

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

BOLETÍN Nº5224-07-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social pasa a informar el proyecto de reforma constitucional referido en el epígrafe, de origen en mensaje, que cumple su primer trámite, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia con fecha 8 de julio, calificándola de "simple".

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

En forma previa al análisis del proyecto se hace constar, en lo sustancial, lo siguiente:

a) La **idea matriz** de la iniciativa en informe es **permitir que las asociaciones de municipalidades puedan gozar de personalidad jurídica.**

b) El **artículo único debe ser aprobado por las tres quintas partes de los diputados en ejercicio**, de acuerdo al artículo 127 inciso segundo de la Carta Magna.

c) El proyecto **no requiere** ser conocido por la Comisión de **Hacienda**.

d) Éste fue **aprobado, en general, por asentimiento unánime**. Participaron en la votación las señoras Pascal (doña Denise) y Turres (doña Marisol) y los señores De Urresti, Duarte, Egaña, Godoy, Jaramillo, Ojeda, Valenzuela y Ward.

e) Se designó **Diputado Informante** a la señora **TURRES, doña Marisol**.

Con motivo del tratamiento del proyecto enunciado, la Comisión contó con la participación de la subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), señora Claudia Serrano; y de los asesores de esa repartición, señores Juan Carlos Anabalón, Rodrigo Cabello, Samuel Garrido, Víctor Hugo Miranda y Álvaro Villanueva.

II.- ANTECEDENTES.

El mensaje.

Éste señala en primer término que en varios países, tanto europeos como latinoamericanos, ha cobrado auge una modalidad específica del derecho de asociación, referida a los gobiernos locales, cuyo balance es positivo, pues las asociaciones configuradas al amparo de la legislación han sido articuladoras de acuerdos y promotoras del desarrollo.

Agrega que en Chile, en los últimos años, los gobiernos locales también han mostrado una tendencia al asociacionismo, prueba de lo cual es que en 1993 se creó la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), institución que se ha

constituido en un interlocutor nacional representativo de los municipios, tanto con el sector público como privado. Paralelamente, se han conformado asociaciones regionales de esta naturaleza, que agrupan a los municipios de la región correspondiente. También ha surgido una tercera modalidad, y consiste en la constitución de asociaciones de carácter territorial, que comprenden a las municipalidades que comparten elementos geográficos, históricos, productivos o turísticos.

El asociacionismo en el ámbito del gobierno local se sustenta en lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política, que reconoce el derecho de las municipalidades a asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Estos últimos pueden ser de carácter temporal o permanente.

A esta materia se refiere, por su parte, la ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo artículo 110 dispone que en cada región donde se configure un área metropolitana deberá existir un consejo coordinador regional de acción municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en aquélla y que requieran de tratamiento conjunto. Los integrantes de este consejo son los alcaldes respectivos.

En relación con el mismo tema, el artículo 18 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, favorece el desarrollo del asociacionismo municipal al establecer que dos o más municipios, cuya población fuere igual o inferior a cien mil habitantes, pueden celebrar un convenio para compartir entre sí una misma unidad, logrando así un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. También, y en armonía con dicho precepto, está permitido que dos o más municipalidades convengan que un mismo funcionario ejerza, simultáneamente, labores análogas en ellas.

Sin perjuicio de los avances jurídicos y prácticos que es dable constatar en materia de asociacionismo municipal, el tópico enfrenta un importante escollo, y éste radica en que la Constitución Política no aborda el asunto de la obtención de la personalidad jurídica por parte de las asociaciones municipales.

Tampoco la LOC de Municipalidades se refiere a este punto, ya que el párrafo que dedica a las asociaciones de municipalidades (artículos 137 a 140) regula aspectos tales como el objeto de la asociación, el contenido del convenio respectivo y los recursos necesarios para su funcionamiento, omitiendo lo relativo a la obtención de personalidad jurídica.

Subraya el mensaje que, aparte del vacío constitucional en la materia, ninguna de las diversas modalidades vigentes en nuestro ordenamiento jurídico es apta para dar vida legal a una asociación de municipios.

Como consecuencia de ello, estas agrupaciones no disponen de patrimonio propio ni pueden contratar personal bajo su dependencia jurídica y administrativa. Para poder actuar en la vida jurídica, han debido hacer uso de la personalidad correspondiente a la municipalidad del alcalde que lidera o preside la agrupación, con las consiguientes rotaciones que traen consigo los cambios a nivel directivo, y que naturalmente provocan dificultades administrativas y contables.

