2, subapartado 2.1.

En el ámbito de la salud, las reformas en Chile implicaron una reestructuración de todo el aparato sanitario estatal. Así, se transitó de un sistema operado desde el nivel central a través de una institución pública llamada Servicio Nacional de Salud, a otro descentralizado, que distinguió las prestaciones del financiamiento. En el ámbito de las prestaciones, la llamada atención primaria quedó en manos de las municipalidades, mientras la atención de requerimientos sanitarios más complejos o especializados se reservaron al recién creado Sistema Nacional de Servicios de Salud. El financiamiento, por su parte, se confió a un órgano estatal llamado Fondo Nacional de Salud, más conocido como FONASA.

Para comprender mejor la municipalización de la salud, conviene decir algunas palabras respecto de su rol en la prestación de los servicios, así como acerca del sistema de financiamiento.

Que la atención primaria quedara en manos de las municipalidades significó traspasar tanto la administración de consultorios y postas como el personal sanitario a aquéllas. Desde el punto de vista del personal, el fenómeno más interesante es, probablemente, el de su regulación jurídica. Con anterioridad a la municipalización, ellos se encontraban sometidos al estatuto propio de los funcionarios del sector público. Al momento del traspaso, el régimen militar optó por someter a la legislación laboral general a los trabajadores de la salud municipalizada.²¹⁹ Con el retorno a la democracia se dictó un estatuto especial para el mismo, respecto del que subsidiariamente se aplica la legislación de los funcionarios municipales. Con esta medida se quiso responder a la inquietud del personal sanitario municipalizado, que exigía a los gobiernos democráticos el incremento de su estabilidad en el empleo.

Respecto del financiamiento, también es necesario distinguir el momento inicial de la regulación del retorno a la democracia. “El sistema de financiamiento implementado para esos servicios fue por la vía de transferencias desde el Gobierno central a los municipios en la forma de subvención por prestaciones otorgadas”.²²⁰ Con el advenimiento de los gobiernos democráticos en Chile se modifica ese sistema de financiamiento basado en la igualdad formal por otro basado en la redistribución. En efecto, se mantiene el criterio del pago por prestaciones otorgadas, pero

²¹⁹ Esa legislación general es la establecida en el Código del Trabajo.

²²⁰ Asociación Chilena de Municipalidades, *Municipio y atención primaria en salud*, p. 29.

se establecen montos diferenciados para esos pagos considerando la mayor ruralidad o la mayor dependencia del fondo común municipal²²¹ de cada municipalidad.²²²

Para la administración de la atención primaria de salud y de sus trabajadores las municipalidades han optado por una de dos alternativas. Una de ellas ha sido incluir en su organización interna unidades específicas, habitualmente llamadas direcciones o departamentos de salud. La otra opción ha consistido en crear personas jurídicas diferenciadas del municipio, normalmente bajo la forma de corporaciones.

4. *La educación municipalizada*

El proceso de descentralización de la educación primaria y secundaria en Chile se produjo en paralelo con el de la salud y con lógicas similares. Hasta la década de los sesenta, y como consecuencia del proceso de socialización vivido por Chile desde la década de los veinte, la educación constituía una responsabilidad principalmente estatal. En este contexto, los establecimientos educacionales pertenecían mayoritariamente al Estado, los profesores eran funcionarios públicos y la definición del contenido de la enseñanza se configuraba desde el Ministerio de Educación.

Bajo el esquema impuesto durante el régimen militar y continuado por los gobiernos democráticos, el rol del gobierno central se focaliza en el financiamiento y el control.

Desde el punto de vista del financiamiento, merece la pena explicar que el Estado nacional otorga un subsidio a la demanda. De este modo, a los prestadores de servicios educacionales se les paga un determinado monto por cada día de asistencia al establecimiento educacional de cada estudiante primario o secundario. En este escenario, lo que el gobierno central necesita son prestadores a financiar. Por tanto, la descentralización consiste en convertir a las municipalidades en prestadores, en igualdad de condiciones que los privados. A los establecimientos educacionales dependientes de aquélla se les llama municipalizados y a los de propiedad de estos últimos se les denomina particulares subvencionados.

