

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y regula las asociaciones municipales.

BOLETÍN N° 6.792-06.

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional, iniciado en mensaje del ex Vice Presidente de la República, señor Edmundo Pérez Yoma, con urgencia calificada de “simple”.

A las sesiones en que la Comisión se ocupó de este asunto concurrieron, además de sus miembros, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: el Subsecretario, señor Miguel Flores; el Jefe de la División Jurídica, señor Claudio Radonich, y el abogado señor Álvaro Villanueva; del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: la analista, señora Catalina Salazar, y de la Asociación Chilena de Municipalidades: el Director Jurídico, señor Juan Esteban Millalonco y la abogada señora Francisca Telles.

- - -

Hacemos presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación, este proyecto de ley fue aprobado solamente en general.

- - -

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

Facultar a las municipalidades para asociarse entre ellas y reconocer personalidad jurídica a la respectiva asociación.

II. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Prevenimos que los artículos 1° y transitorio de este proyecto de ley, de aprobarse, deben serlo con el quórum de ley orgánica constitucional pues afectan normas de ese rango, como son las consignadas en la ley orgánica constitucional de municipalidades, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política.

III. ANTECEDENTES

4.1. De Derecho

1. Artículo 118 de la Constitución Política.
2. Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

4.2. De Hecho

El mensaje con que el Ejecutivo inició la tramitación de este proyecto señala que éste tiene su fundamento en la reforma constitucional que reconoció a las municipalidades facultad de asociarse entre ellas y gozar de personalidad jurídica (artículo 118). Esta iniciativa efectúa las adecuaciones necesarias de la ley orgánica municipal a la nueva normativa constitucional.

Recuerda el mensaje que los municipios se han agrupado en función de variadas materias desde hace casi veinte años, dejando de manifiesto su interés por desarrollar formas colaborativas en la gestión de sus instituciones, tal como ocurre con experiencias internacionales en que este mecanismo ha sido fundamental para el fortalecimiento de la autonomía municipal en asuntos de desarrollo político, financiero y administrativo. De esta manera, las asociaciones municipales constituyen un referente en la nueva gestión de los gobiernos locales y gran parte de los municipios está adscrita a alguna asociación, ya sea de carácter nacional, territorial o temático.

Agrega que desde su creación con la ley municipal, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha registrado la existencia formal de cuarenta y seis asociaciones municipales, que se agrupan de la siguiente forma:

Uno) Nacionales (Asociación Chilena de Municipalidades;

Dos) Regionales: constituidas por capítulos regionales de la Asociación Chilena de Municipalidades;

Tres) Territoriales: conforman el cincuenta y cinco por ciento de las que hoy existen, y están reunidas por un objetivo común relativo a un aspecto territorial compartido como es el caso de la identidad cultural, agro-ecológica o económica-productiva, y

Cuatro) Temáticas: agrupadas en torno a temas turísticos, mineros, desarrollo cultural y asuntos corporativos.

Expone en seguida el mensaje que de las cuarenta y seis asociaciones catastradas, once constituyen capítulos regionales de la Asociación Chilena de Municipalidades, correspondiendo las restantes a agrupaciones organizadas en relación con asuntos territoriales, de interés colectivo y, especialmente, con los de relevancia económica y adquisición conjunta de insumos. En lo que respecta a estas agrupaciones territoriales, el mensaje señala que se trata, principalmente, de municipios rurales (aproximadamente cinco comunas por asociación) con una población promedio de diecisiete mil quinientas personas, evidenciando con ello que son la vía por la cual las comunidades más pequeñas aumentan su influencia en las políticas regionales y nacionales.

Sin perjuicio de los importantes logros que ha permitido el asociacionismo municipal –continúa el mensaje-, estas agrupaciones han debido enfrentar dificultades originadas, entre otras razones, en la estructura normativa vigente que no les permite contar con personalidad jurídica, impidiéndoles actuar integralmente como sujetos de derecho con plena capacidad, obligándolas a funcionar bajo el alero de la municipalidad que transitoriamente ejerce la presidencia de la respectiva asociación. La situación descrita origina algunos de los siguientes problemas:

Uno) Ausencia de autonomía financiera: no cuentan con patrimonio propio, lo que se traduce en la imposibilidad de contraer compromisos financieros;

Dos) Dificultad en la administración de sus bienes, principalmente de los inmuebles, los que se incorporan en la administración temporal con costosos trámites cada vez que hay un cambio en la presidencia de la respectiva asociación, y

Tres) Problemas en la gestión del personal: para su adecuado funcionamiento es necesario contar con profesionales y técnicos, debiendo modificarse todos los contratos cada vez que hay un cambio en la presidencia.

A continuación, el mensaje menciona una resolución de la Contraloría General de la República que se refiere a los problemas enunciados, y que señala que la carencia de personalidad jurídica “dificulta su pleno desarrollo y su reconocimiento como sujetos de derecho. Por ello, se sugiere subsanar este inconveniente.”.