Resulta pertinente, en este orden de ideas, recordar que la Contraloría General de República ha emitido dictámenes haciendo presente la necesidad de que el municipio que perciba los aportes para el funcionamiento de una asociación no los incorpore en su presupuesto, sino que los registre y controle en una cuenta

complementaria de administración de fondos. De esta forma, se procura que se asignen recursos sólo a los fines propios de la asociación.

En estrecha vinculación con lo consignado anteriormente, es pertinente señalar que en su cuenta pública del año 2006, el señor Contralor se refirió expresamente a las asociaciones municipales, indicando que la carencia de personalidad jurídica les “(...) *dificulta su pleno desarrollo y su reconocimiento como sujetos de derecho. Por ello, se sugiere subsanar este inconveniente*”.

En razón de lo expuesto, para avanzar hacia mayores niveles de autonomía en la gestión, se requiere de la existencia jurídica plena de las asociaciones de municipios. Junto con la consecución del objetivo señalado, la reforma propuesta permitirá profundizar el proceso de descentralización, logrando que cada gobierno local disponga de los medios jurídicos necesarios para relacionarse libremente con instituciones similares, en pro de otorgar un mejor servicio a la comunidad.

Complementando los antecedentes consignados en el mensaje, el Ejecutivo señaló que, en virtud de una reforma que se incorporó a la Carta Fundamental en 1991, se permitió a los municipios asociarse para el cumplimiento de sus fines propios. Posteriormente, en 1993, se constituyó la Asociación Chilena de Municipalidades, que agrupa prácticamente a todas las existentes en el país. Sin perjuicio de esa organización, que es la más importante, hay otras asociaciones de municipios, que atienden a factores territoriales o se abocan a temas específicos (desarrollo rural, turístico, etc.). Todas ellas, sin embargo (que suman 48), carecen de personalidad jurídica y actúan con la que posee el municipio que hace de cabeza de la asociación pertinente. Lo anterior trae consigo una serie de dificultades en materia financiera, de gestión de patrimonio y de administración de personal, que se subsanarían al estar dotadas de personería jurídica. Finalmente, es importante tener en consideración que el proyecto de reforma constitucional sobre este tópico cobrará sentido práctico una vez que se apruebe la ley que regule el procedimiento de obtención de personalidad jurídica por parte de las asociaciones de municipalidades y los demás aspectos inherentes a este tema.

III.- IDEA MATRIZ.

La idea matriz del proyecto es fortalecer el asociacionismo municipal, considerando que este instrumento de integración se ha convertido en un factor de fortalecimiento de los gobiernos locales. En aras de lo anterior, se consagra expresamente en el texto constitucional la posibilidad de que las asociaciones de municipalidades puedan tener personalidad jurídica.

IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A) General.

Durante la discusión en general de la iniciativa legal en informe, ella concitó un amplio respaldo, destacándose que una iniciativa de esta naturaleza fortalecerá el derecho de asociación a nivel municipal, ya que va a permitir a estas corporaciones

de derecho público contar con el adecuado marco jurídico para impulsar acciones de interés conjunto, que redundarán en un mayor bienestar de la población.

Puesto en votación general el proyecto, fue aprobado por unanimidad, con los votos de los señores parlamentarios ya individualizados.

B) Particular.

Artículo Único

La idea matriz del proyecto se plasma en un solo artículo, que modifica el inciso sexto del artículo 118 de la Carta Fundamental, que en su redacción vigente estipula que las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios.

La enmienda a la disposición en comento, que consiste en agregar una oración, en virtud de la cual las respectivas asociaciones podrán gozar de personalidad jurídica conforme a la ley, fue aprobada por asentimiento unánime.

C) Artículos e indicaciones rechazados.

No hay disposiciones que se hallen en la situación consignada.

D) Artículos e indicaciones declarados inadmisibles.

Tampoco hay normas que hubieren sido así declaradas.

Concluida la discusión y votación particular, la Comisión somete a la consideración de la H. Cámara el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo Único.- Modifícase el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política de la República, agregando en su primera oración, a continuación de la expresión “propios” y precedida de una coma (,) la siguiente frase:”pudiendo gozar las respectivas asociaciones de personalidad jurídica de conformidad a la ley”..”.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión del 29 de julio de 2008, con la asistencia de los señores Jaramillo, don Enrique;

(Presidente); De Urresti, don Alfonso; Duarte, don Gonzalo; Egaña, don Andrés; Godoy, don Joaquín; Kast, don José Antonio; Ojeda, don Sergio; señora Pascal, doña Denise; Quintana, don Jaime; señora Turres, doña Marisol; Valenzuela, don Esteban; y Ward, don Felipe.

Sala de la Comisión, a 31 de julio de 2008.

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH
Abogado Secretario de la Comisión