²²¹ El fondo común municipal es un fondo nacional financiado por el gobierno central cuya distribución entre las diversas municipalidades de Chile se hace sobre la base del nivel de pobreza que cada una de ellas presenta.

²²² Asociación Chilena de Municipalidades, *Municipio y atención primaria en salud*, p. 30.

El cuadro se completa con un tercer grupo de establecimientos educacionales: los que pertenecen a privados que no cuentan con subsidio estatal y se les denomina particulares pagados.

Al igual que en el caso de la salud, con el retorno a la democracia se modifica la lógica de igualdad formal por otra redistributiva, siempre dentro del subsidio a la demanda. En efecto, se establecen subsidios diferenciados atendiendo a la ubicación geográfica del establecimiento educacional y a las condiciones de ruralidad del mismo.²²³ El supuesto es que en estos casos el costo de prestar el servicio es más alto, incluyendo el docente. También se han establecido subsidios diferenciados en el caso de la atención de estudiantes con discapacidad. Aquí el supuesto es la necesidad de trabajar con una menor cantidad de estudiantes por aula, lo que también incrementa su costo.

La ventaja de este sistema de financiamiento, en opinión de Claudia Serrano y Heidi Berner, radica en que “asegura a los gobiernos locales una fuente de recursos estable que es independiente de los ciclos económicos.”²²⁴ Además, tiene la virtud de ser un mecanismo transparente y de asegurar un nivel de gastos mínimo por estudiante”.²²⁵ A ello debe añadirse que el estímulo económico incentiva a los prestadores del servicio educacional a incrementar su número de estudiantes, así como su asistencia al establecimiento educacional. Desde esta perspectiva, el sistema coloca el énfasis en el incremento de la cobertura educacional.

La desventaja de este sistema de financiamiento se aprecia en los resultados obtenidos por el sistema educacional chileno. En él se aprecia que el rendimiento de los escolares respecto de los niveles de aprendizaje esperados es claramente deficiente.²²⁶ Una de las más poderosas razones de estos resultados se encuentra en que el sistema estimula la cobertura

²²³ Serrano, Claudia y Berner, Heidi, *Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (Bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*, p. 12.

²²⁴ Debe advertirse que esta idea de la independencia del financiamiento municipal de la educación respecto de ciclos económicos o, más ampliamente, de las decisiones del nivel central, es falsa. Ello se debe a que quien determina el monto del subsidio por estudiante es el gobierno nacional. Así, mientras durante la década de los ochenta ese aporte fue significativamente disminuido por el régimen militar, desde el retorno a la democracia su valor se ha incrementado de modo sostenido.

²²⁵ Serrano, Claudia y Berner, Heidi, *Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (Bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*, pp. 9 y 10.

²²⁶ Véase información detallada en <http://www.simce.cl/paginas/documentos.htm>, última consulta: 17 de julio de 2006.

sin importar la calidad. Para decirlo aún más claramente, se financia la asistencia al establecimiento educacional, sin importar cuál sea el resultado educativo de esta asistencia en términos de aprendizaje. Por cierto, esos malos resultados sólo se verifican en el caso de la educación subvencionada por el Estado. En palabras del Observatorio de Políticas Educativas Chile, “podemos decir que la gran mayoría de nuestros niños y jóvenes tienen acceso a la educación básica y media, pero no tienen el mismo derecho a contar con una educación de calidad. La calidad parece estar reservada para quien pueda pagarla”.²²⁷

Es efectivo que se ha establecido un mecanismo de incentivo económico para el 25% de las escuelas que obtengan mejores resultados en ese mismo instrumento de medición.²²⁸ A pesar de haberse implementado el año 1996, los datos existentes evidencian que no ha producido resultados en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. En efecto, y otra vez en palabras del Observatorio de Políticas Educativas Chile, que ofrece información estadística, los “resultados de aprendizaje en Matemáticas y Lenguaje, medidos a través de puntajes del SIMCE se han mantenido estancados, al menos desde que los resultados de las distintas mediciones son posibles de comparar. Desde el año 1997 hasta ahora no es posible apreciar progreso en el rendimiento de los alumnos”.²²⁹

Desde el punto de vista del control, evidentemente lo fiscalizado no es la calidad de la enseñanza. En relación con el mecanismo de financiamiento recién explicado, lo que se supervisa es la corrección de la información entregada por los prestadores (sean municipalidades o privados) para efectos de entregárseles el subsidio.