Expresa, también, que todas las consideraciones expuestas motivaron la reforma constitucional que les reconoce la posibilidad de contar con personalidad jurídica a las asociaciones municipales a que se hizo alusión.

En seguida, manifiesta el mensaje que la iniciativa persiguen los siguientes objetivos:

Uno) Profundizar el proceso de descentralización por medio del reconocimiento de la autonomía de las asociaciones municipales;

Dos) Permitir que las asociaciones puedan ser reconocidas como personas jurídicas, y, con ello, actuar como sujetos de derecho para avanzar en la mejora de la gestión de los asuntos municipales con independencia de los cambios en la conducción de las asociaciones y del municipio administrador;

Tres) Dar mayor estabilidad a los liderazgos asociativos. Según lo prescrito en la letra d) del artículo 138 de la ley municipal, continúa el mensaje, las asociaciones operan con la personalidad jurídica de la municipalidad a la que corresponda la presidencia temporal, la que “tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten”, cuestión que se pretende enmendar para afianzar los liderazgos con una mayor capacidad e independencia en la gestión.

Cuatro) Regular los actos administrativos de las asociaciones por medio del reconocimiento de su calidad de persona jurídica, lo que facultará a las asociaciones para contratar personal bajo su dependencia jurídica y administrativa, garantizando el fortalecimiento de equipos técnicos que colaboren para una mejor prestación de servicios propios de su competencia.

Cinco) Definir una dotación de personal estable y evitar las rotaciones, para evitar dificultades de orden administrativo y contable que debe soportar el municipio que administra temporalmente la asociación.

Seis) Regular el patrimonio de la asociación, permitiéndole contraer compromisos financieros que le entreguen la posibilidad, a su vez, de cumplir los compromisos que haya pactado.

Siete) Servir mejor a la comunidad. El reconocimiento jurídico de las asociaciones las perfecciona como herramienta eficaz para una adecuada gestión que, basada en economías de escala, les permite satisfacer de mejor forma las diversas necesidades que deben enfrentar.

En lo que se refiere a la personalidad jurídica de las asociaciones, el mensaje explica que la iniciativa regula los siguientes aspectos:

Uno) Procedimiento para su obtención;

Dos) El objeto;

Tres) Organización interna (administración y régimen jurídico de su personal);

Cuatro) Régimen de bienes;

Cinco) Financiamiento;

Seis) Mecanismos de control, y

Siete) Disolución.

Además, señala que por tratarse de personas jurídicas de derecho privado el procedimiento administrativo para su reconocimiento como tales debe ser sencillo y breve.

Expresa, también, que será la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el órgano encargado de registrar y recibir el depósito de las actas constitutivas y de los estatutos de las asociaciones municipales.

Por lo que hace al contenido del proyecto, explica el mensaje los aspectos fundamentales de la naturaleza y objeto de las asociaciones; su organización y personal; el patrimonio; el control, y la adecuación de las normas de la ley municipal.

En lo relativo a la naturaleza y objeto de las asociaciones, el mensaje señala que el proyecto establece que dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones sin fines de lucro con el objeto de facilitar la solución

de problemas comunes y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Con ese fin, gozarán de personalidad jurídica para el mismo objeto que actualmente se considera en la ley orgánica de municipalidades, esto es, la atención de servicios municipales comunes; la ejecución de obras de desarrollo local; el fortalecimiento de los instrumentos de gestión; la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que a los municipios les sean propios; la capacitación y el perfeccionamiento tanto del personal municipal como de los alcaldes y concejales, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales en materias que permitan perfeccionar el régimen municipal. En ningún caso podrán interferir en asuntos internos de las municipalidades.

En lo que se refiere a la organización y al personal, el mensaje expresa que el proyecto considera un régimen estatutario tipo, reenviando al reglamento las normas sobre constitución del directorio; reforma de estatutos; derechos y obligaciones de sus miembros; registro de afiliados; asambleas; disolución y demás disposiciones relativas a la organización, como, asimismo, las facultades y funcionamiento de las asociaciones que se constituyan en conformidad a las normas de este cuerpo legal. El personal de estas organizaciones se registrará por las normas del Código del Trabajo.

En lo referente a su patrimonio, expresa el mensaje que las asociaciones con personalidad jurídica dispondrán de éste, administrado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus miembros. El patrimonio estará formado por las cuotas de incorporación, ordinarias y extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos; por donaciones; por el producto de bienes y servicios; por la venta de activos y por erogaciones y subvenciones provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades o del Estado, y demás bienes que adquieran a su nombre.

Por lo que hace al control de su funcionamiento, las asociaciones estarán sujetas a una doble fiscalización respecto de los aportes que realicen las municipalidades, ésta estará a cargo de la Contraloría General de la República, en lo relativo al cumplimiento de sus disposiciones estatutarias y estarán sometidas al control de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (En lo relativo al cumplimiento de las obligaciones laborales, será competente la Dirección del Trabajo.).

