

**MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE
LA REPÚBLICA CON EL CUAL INICIA
UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITU-
CIONAL EN MATERIA DE ASOCIACIO-
NISMO MUNICIPAL.**

SANTIAGO, 13 de julio de 2007

M E N S A J E N° 464-355/

Honorable Cámara:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto que tiene por objeto introducir una reforma al Capítulo XIV de la Constitución Política de la República, con la finalidad de favorecer el asociacionismo municipal, considerando que este instrumento de integración se ha convertido en un factor de fortalecimiento de los gobiernos locales.

I. ANTECEDENTES.

En el contexto internacional, es común ver que en diversos Estados (Alemania, Francia, España, Brasil, Colombia) se han ido desarrollando asociaciones de gobiernos locales, las que se constituyen en articuladoras de acuerdos y promotoras del desarrollo.

En nuestro país, en los últimos años, los gobiernos locales han generado un creciente movimiento asociativo. En efecto, 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 con el privado. Asimismo, se han conformado Asociaciones Regionales en las cuales participan los municipios de la Región respectiva. Por otra parte, los gobiernos locales que comparten algunos aspectos caracterizados por elementos geográficos, históricos, productivos o turísticos comunes, han constituido asociaciones de carácter territorial.

Este movimiento asociativo se sustenta en lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política, norma que reconoce el derecho de las municipalidades a asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Este vínculo puede tener por finalidad realizar alguna acción específica temporal, o bien desarrollar acciones permanentes en una o más materias en el ámbito de los fines que les son propios.

También relevante para el desarrollo del asociacionismo municipal, es el artículo 110 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Este dispone que en cada Región donde se configure un área metropolitana, *"... existirá un consejo coordinador regional de acción municipal cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieran de tratamiento conjunto"*. Los integrantes de este Consejo son los alcaldes respectivos, quienes deben procurar el accionar asociado de las comunas ubicadas en el área.

Del mismo modo, la ley N° 19.602, la cual modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, favoreció el desarrollo del asociacionismo municipal, al permitir que dos o más municipios, cuya población fuere igual o inferior a cien mil habitantes, pudiesen celebrar convenios para compartir entre sí una misma unidad. Lo anterior para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. Asimismo, a contar de la dictación de la ley recién referida, se permite que dos o más municipalidades convengan que un mismo funcionario ejerza, simultáneamente, labores análogas en ellas.

No obstante este cuadro normativo y los avances logrados en materia de asociacionismo municipal, éste ha enfrentado una importante limitación derivada de que nuestra Carta Fundamental nada señala respecto de la obtención de la personalidad jurídica por las asociaciones municipales.

Lo propio ocurre con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyos artículos 137, 138, 139 y 140 regulan aspectos tales como objeto, personal, contenidos de convenios y recursos referidos a las asociaciones de municipalidades, sin indicar nada tampoco respecto de la obtención de personalidad jurídica.

De ese modo, en la actualidad no existe un reconocimiento constitucional que permita la existencia de las asociaciones de municipalidades como personas jurídicas independientes de los municipios que las componen, por lo que carecen de capacidad jurídica propia para desarrollar sus fines específicos, lo que constituye una seria limitación a su funcionamiento.

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

De acuerdo a lo expresado, en la actualidad las asociaciones de municipalidades carecen de personalidad jurídica, toda vez que las diversas modalidades asociativas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, no son aptas para dar vida legal a una asociación de municipalidades. Además, estas agrupaciones tampoco disponen de patrimonio propio, ni pueden contratar personal bajo su dependencia jurídica y administrativa.

Debido a dicha limitación y para poder realizar acciones, las asociaciones deben hacer uso de la personalidad jurídica correspondiente a la municipalidad del alcalde que lidera o preside la agrupación, con las correspondientes rotaciones que traen consigo los cambios a nivel directivo. Esto, a su vez, ha generado dificultades administrativas y contables.

En tal sentido, la Contraloría General de República emitió dictámenes en los que hizo presente la necesidad que el municipio que percibiera los aportes para el funcionamiento de una asociación, no los incorporara en su presupuesto, sino que los registrara y controlara en una cuenta complementaria de administración de fondos. De esta forma, se aseguró que se destinaran recursos sólo a los fines para los cuales se

creó la organización (Dictámenes N° 19.186 de 29/07/1993 y N° 38.290 de 20/11/1997).

Lo indicado precedentemente hace evidente que el movimiento asociativo existente debe encontrar cauces institucionales dentro de los cuales desarrollarse.

De otro lado, en virtud del artículo 143 letra c) de la Ley N° 10.336, el Contralor General de la República, en su cuenta pública, debe informar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo acerca de las principales dificultades que se hubiesen suscitado con motivo de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. En la cuenta correspondiente al año 2006, 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 este contexto, y para avanzar hacia mayores niveles de autonomía de gestión, se requiere de la constitución jurídica plena de asociaciones de municipios.

Con ello se fortalecerá la autonomía de estas instituciones, a la vez que profundizará el proceso de descentralización, permitiéndose que cada gobierno local disponga de los medios jurídicos necesarios para vincularse libremente con instituciones similares, en pro de otorgar un mejor servicio a la comunidad.

Asimismo, al fortalecerlo jurídicamente, el asociacionismo se perfecciona como herramienta eficaz para lograr una gestión más adecuada y eficiente, basada en economías de escala, lo que posibilitará satisfacer de mejor modo las diversas necesidades existentes en el territorio.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El proyecto de reforma constitucional que se somete a vuestra consideración consta de un artículo único, que introduce una modificación en el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política de la República, norma que regula las asociaciones de municipalidades. Se propone incorporar, a continuación de la consagración constitucional de estas agrupaciones, la declaración de que podrán gozar de personalidad jurídica de conformidad a la ley.

Con este reconocimiento el legislador queda facultado para regular los requisitos y el procedimiento que permitirá a las asociaciones de municipalidades obtener personalidad jurídica. Con todo, esto no significa que, obligatoriamente, las municipalidades deban obtener personalidad jurídica cada vez que se asocian, por cuanto es perfectamente posible que, en consideración a elementos como la temporalidad de algunas acciones, los vínculos asociativos sean transitorios o no requieran imperativamente de una formalización plena.

En tal sentido la redacción de la reforma propuesta le otorga un carácter facultativo y no imperativo a la obtención de dicha personalidad jurídica.

En mérito de los antecedentes expuestos, someto a vuestra consideración, 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"*.

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

BELISARIO VELASCO BARAONA
Ministro del Interior