Esta configuración del sistema educacional chileno, implantado en la década de los ochenta y conservada hasta hoy, impactó también en el personal docente. En tal sentido, expresa Nelson Gallardo:

La reforma de 1980 generó un proceso de descentralización de la enseñanza y de restricción del rol del Estado en el sistema educativo, objetivos que fueron llevados a cabo bajo un régimen de excepción política y democrática, lo que condujo a una implantación radical de estos. Donde el ma-

²²⁷ Observatorio de Políticas Educativas, *Análisis crítico del proyecto de ley de subvención preferencial*, p. 3.

²²⁸ Serrano, Claudia y Berner, Heidi, *Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (Bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*, p. 12.

²²⁹ Observatorio de Políticas Educativas, *Análisis crítico del proyecto de ley de subvención preferencial*, p. 1.

gisterio no pudo expresar su parecer, y además tuvo que hacer frente a un drástico replanteamiento de su naturaleza, pasando de una definición de funcionario del Estado Docente a empleados particulares.²³⁰

El retorno a la democracia también trajo cambios en este ámbito, pues los profesores reclamaban la dictación de una legislación especial que les asegurara mayor estabilidad en el empleo. El resultado fue el Estatuto docente, el que estableció un sistema de contratación semejante al de los funcionarios públicos para los que se desempeñen en los establecimientos municipalizados. En dicho texto legal se han incluido una serie de derechos que consideran las especiales características del servicio prestado por los docentes.²³¹

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación de los ciudadanos en el nivel local puede presentar importantes ventajas. Al respecto, Carlos González sostiene que “la participación es considerada un medio de socialización política que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales, a fin de lograr mayor transparencia en las decisiones del gobierno y evitar la corporativización y el particularismo”.²³²

Por cierto que la participación no puede hacerse sinónimo de elección popular de las autoridades llamadas a tomar las decisiones de lo público. Esto no es más que el grado mínimo o nivel base. A ese punto de partida debe añadirse otras caras de la participación: consultiva, ejecutiva, fiscalizadora y legislativa.

La cuestión, por tanto, consiste en precisar qué manifestaciones de la participación ciudadana es posible identificar en el nivel local. Sólo a continuación, y en segundo lugar, se podrá evaluar el grado o nivel de dicha

²³⁰ Gallardo, Nelson, *Irrupción de los agentes privados en el sistema educacional: causas de una necesidad histórica*, apartado “El magisterio y los procesos de reforma educacional”.

²³¹ Véase el decreto con fuerza de ley 1, de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 19.070 que aprobó el Estatuto de los profesionales de la educación y de las leyes que la complementan y modifican.

²³² González, Carlos, *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*, apartado 2, subapartado 2.1.2.

participación. A la consideración de ambas cuestiones se dedican las siguientes palabras.

1. *Configuración de la participación a nivel local*

El punto de partida de la participación ciudadana en el nivel local está dado por la elección popular y directa tanto de los alcaldes como de los integrantes del concejo municipal. A estas manifestaciones, ya explicadas en este texto, deben añadirse las demás contempladas por el sistema jurídico chileno.

La legislación ordena a cada municipalidad regular los mecanismos de participación ciudadana. Para estos efectos debe considerar, por ejemplo, las características geográficas de la comuna, la ubicación de los asentamientos humanos, las actividades económicas relevantes, y la conformación etárea.²³³ Por tanto, canalizar dicha participación es imperativa, mientras que la configuración de la misma queda entregada a las circunstancias locales. Con todo, en esta definición de mecanismos de participación en ningún caso podrá afectarse el derecho a la libertad de asociación contemplado en la Constitución.²³⁴

Sin perjuicio de lo recién dicho, el sistema jurídico local contempla dos modalidades de participación ciudadana. Ellas son el Consejo Económico y Social y los plebiscitos comunales.