Finalmente en lo tocante a la adecuación de las normas de la ley orgánica de municipalidades, el proyecto, incorpora en su artículo 129 (permite a los municipios constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado) un nuevo objeto, cual es la promoción y difusión del deporte y el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El texto despachado por la Honorable Cámara está constituido por dos artículos permanentes y una norma transitoria.

El artículo primero (numerales 1) al 4)) introduce modificaciones en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

El número 1) sustituye el inciso primero del artículo 129 de la ley municipal, norma que reconoce a los municipios la facultad de constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, con el objeto de promover la difusión del arte y de la cultura.

La norma de reemplazo replica la disposición descrita, incorporando en su objeto la promoción y difusión del deporte y el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.

El numeral 2) reemplaza el artículo 137 de la ley orgánica de municipalidades, que prescribe que éstas podrán asociarse para solucionar problemas que les sean comunes o aprovechar de mejor forma los recursos disponibles. (Inciso primero). Estas asociaciones podrán tener por objeto la atención de servicios comunes; la ejecución de obras de desarrollo social; el fortalecimiento de los instrumentos de gestión; la ejecución de programas de medio ambiente, turismo, salud u otros de su competencia; capacitación del personal municipal, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales para el perfeccionamiento del régimen municipal. (Inciso segundo.).

El nuevo artículo 137 incorpora una nueva disposición en el inciso primero que señala que estas asociaciones podrán gozar de personalidad jurídica de derecho privado según las reglas contenidas en esta ley. También modifica la letra e) –capacitación y perfeccionamiento del personal municipal–, en el sentido de que podrán beneficiarse de la capacitación y perfeccionamiento, además del personal municipal, los alcaldes y concejales.

El número 3) sustituye el encabezamiento del artículo 138 de la ley municipal (aspectos que deben considerarse en los convenios para crear asociaciones municipales) por otro, nuevo, que dispone que las municipalidades podrán asociarse entre ellas sin requerir de personalidad jurídica; convenios que deberán contener los aspectos que se enumeran en dicho artículo (obligaciones de los asociados; aportes financieros y demás recursos; personal, e individualización del municipio responsable de su administración).

El numeral 4) incorpora, a continuación del artículo 140, un nuevo Párrafo 3° compuesto por los artículos 141 a 150, “De la personalidad jurídica de las asociaciones municipales”, pasando los actuales artículos 141 a 146 a ser artículos 151 a 156, respectivamente.

El nuevo artículo 141, conformado con diez incisos, prescribe que la constitución de una asociación será acordada por los alcaldes de los municipios interesados, previo acuerdo de los concejos respectivos, en una asamblea celebrada ante un ministro de fe, que puede ser el secretario municipal de alguna de las concurrentes o un notario público con oficio en alguna de esas comunas.

Su inciso segundo dispone que las asociaciones municipales constituidas de acuerdo con las normas de este párrafo deberán solicitar su inscripción en el registro que, para este efecto, llevará el Ministerio del Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo), depositando en la misma institución, en el plazo de treinta días luego de celebrada la asamblea, una copia autorizada (reducida a escritura pública) del acta constitutiva, de su directorio provisional y de sus estatutos.

El inciso tercero entrega un plazo de sesenta días contados desde la entrega de los documentos a que se hizo referencia en el párrafo precedente para objetar la constitución de la asociación en caso de que no se haya cumplido con los requisitos legales, lo que será notificado por carta certificada al presidente del órgano directivo provisional.

Por su parte, el inciso cuarto prescribe que se podrán subsanar las observaciones en el plazo de treinta días luego de la notificación a que se refiere el inciso anterior. En caso de no realizarlas, se tendrá por no presentada la solicitud de inscripción en el registro del Ministerio del Interior, respondiendo los miembros del directorio provisional solidariamente por las obligaciones contraídas en el tiempo intermedio.

Cumplido el procedimiento descrito, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo inscribirá la asociación en el registro (inciso quinto).

A su turno, el inciso sexto señala que transcurrido el plazo del inciso tercero (sesenta días) sin que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo hubiere objetado el proceso, la solicitud de inscripción se entenderá aprobada.

Las asociaciones municipales gozarán de personalidad jurídica por el sólo hecho del depósito y registro. (Inciso séptimo).

El inciso octavo dispone que dentro del plazo de noventa días luego de la obtención de la personalidad jurídica, la asociación deberá convocar a una asamblea para la elección de su órgano directivo definitivo.

El inciso noveno entrega al directorio (que podrán integrar alcaldes y concejales) la administración de la asociación. Estará compuesto por, al menos, cinco miembros y considerar como mínimo los cargos de presidente, secretario y tesorero, correspondiendo la presidencia a uno de los alcaldes de las municipalidades que componen la respectiva asociación, que ejercerá la representación judicial y extrajudicial de la misma.

Finalmente, el inciso décimo remite al reglamento las normas sobre asambleas, elección del directorio y demás órganos, derechos y obligaciones, registro de afiliados, aprobación del presupuesto, disolución y demás disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de la asociación.