El Consejo Económico y Social es, según se recordará, el sucesor del Consejo de Desarrollo Comunal contemplado en el texto original de la Constitución de 1980. Se trata de un órgano consultivo que tiene por finalidad asegurar la participación de las organizaciones comunitarias territoriales²³⁵ y funcionales,²³⁶ así como de las actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.²³⁷

²³³ Ley 18.695, artículo 93.

²³⁴ Constitución de 1980, artículo 15, y ley 18.695, artículo 96.

²³⁵ Son organizaciones comunitarias territoriales aquellas asociaciones de vecinos unidos por objetivos de bien común para diversos temas de su interés dentro de un ámbito geográfico determinado de la respectiva comuna. El caso paradigmático de este tipo de organización comunitaria son las juntas de vecinos, reguladas por la ley 19.418, de 1997.

²³⁶ Las organizaciones comunitarias funcionales son asociaciones de vecinos reunidos para el logro de objetivos comunes en áreas temáticas específicas. Es el caso de, por ejemplo, los clubes deportivos de barrio, los centros de mujeres, los clubes de adultos mayores y los grupos ecologistas.

²³⁷ Ley 18.695, artículo 94.

A este consejo consultivo le corresponde pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde y sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales. Por otra parte, el alcalde debe informarle acerca del plan comunal de desarrollo, del plan regulador comunal y del presupuesto municipal, todo ello antes de su aprobación para que el Consejo pueda pronunciarse.²³⁸

El plebiscito comunal es una segunda vía de participación ciudadana a nivel del gobierno local. De acuerdo con lo dispuesto en la regulación constitucional, más arriba explicada, y complementada con la legal, sólo puede convocarla el alcalde con acuerdo del concejo a iniciativa del primero, de dos tercios de los concejales o del 10% de los electores de la comuna.²³⁹

La ciudadanía puede ser consultada a través de un plebiscito comunal respecto de cualquier asunto de interés para la comunidad, siempre que se trate de materias propias de la competencia municipal.²⁴⁰ En todo caso, el resultado de esta consulta ciudadana no es vinculante para las autoridades del gobierno local. Por tanto, más que un instrumento de decisión, el plebiscito comunal puede mirarse como un mecanismo de impacto político.

Por último, no debe olvidarse que a estos dos mecanismos de participación ciudadana en el nivel local deben añadirse las demás modalidades que cada municipalidad desee configurar.

2. *Evaluación de los mecanismos de participación*

Parece evidente que la participación ciudadana se limita a dos clases de mecanismos o facetas en el nivel local. Por una parte, a la elección de las autoridades comunales, singularmente del alcalde y los concejales. Por otra parte, a ser consultada por parte de esas mismas autoridades a través del Consejo Económico y Social y del plebiscito comunal. La legislación positiva no expresa otras modalidades de participación.

En este escenario, no es extraño que los autores tengan una opinión más bien crítica respecto de la participación ciudadana en el nivel local. Así, por ejemplo, Julio Pinto y Gabriel Salazar sintetizan su juicio en los

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ En el nivel legal, así lo dispone los artículos 99 y 100 de la ley 18.695.

²⁴⁰ Ley 18.695, artículo 99.

siguientes términos: “Las instancias municipales que pudieran considerarse como de ‘participación ciudadana’, o son meramente consultivas (caso de los CESCOS),²⁴¹ o reivindicativas (Juntas de Vecinos) o de asociación proyectiva (organizaciones con personería jurídica que pueden concursar a fondos concursables), pero ninguna es soberana”.²⁴²

En similar sentido, pero apuntando específicamente a las municipalizadas áreas de salud y educación, Claudia Serrano e Ignacia Fernández afirman:

La dimensión participativa y ciudadana en torno a la comunidad escolar o el consultorio de salud es la dimensión más débil de los procesos de descentralización. La descentralización se ha centrado en prácticas de racionalización administrativa sin alcanzar a la comunidad, entendiendo como parte de ella a los padres y a las familias en el caso de la educación y a los usuarios del sistema en el caso de la salud.²⁴³

En definitiva, la participación ciudadana en el nivel local chileno no se caracteriza por marcar una opción singularmente progresista. Respecto del poder, el vecino aparece más bien como un cliente o consumidor de bienes y servicios sociales. Pero poco o nada parece tener que decir respecto de las opciones públicas del gobierno local al que se encuentra sometido.