El artículo 142 crea el Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior. (inciso primero). Cualquier organización podrá solicitar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo un certificado de su inscripción. (inciso segundo). La referida Subsecretaría mantendrá el registro actualizado en un sitio electrónico de acceso libre y gratuito. (inciso tercero). El reglamento contendrá las otras disposiciones relativas a los contenidos y modalidades de la información del registro. (inciso cuarto).

El artículo 143 se refiere a los estatutos de la asociación, los que deberán contener, a lo menos, los siguientes asuntos:

- a) Nombre de la asociación;
- b) Indicación de la comuna en que tendrá domicilio;
- c) Finalidades y objetivos;
- d) Derechos y obligaciones de sus miembros;
- e) Órganos de dirección y de representación y sus respectivas atribuciones;
- f) Tipo y número de asambleas que se realizarán durante el año, indicando las materias que en ellas podrán tratarse;

g) Procedimiento y quórum para la reforma de estatutos y quórum para sesionar y adoptar acuerdos;

h) Normas sobre administración patrimonial y fijación de cuotas ordinarias y extraordinarias;

i) Normas y procedimientos que regulen la disciplina interna, resguardando el debido proceso;

j) Forma y procedimiento de incorporación y de desvinculación de la asociación, debiendo constar en ambos casos el respectivo acuerdo del concejo municipal correspondiente;

k) Periodicidad con la que deben elegirse sus dirigentes, la que no podrá exceder de cuatro años, y

l) Forma de liquidación de su patrimonio.

En su inciso segundo dispone que las asociaciones constituidas según las normas de este párrafo, podrán acogerse a los estatutos tipo que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo establezca mediante una resolución.

En el inciso tercero prohíbe negar la solicitud de personalidad jurídica a las asociaciones que cumplan con los requisitos de esta ley.

El artículo 144 obliga a las asociaciones a cumplir con sus estatutos (inciso primero). El representante de la asociación comunicará a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dentro del plazo de treinta días, las modificaciones que se introduzcan a los estatutos, domicilio o composición de sus órganos directivos (inciso segundo). La referida Subsecretaría fiscalizará lo dispuesto en este artículo, pudiendo solicitar toda la información necesaria para verificar el cumplimiento de las normas estatutarias (inciso tercero). El incumplimiento por parte de las asociaciones implicará su eliminación del registro (inciso cuarto).

El artículo 145 señala que las asociaciones constituidas de conformidad con las normas de ese párrafo dispondrán de patrimonio propio. Éste será gestionado según la voluntad mayoritaria de sus socios y estará conformado por las cuotas de incorporación y las de carácter ordinario y extraordinario que se establezcan; por donaciones; por el producto de bienes y servicios; por la venta de activos; subvenciones y aportes de personas naturales y jurídicas; de las municipalidades o entidades públicas (nacionales e internacionales), como también toda otra clase de bienes que adquieran a su nombre (inciso primero).

Con todo, sólo podrán recibir subvenciones de entidades públicas nacionales, fondos concursables u otros aportes de esa naturaleza las asociaciones vigentes en el registro. (inciso segundo).

Las municipalidades asociadas no podrán otorgar garantías reales ni cauciones de ninguna especie respecto de las obligaciones que contraigan como agrupación (inciso tercero).

El artículo 146 dispone en su inciso primero que la disolución de una asociación municipal deberá ser acordada por la mayoría de la asamblea, constando en un acta reducida a escritura pública notificada a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el plazo de treinta días luego de su suscripción.

Una vez disuelta –prescribe su inciso segundo- los bienes serán destinados al pago de sus obligaciones pendientes. En caso de existir un remanente, deberá restituirse a las municipalidades asociadas por medio de un proceso de liquidación determinado en el reglamento.

Por su parte, el artículo 147 entrega la regulación de las relaciones laborales del personal de las asociaciones al Código del Trabajo.

El artículo 148 expresa que se aplicarán de manera supletoria a las normas contenidas en esta ley las de los artículos 549 a 558 del Código Civil (Título XXXIII, De las personas jurídicas).

El artículo 149 dispone que el principio de transparencia de la función pública será aplicable a las asociaciones atendidas su naturaleza, constitución y objetivos. (Inciso primero).

De acuerdo al principio de transparencia (inciso segundo), las asociaciones deberán mantener en sus sitios electrónicos los siguientes antecedentes debidamente actualizados:

- a) Marco normativo;
- b) Estructura orgánica;
- c) Funciones y competencias de sus órganos internos;
- d) Estados financieros y memorias anuales;
- e) Entidades en las que tengan participación y el fundamento normativo que las justifica;

f) Composición de sus directorios y la determinación de quiénes sean responsables de la gestión y administración de la asociación;

g) Monto de los aportes públicos que reciban y de los que obtengan por medio de personas jurídicas o naturales, directamente o por medio de procedimientos concursables;

h) Remuneración percibida por el Secretario Ejecutivo y las de los funcionarios de la asociación, incluidos viáticos, gastos de representación, regalías o cualquier otro estipendio. También se incluirán los gastos con cargo a los fondos de la asociación en que haya incurrido su presidente u otros miembros del directorio por viáticos, traslados y gastos de representación, y

i) Contratos de estudio, asesorías y consultorías a personas naturales o jurídicas.