VII. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA MUNICIPALIDAD

1. *Las fuentes del patrimonio municipal*

Las fuentes de financiamiento de las municipalidades se indican en su respectiva ley orgánica, sin perjuicio de las demás fuentes que pueden establecer otras normas legales. En relación con ello, debe recordarse que aquéllas cuentan con autonomía para administrar sus propios fondos.²⁴⁴ Dichas fuentes son.²⁴⁵

²⁴¹ Con la sigla CESCOS los autores aluden a los consejos económicos y sociales.

²⁴² Pinto, Julio y Salazar, Gabriel, *Historia de Chile contemporánea*, capítulo IV, apartado d).

²⁴³ Serrano, Claudia y Fernández, Ignacia, *Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, apartado III, subapartado 1.

²⁴⁴ Ley 18.695, artículo 14.

²⁴⁵ *Ibidem*, artículo 13.

- a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título.
- b) El aporte que les otorgue el gobierno regional respectivo.
- c) Los ingresos provenientes de su participación en el fondo común municipal.
- d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- e) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia.
- f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, comprendiéndose dentro de ellos tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha ley y 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres.
- g) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal.

En lo que sigue se ofrece una concisa explicación y comentarios respecto de cada una de esas fuentes del financiamiento municipal.

2. Significado de las fuentes del financiamiento municipal

En cuanto a los bienes corporales o incorporales que la municipalidad posea a cualquier título, merece la pena destacar el caso de los inmuebles. En su calidad de representante legal de la municipalidad,²⁴⁶ el alcalde es el único autorizado para adquirir bienes raíces o para celebrar actos jurídicos sobre ellos. Sin embargo, sólo podrá enajenarlos, gravarlos o arrendarlos en caso de necesidad o utilidad manifiesta, mediante remate o licitación pública.²⁴⁷ Además, si desea adquirir, enajenar, gravar, arrendar por más de cuatro años o transferirlos a cualquier título, requiere el acuerdo del concejo municipal.²⁴⁸

Respecto del aporte del gobierno regional, previamente debe aclararse en qué consiste este órgano del Estado. Chile se divide en regiones,

²⁴⁶ Ley 18.695, artículo 63, letra a).

²⁴⁷ Ley 18.695, artículo 34.

²⁴⁸ Ley 18.695, artículo 65, letra e).

y a la cabeza de cada una de ellas se encuentra el Intendente,²⁴⁹ quien es apoyado por el consejo regional.²⁵⁰ Ambos órganos constituyen, conjuntamente, el gobierno regional. Pues bien, éste administra un fondo de inversión llamado Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), desde el cual se pueden asignar recursos de manera directa a las municipalidades. Habitualmente este instrumento cuenta con partidas definidas como “provisiones de educación”, que se destinan a infraestructura educacional.²⁵¹

El Fondo Común Municipal, por su parte, es un fondo redistributivo a cuya generación colaboran todas las municipalidades del país, en proporción a sus ingresos propios. Sin embargo, las cuatro municipalidades más ricas colaboran con un porcentaje de sus ingresos algo superior al de las otras 343. La finalidad de este fondo, en palabras de Ignacia Serrano y Berner Herdi, es “resolver los problemas de brecha fiscal y de diferencia de los beneficios fiscales en las diferentes comunas”.²⁵²

En cuanto a los derechos,²⁵³ permisos²⁵⁴ y concesiones,²⁵⁵ tanto su establecimiento como la política de fijación de los respectivos cobros son determinados por el alcalde, con la anuencia del concejo municipal.²⁵⁶

Entre los ingresos que pueden percibir los municipios deben destacarse los que reciben por los servicios educacionales y sanitarios que les

²⁴⁹ El Intendente es la máxima autoridad en el nivel regional y es de exclusiva confianza del presidente de la República. Constitución de 1980, artículos 32, número 7, y 111.

²⁵⁰ El Consejo Regional es un órgano de representación política indirecta. Sus integrantes son nombrados por los concejales de cada región. Su regulación constitucional se encuentra en el artículo 113 de la ley fundamental.