Su inciso tercero obliga a incorporar la información descrita en los sitios electrónicos de manera completa y con fácil acceso.

Finalmente, el nuevo artículo 150 señala que no obstante lo dispuesto en el artículo 136 (fiscalización por parte de la Contraloría General de la República de las fundaciones o asociaciones municipales), el organismo contralor podrá ejercer sus facultades de control en el patrimonio de las asociaciones municipales de las que trata este párrafo.

El artículo segundo del proyecto aprobado por la Honorable Cámara prescribe que el reglamento a que se refieren los artículos 141 y 142 deberá dictarse en el plazo de ciento veinte días luego de la publicación de esta ley.

La norma transitoria entrega a las asociaciones vigentes la opción de gozar de personalidad jurídica por el solo hecho del depósito de sus estatutos en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, debiendo ajustarse a lo dispuesto en los artículos 141 y 143 de esta ley. (Inciso primero).

La decisión de obtener personalidad jurídica como la adecuación de sus estatutos deberá contar con el voto favorable de la mayoría de las municipalidades asociadas. (Inciso segundo).

V. DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio de esta iniciativa, el **Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Miguel Flores**, señaló que en el año 2009 fue promulgada la ley N° 20.346, que contiene la reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal. En virtud de dicha enmienda, se modificó el inciso sexto del artículo 118 de la Carta Fundamental, estableciendo al efecto que “Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado”. Por consiguiente, estas organizaciones podrán obtener personalidad jurídica, lo cual les era imposible antes de la modificación constitucional referida.

En razón de lo anterior, manifestó la necesidad de efectuar las adecuaciones y complementaciones pertinentes en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, con el objeto de regular las asociaciones municipales. Sobre este asunto hizo presentes las siguientes consideraciones que sirven de sustento a la iniciativa de legislar sobre la materia:

Uno) La mencionada reforma constitucional que habilitó a las asociaciones para obtener personalidad jurídica, generó, en su oportunidad, amplio apoyo de todos los sectores parlamentarios resultando finalmente aprobada en un breve plazo por el Congreso Nacional.

Dos) Este proyecto ha sido concordado íntegramente con la Asociación Chilena de Municipalidades.

Tres) Actualmente existen en el país alrededor de cuarenta y seis asociaciones de municipalidades, tanto temáticas como territoriales, que funcionan conforme a convenios celebrados entre ellas y al amparo del municipio correspondiente al alcalde que esté presidiendo la organización.

Cuatro) En diversas cuentas públicas anuales, el Contralor General de la República ha señalado la conveniencia que las asociaciones municipales puedan obtener personalidad jurídica.

Cinco) Gozar de personalidad jurídica les permitirá a las asociaciones actuar como sujetos de derecho y realizar otros actos jurídicos.

Seis) Mejor situación institucional para enfrentar catástrofes.

Respecto de los contenidos del proyecto en informe, el señor Subsecretario expresó que considerando la naturaleza de la personalidad jurídica que la reforma constitucional estableció para estas

asociaciones -de derecho privado-, el procedimiento administrativo que se contempla responde a un trámite simple, ágil y económico que permitirá la obtención de tal personería mediante un sistema sencillo y breve, previo acuerdo aprobatorio de los respectivos concejos.

Explicó que será la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el órgano encargado de registrar y recibir en depósito el acta constitutiva y los estatutos de las asociaciones de municipalidades que deseen contar con personalidad jurídica.

Señaló además que las asociaciones son organizaciones sin fines de lucro cuya finalidad es facilitar la solución de problemas comunes y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En cuanto al objeto, expresó que estos podrán referirse a las siguientes materias: la atención de servicios municipales comunes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud u otros fines que a las municipalidades les sean propios; capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, alcaldes y concejales, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, con el fin de perfeccionar el régimen municipal.

Destacó además los siguientes otros aspectos relevantes de esta iniciativa de ley:

Uno) El personal de estas organizaciones se registrará por las normas laborales y previsionales del sector privado.

Dos) Será opcional tener o no personalidad jurídica.

Tres) Las asociaciones que gocen de personalidad jurídica dispondrán de patrimonio propio, el que será gestionado de acuerdo con la voluntad mayoritaria de sus miembros.

Cuatro) El patrimonio estará conformado con las cuotas de incorporación, ordinarias y extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos; las donaciones; el producto de bienes y servicios; la venta de activos; las erogaciones y subvenciones provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades o del Estado, y por los demás bienes que adquieran a su nombre.

Cinco) La Contraloría General de la República fiscalizará los aportes municipales que les sean entregados.

Seis) La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo controlará el debido cumplimiento de las finalidades establecidas en sus estatutos, así como la obligación de comunicar las modificaciones estatutarias, de domicilio legal o composición de su directorio.