²⁵¹ Serrano, Claudia y Fernández, Ignacia, *Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, anexo II, apartado Chile, subapartado “Descentralización fiscal”.

²⁵² Serrano, Ignacia y Berner, Heidi, *Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*, p. 9.

²⁵³ Se denomina derechos al cobro que efectúa en este caso la municipalidad por los servicios que presta a terceros.

²⁵⁴ Se denomina permisos al cobro que impone en este caso una municipalidad por las autorizaciones esencialmente precarias o revocables que confiere para la realización de una determinada actividad en bienes municipales o nacionales de uso público. Véase Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 53.

²⁵⁵ Se denomina concesiones al cobro que impone en este caso una municipalidad por las autorizaciones que confiere para la realización de una determinada actividad en bienes municipales o nacionales de uso público. A diferencia del permiso, la concesión no puede ser terminada sino por causa legal. Véase Fernández, José, *Derecho municipal chileno*, p. 52.

²⁵⁶ Ley 18.695, artículo 65, letras a) y c).

fueron traspasados en la década de los ochenta. Según se ha dicho, esta transferencia de competencias desde el nivel central implicó que este último conservara la responsabilidad de financiar su prestación. Por tanto, el monto de esta forma de ingresos municipales es determinado por el gobierno nacional.

Los tributos expresamente incluidos en la Ley Orgánica de Municipalidades son el territorial, el permiso de circulación y las patentes. El impuesto territorial se aplica sobre la propiedad raíz, que considera exclusivamente el valor del inmueble, con prescindencia del ingreso del grupo familiar que lo habita o de la riqueza que genera para quien lo posee. El permiso de circulación es un tributo que se exige a los dueños de vehículos motorizados, y su valor también se aplica en proporción al valor del bien. Las patentes de alcoholes son tributos aplicados respecto de aquellos establecimientos que comercializan el consumo de bebidas alcohólicas. A estos impuestos deben añadirse las demás patentes, que se aplican respecto de personas naturales o jurídicas por el hecho de desempeñar una actividad comercial o profesional en el territorio municipal.

Las multas constituyen una sanción por la vulneración de normas administrativas. Su cobro corresponde a órganos jurisdiccionales que forman parte de la administración municipal llamados juzgados de policía local.

3. El municipio: un lugar más para la desigualdad

Chile es uno de los países en que la desigualdad entre los sectores de mayores ingresos y los más pobres es más elevada. De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, que periódicamente aplica el gobierno, esa distancia prácticamente no ha variado desde el retorno a la democracia. Por el contrario, parece posible afirmar que incluso ha empeorado en ciertos momentos de la década de los noventa. Así, en el decenio 1990 a 2003 los ingresos del 20% más rico de la población chilena equivalían a entre 13 y 15 veces los ingresos del 20% más pobre. Si se comparan los ingresos del 10% más rico con el 10% más pobre, los primeros ganan entre 27 y 38 veces más que estos últimos en el mismo periodo.²⁵⁷

²⁵⁷ Información de la encuesta CASEN citada en <http://www.proyectopropio.cl/piensa-chile/desigualdad/doc/Desigualdad%20y%20Oportunidades%202.doc>, página 2, última consulta: 17 de julio de 2006.

Esa inequitativa distribución del ingreso nacional entre los diversos hogares se repite en el ámbito municipal. Según Bernardo Navarrete, “el 69 por ciento de los ingresos municipales se concentra en un 10 por ciento de los municipios, los mismos que a su vez concentran un 72% de los impuestos”.²⁵⁸

La situación probablemente no sería tan crítica si esa inequitativa distribución de la riqueza entre municipios careciera de impacto en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, según un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, citado por el mismo Bernardo Navarrete, en el grado de logro del IDH, el resultado de 333 comunas chilenas es el siguiente:²⁵⁹ muy bajo: 13; bajo: 193; medio: 113; alto: 12; muy alto: 2.

Estos datos permiten afirmar que, desde el punto de vista del financiamiento, parece necesario tomar serias medidas a nivel municipal. La falta de decisiones o decisiones inadecuadas no harán más que mantener en la marginación a un elevado número de vecinos en cada comuna y a muchos nacionales en parte demasiado importante del país.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES, *Manual 10: municipio y atención primaria en salud*. Fuente: <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Manual%20Municipio%20y%20Atencion%20Primaria%20de%20Salud.pdf>. Fecha última consulta: 8 de julio de 2006.

BARRA, Nancy, *Probidad administrativa*. Fuente: http://bd.legal.cl/LNC_hile/lpext.dll?f=templates&fn=altmain-hit-h.htm&vid=118&2.0. Fecha última consulta: 13 de julio de 2006.

CONCHA, Juan Enrique, *Cuestiones obreras*, sin editorial, 1899.

CRUZ-COKE, Ricardo, *Historia electoral de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1984.

FELIÚ CRUZ, Guillermo y GODOY URZÚA, Hernán, *Estructura social de Chile*. Fuente: http://www.odisea.ucv.cl/download/documentos/2%20medio/unid%204/Estructura_social.doc. Fecha última consulta: 1o. de julio de 2006.

²⁵⁸ Navarrete, Bernardo, *El municipio en la transición chilena: desconfianza, desigualdad y mala evaluación de los servicios*, cuadro 1.

²⁵⁹ *Ibidem*, sin apartados.

- FERNÁNDEZ RICHARD, José, *Derecho municipal chileno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003.
- FUENTE HULAUD, Felipe de la, “El principio de legalidad”, en CADEMARTORI ROSSO, David (ed.), *El municipio. Estudios jurídicos*, Valparaíso, Centro de Estudios Públicos y Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, 1994.
- GALLARDO ÁLVAREZ, Nelson Antonio, *Irrupción de los agentes privados en el sistema educacional: causas de una necesidad histórica*. Fuente: <http://www.fortunecity.com/victorian/bronte/406/IRRUPCIONDELOSAGENTEPRIVADOS.html>. Fecha última consulta: 8 de julio de 2006.
- GONZÁLEZ VILLAR, Carlos José, *Descentralización y reforma política estatal en Chile*. Fuente: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038106.html>. Fecha última consulta: 10 de julio de 2006.
- LEÓN XIII (papa), Encíclica *Rerum Novarum*, 1891.
- LORCA ROJAS, Gustavo, “Del reclamo de legalidad en la Ley Municipal”, *Anales de la Facultad de Derecho*, vol. XI, enero-diciembre de 1945, núms. 40 al 43. Para este trabajo se ha utilizado la versión disponible en: http://www.analesderecho.uchile.cl/CDA/an_der_articulo/0,1361,SCID%253D2087%2526ISID%253D183,00.html. Fecha última consulta: 30 de junio de 2006.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Fuente: <http://www.munipuentaalto.cl/paginas/Documentos%20de%20descarga/leyes%20y%20documentos/Ley%20Municipalidades%20-18695.pdf>. Fecha última consulta: 10 de julio de 2006.
- MONTESINOS, Egon, *Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile*. Fuente: http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_artex&pid=S1315-99842005009000006&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Fecha última consulta: 30 de junio de 2006.
- NAVARRETE, Bernardo, *El municipio en la transición chilena: desconfianza, desigualdad y mala evaluación de los servicios*. Fuente: http://www.agendapublica.uchile.cl/n4/1_navarrete.html. Fecha última consulta: 15 de julio de 2006.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICAS EDUCACIONALES, *Análisis crítico del proyecto de ley de subvención preferencial*. Fuente: <http://www.observatorioeducacion.uchile.cl/comunicaciones/comunicado1.pdf>. Fecha última consulta: 17 de julio de 2006.

- PINTO, Julio y SALAZAR, Gabriel, *Historia de Chile contemporánea*. Versión en word: http://www.plataforma.uchile.cl/fg/semestre2/_2002/memoria/modulo4/clase1/doc/cap4.doc. Fecha última consulta: 30 de junio de 2006.
- SERRANO, Claudia y HEIDI, Berner, *Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (Bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*. Fuente: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-446.pdf>. Fecha última consulta: 8 de julio de 2006.
- SERRANO, Claudia y FERNÁNDEZ, Ignacia, *Descentralización de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Fuente: http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/informe_descentralizacion_social_bid.doc. Fecha última consulta: 8 de julio de 2006.