Siete) La Dirección del Trabajo fiscalizará las relaciones laborales del personal

Ocho) Finalmente, y atendida su directa relación con la materia principal del proyecto, se incorpora en éste una adecuación al texto de la ley orgánica constitucional de municipalidades, concordante con el actual inciso sexto del artículo 118 de la Carta Fundamental, relativa al objeto que pueden tener las corporaciones o fundaciones de integración municipal. Específicamente, se agrega en el artículo 129 de la ley N° 18.695 -como objeto de tales corporaciones o fundaciones- la promoción y difusión del deporte y el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Bianchi** consultó acerca de las áreas que presentan mayor demanda para plantear soluciones comunes en el mundo municipal.

El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Flores, señaló que son dos los temas que presentan el mayor grado de asociatividad: el área territorial y los motivos temáticos. Sin perjuicio de ello, expresó que las materias tratadas por las agrupaciones de municipios funcionan según el liderazgo del alcalde que ocupe la administración temporal.

El Honorable Senador señor Sabag lamentó la ausencia de la directiva de la Asociación Chilena de Municipalidades, pues, según dijo, este es un proyecto de alta trascendencia para el fortalecimiento del asociacionismo municipal, que le permitirá tener personalidad jurídica, lo cual transformará a los municipios en agrupaciones con reconocimiento legal para satisfacer de mejor manera las necesidades de la ciudadanía, en las comunidades más pequeñas.

El Honorable Senador señor Pérez Varela expresó que esta iniciativa es una señal importante para el mundo municipal pues viene a entregar regulación legal a la reforma constitucional que el Congreso aprobó, precisamente, para dotar de mayor autonomía a los municipios. Valoró el reconocimiento para que estas agrupaciones tengan personalidad jurídica en un trámite administrativo breve y sencillo y, finalmente, llamó la atención acerca de la fiscalización sobre las asociaciones y el manejo de sus recursos, materia sobre la cual, a su juicio, el concejo debiera tener más ingerencia.

A su turno, **el Honorable Senador señor Zaldívar** coincidió con los argumentos enunciados en el sentido de que esta iniciativa constituye una herramienta importante para el desarrollo de las municipalidades, pudiendo transformarse en el comienzo de alianzas entre los municipios para tratar temas comunes que hoy las aquejan, como es el caso, por ejemplo, de los vertederos y reciclaje de basura. En el mismo sentido, indicó que otros asuntos, como la educación y la salud, pueden ser operados por las asociaciones municipales en las comunas de menor tamaño con más recursos, tanto financieros como humanos.

En razón de los argumentos expuestos, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Bianchi, Perez Varela, Sabag y Zaldívar acordó aprobar la idea de legislar respecto de este proyecto de ley.

- - -

En consecuencia, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación de este proyecto de ley en los mismos términos que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados. Su texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior:

1) Sustitúyese el inciso primero del artículo 129, por el siguiente:

"Artículo 129.- Una o más municipalidades podrán constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo."

2) Reemplázase el actual artículo 137, por el siguiente:

"Artículo 137.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de

problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 3º del presente Título.

Las asociaciones podrán tener por objeto:

- a) La atención de servicios comunes.
- b) La ejecución de obras de desarrollo local.
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales.
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal."

3) Sustitúyese el encabezamiento del inciso primero del artículo 138, por el siguiente:

"Artículo 138.- Del mismo modo, las municipalidades podrán celebrar convenios para asociarse entre ellas sin requerir personalidad jurídica. Tales convenios deberán contemplar, entre otros aspectos, los siguientes:".

4) Incorpórase, a continuación del artículo 140, el siguiente Párrafo 3º, compuesto por los artículos 141 a 150, pasando los actuales artículos 141 a 146, a ser artículos 151 a 156, respectivamente:

"Párrafo 3º

De la personalidad jurídica de las Asociaciones Municipales

Artículo 141.- La constitución de una asociación será acordada por los alcaldes de las municipalidades interesadas, previo acuerdo de sus respectivos concejos, en asamblea que se celebrará ante un ministro de fe, debiendo actuar como tal el secretario municipal de alguna de tales municipalidades, o un notario público con sede en alguna de las comunas de las mismas.

Las asociaciones municipales constituidas en conformidad a las normas de este párrafo deberán efectuar una solicitud de inscripción en el Registro que se llevará para tales efectos y depositar una copia autorizada reducida a escritura pública del acta de su asamblea constitutiva, de su directorio provisional y de sus estatutos, ante el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dentro del plazo de treinta días contado desde la fecha de la asamblea.

Dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha de la recepción de los documentos antes señalados, el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, podrá objetar la constitución de la asociación, si no se hubiere dado cumplimiento a los requisitos que la ley establece para su formación y para la aprobación de sus estatutos, todo lo cual será notificado por carta certificada al presidente del órgano directivo provisional de aquélla.

La asociación deberá subsanar las observaciones efectuadas dentro del plazo de treinta días, contado desde su notificación. Si así no lo hiciere, se tendrá por no presentada su solicitud de inscripción en el Registro y los miembros de la directiva provisional responderán solidariamente por las obligaciones que la organización hubiese contraído en ese lapso.

Cumplido el procedimiento anterior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo procederá a inscribir la organización en el Registro que llevará para tal efecto.

Transcurrido el plazo establecido en el inciso tercero, sin que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo hubiere objetado la constitución, la solicitud de inscripción se entenderá aprobada.

Las asociaciones municipales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de haber efectuado el depósito y registro que se establece en el presente párrafo.

Dentro del plazo máximo de noventa días siguientes a la obtención de la personalidad jurídica, la organización deberá convocar a una asamblea extraordinaria, en la que se elegirá a su órgano directivo definitivo.

El directorio, que podrán integrar alcaldes y concejales, ejercerá la administración de la asociación, estará constituido por un mínimo de cinco miembros y deberá contemplar, a lo menos, los cargos de presidente, secretario y tesorero. La presidencia corresponderá a uno de los alcaldes de las municipalidades que componen la respectiva asociación.

El presidente del directorio lo será también de la asociación y tendrá su representación judicial y extrajudicial.

Un reglamento establecerá las normas sobre asambleas, elección del directorio y demás órganos de la asociación, reforma de sus estatutos, derechos y obligaciones de sus miembros, registro de afiliados, aprobación del presupuesto y del plan de trabajo anual, disolución y demás disposiciones relativas a la organización, facultades y funcionamiento de las asociaciones que se constituyan en conformidad a las normas de este párrafo.

Artículo 142.- Existirá un Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

Cualquiera asociación municipal podrá solicitar de la citada Subsecretaría el otorgamiento de un certificado que dé cuenta de su inscripción en el Registro.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo mantendrá el Registro permanentemente actualizado, siendo accesible vía Internet, en forma gratuita y sin exigencia de clave para el ingreso de los usuarios.

El reglamento señalará las demás disposiciones relativas a la forma, contenidos y modalidades de la información del Registro que sean indispensables para su correcta y cabal operación.

Artículo 143.- Los estatutos de las asociaciones municipales deberán contener, a lo menos, las siguientes estipulaciones:

- a) Nombre de la asociación;
- b) Indicación de la comuna en que tendrá domicilio la asociación;
- c) Finalidades y objetivos;
- d) Derechos y obligaciones de sus miembros;
- e) Órganos de dirección y de representación y sus respectivas atribuciones;
- f) Tipo y número de asambleas que se realizarán durante el año, indicando las materias que en ellas podrán tratarse;

g) Procedimiento y quórum para reforma de estatutos y quórum para sesionar y adoptar acuerdos;

h) Normas sobre administración patrimonial y forma de fijar cuotas ordinarias y extraordinarias;

i) Indicación de la Contraloría Regional ante la cual harán entrega de su contabilidad;

j) Normas y procedimientos que regulen la disciplina interna, resguardando el debido proceso;

k) Forma y procedimiento de incorporación y de desafiliación a la asociación, debiendo constar en ambos casos el respectivo acuerdo de concejo municipal correspondiente;

l) Periodicidad con la que deben elegirse sus dirigentes, la que no podrá exceder de cuatro años, y

m) Forma de liquidación.

Las asociaciones que se constituyan de conformidad al presente párrafo podrán acogerse a estatutos tipo que establecerá la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior mediante resolución.

No podrá negarse el otorgamiento de la personalidad jurídica a las asociaciones municipales cuyos estatutos cumplan con los requisitos que la presente ley establece al efecto.

Artículo 144.- Las asociaciones deberán dar cumplimiento permanente a sus estatutos.

El representante de la respectiva asociación deberá comunicar al Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dentro del plazo de 30 días, toda modificación que se introduzca a sus estatutos, domicilio legal o composición de los órganos directivos.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo estará facultada para fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos anteriores, para lo cual podrá solicitar, tanto a las asociaciones como a las municipalidades que las conformen, toda la información necesaria para verificar el cumplimiento de sus estatutos.

El incumplimiento de estas obligaciones acarreará la eliminación de la asociación del Registro.

Artículo 145.- Las asociaciones municipales constituidas conforme a las disposiciones del presente párrafo dispondrán de patrimonio propio, que será gestionado de acuerdo a la voluntad mayoritaria de sus socios, y que estará formado por las cuotas de incorporación, cuotas ordinarias y cuotas extraordinarias, determinadas con arreglo a los estatutos; por donaciones; por el producto de bienes y servicios; por la venta de activos y por erogaciones, subvenciones y aportes provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades, o entidades públicas, nacionales o internacionales; y, demás bienes que adquieran a su nombre.

Con todo, sólo serán sujeto de subvenciones provenientes de entidades públicas nacionales, fondos concursables o todo otro aporte de recursos de esta naturaleza, aquellas asociaciones que se encuentren vigentes en el Registro Único de Asociaciones Municipales, establecido en el artículo 142.

Las municipalidades socias no podrán otorgar garantías reales, ni cauciones de ninguna especie, respecto de las obligaciones que puedan contraer las asociaciones a las que pertenezcan.

Artículo 146.- La disolución de una asociación de municipalidades deberá ser decidida por la mayoría absoluta de la Asamblea de socios, debiendo constar dicho acuerdo en un acta reducida a escritura pública, de la que deberá notificarse a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el plazo de 30 días desde su fecha de suscripción.

En este caso los bienes serán destinados al pago de obligaciones pendientes. De existir un remanente, luego de servir tales obligaciones, éste deberá restituirse a las municipalidades socias, a través de un procedimiento de liquidación establecido en el reglamento indicado en el artículo 141.

Artículo 147.- El personal que labore en las asociaciones municipales de que trata el presente párrafo se regirá por las normas laborales y previsionales del sector privado.

Artículo 148.- A estas asociaciones les será aplicable, en forma supletoria, lo dispuesto en los artículos 549 a 558 del Código Civil.

Artículo 149.- Atendida su naturaleza, constitución y objetivos, a las asociaciones municipales les será aplicable el principio de la transparencia de la función pública consagrado en el inciso segundo del artículo 8º de la Constitución Política y en los artículos 3º y 4º de la Ley de

Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.

En virtud de dicho principio, las asociaciones deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes debidamente actualizados:

- a) El marco normativo que les sea aplicable.
- b) Su estructura orgánica u organización interna.
- c) Las funciones y competencias de cada una de sus unidades u órganos internos.
- d) Sus estados financieros y memorias anuales.
- e) Las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.
- f) La composición de sus directorios y la individualización de los responsables de la gestión y administración de la asociación.
- g) Los montos de los aportes de fondos públicos que reciban; como asimismo de todo aporte económico recibido de personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales.
- h) Toda remuneración percibida en el año por el Secretario Ejecutivo y demás funcionarios de la asociación, incluyendo lo recibido por concepto de viáticos, gastos de representación, regalías y, en general, todo otro estipendio otorgado por la institución. Asimismo, deberá incluirse todo gasto efectuado con cargo a los fondos de la asociación en que haya incurrido su Presidente y demás miembros del Directorio, por concepto de viáticos, traslados, gastos de representación y otros de similar naturaleza.
- i) Las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías a personas naturales o jurídicas.

La información anterior deberá incorporarse a sus sitios electrónicos en forma completa, y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito.

Artículo 150.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 de la presente ley, la Contraloría General de la República podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre las asociaciones

municipales de que trata este párrafo, respecto de su patrimonio, cualquiera sea su origen.".

Artículo 2º.- El reglamento a que se refieren los nuevos artículos 141 y 142, incorporados por el presente cuerpo legal a la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, deberá ser dictado en el plazo de 120 días, contado desde la fecha de publicación de esta ley en el Diario Oficial.

Artículo transitorio.- Las asociaciones municipales actualmente constituidas en conformidad a la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, podrán gozar de personalidad jurídica por el simple depósito de sus estatutos en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, los que previamente deberán ajustarse a lo dispuesto en los artículos 141 y 143 de este cuerpo legal.

Tanto la decisión de obtener personalidad jurídica, como la adecuación de sus estatutos, deberán contar con el acuerdo de la mayoría de las municipalidades asociadas.".

- - -

Acordado en sesión de 31 de agosto de 2010, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Sabag (Presidente), Bianchi, Pérez Varela y Zaldívar.

Sala de la Comisión, a 6 de septiembre de 2010.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES Y REGULA LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES.

(BOLETÍN N° 6.792 -06)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** facultar a las municipalidades para asociarse entre ellas y gozar de personalidad jurídica.
- II. **ACUERDOS:** Aprobar el proyecto en general. (4x0)
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**
El proyecto de ley está conformado por dos artículos permanentes y una norma transitoria.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Prevenimos que los artículos 1° y transitorio de este proyecto de ley, de aprobarse, deben serlo con el quórum de ley orgánica constitucional pues afectan normas de ese rango, como son las consignadas en la ley orgánica constitucional de municipalidades, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política.
- V. **URGENCIA:** “simple”.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje del ex Vicepresidente de la República, señor Edmundo Pérez Yoma.
- VII. **TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** los artículos 1°, salvo su número 2) que fue objeto de votación separada, y transitorio del proyecto, fueron aprobados, tanto en general como en particular con el voto favorable de 103 señores Diputados. Por su parte el número 2) del artículo 1° del proyecto fue aprobado tanto en general como en particular, con el voto favorable de 100 señores Diputados, en ambos casos de 119 en ejercicio, dándose cumplimiento, respectivamente, a lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República.

- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 28 de julio de 2010.
- X. **TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general (primer informe).
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - 1. Constitución Política, artículo 118.
 - 2. Ley N° 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.

Valparaíso, 6 de septiembre de 2010

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de la Comisión