

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR Y REGIONALIZACIÓN
RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 18.695,
ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, Y REGULA LAS
ASOCIACIONES MUNICIPALES.**

BOLETÍN N° 6792-06-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior y Regionalización pasa a informar el proyecto de ley, iniciado en mensaje, que modifica la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, y regula las Asociaciones Municipales, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia, con fecha 20 de mayo de 2010, 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 legal es efectuar las adecuaciones y complementaciones pertinentes a la ley N°18.695, en razón de haberse publicado la ley N°20.346, que modificó la Constitución en materia de asociacionismo municipal, con el propósito de regular el procedimiento de constitución de asociaciones municipales, su funcionamiento y disolución.

b) El proyecto, en su totalidad, a excepción de su artículo segundo, tiene el carácter de **orgánico constitucional**, en razón de lo dispuesto en el artículo 118, incisos quinto y sexto, de la Carta Fundamental.

c) Los **artículos 145 y 146, inciso segundo**, como integrantes del Párrafo 3°, del Título VI, que se propone introducir a la LOC de Municipalidades, **deben ser conocido por la Comisión de Hacienda**.

d) El proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad. Participaron en la votación los Diputados señores Álvarez-Salamanca, don Pedro Pablo; Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Campos, don Cristián; Estay, don Enrique (Presidente); Farías, don Ramón; Hoffmann, doña María José; Lemus, don Luis; Morales, don Celso; Ojeda, don Sergio; Sabat, doña Marcela y Schilling, don Marcelo.

e) Se designó Diputada Informante a la señora SABAT, doña Marcela.

II.- ANTECEDENTES.

A) El Mensaje.

En el mes de mayo del año 2009 fue promulgada la ley N° 20.346, que aprobó la Reforma Constitucional en materia de Asociacionismo Municipal, la cual modificó el artículo 118 de la Carta Fundamental, facultando a las municipalidades para asociarse entre ellas en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva.

En tal virtud, se hace necesario efectuar las adecuaciones y complementaciones pertinentes a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, propósito que cumple la iniciativa en informe.

Agrega el texto en referencia que, a partir del año 1993, aproximadamente, las municipalidades de nuestro país han demostrado un interés creciente por asociarse entre ellas, a fin de desarrollar formas colaborativas de gestión. La experiencia internacional -según se señala- demuestra que la asociatividad ha sido

fundamental en el fortalecimiento de la autonomía municipal, en el desarrollo político, financiero y administrativo y, sobre todo, en una mayor efectividad y eficiencia de las administraciones locales.

Las asociaciones de municipalidades son hoy un importante referente de la institucionalidad municipal en los territorios. Gran parte de los municipios del país se encuentran adscritos a algún referente asociativo, sea éste de carácter nacional, regional, territorial o temático.

Así, en el ámbito nacional, encontramos a la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Por su parte, las de carácter regional, están constituidas por capítulos regionales de la ACHM, organizados en torno a intereses relativos al desarrollo regional; a su vez, las territoriales se encuentran conformadas en torno a un proyecto común relacionado con un aspecto territorial compartido, tal como, una identidad cultural o económica-productiva, constituyendo éstas el mayor número de asociaciones municipales existentes; finalmente, están aquéllas de índole temática integradas en base a intereses comunes de un grupo de municipios, tales como aquéllos de carácter turístico, minero, de desarrollo rural, etcétera.

Destaca especialmente el Mensaje a las asociaciones territoriales, las que agrupan principalmente a municipios rurales, con un promedio de cinco comunas por asociación, y una población de 17.500 habitantes, aumentando así su capacidad de incidencia en las políticas regionales y nacionales.

Sin perjuicio de sus importantes logros, se indica que la asociatividad municipal ha enfrentado una serie de dificultades derivadas, entre otras razones, de la estructura normativa hasta ahora existente que no le reconoce personalidad jurídica a estas asociaciones municipales; no pudiendo, por ende, actuar integralmente como sujetos de derecho con plena capacidad, viéndose obligadas a funcionar legalmente bajo el alero de la municipalidad cuyo alcalde, transitoriamente, ejerce la presidencia de la respectiva asociación, generando con esto una serie de problemáticas, tales como la falta de autonomía financiera; dificultades en la administración de sus bienes, particularmente en el caso de los inmuebles; entorpecimiento en la gestión del personal, puesto que obliga a la modificación de todos los contratos cada vez que cambia la administración de la asociación, entre otras.

Tales dificultades han hecho concluir a la Contraloría General de la República, según cita el Mensaje, 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".

Todas estas consideraciones se tuvieron en vista al introducir la modificación al inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política de la República, incorporando, a continuación de la consagración constitucional de estas agrupaciones, la declaración de que podrán gozar de personalidad jurídica de derecho privado, de conformidad a lo que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

Para fundamentar más en detalle la iniciativa en informe, el Mensaje hace alusión a lo siguiente:

a) Para profundizar el proceso de descentralización es preciso darle autonomía a las asociaciones municipales, como estrategia para el desarrollo de los territorios y, en la búsqueda de tal objetivo, cada municipalidad debe disponer de los medios jurídicos necesarios para vincularse libremente con la institucionalidad territorial, en aras de otorgar un mejor servicio a la comunidad.

b) Tener asociaciones municipales como sujetos de derecho, rescatando a estas organizaciones de una suerte de marginalidad en relación con el resto de los actores del desarrollo territorial.

La institucionalización jurídica que se propone crear articula mayores posibilidades de avanzar en la autonomía de gestión, generando un espacio supracomunal para la solución de problemáticas comunes a los integrantes de una

asociación, con independencia de los cambios que se produzcan en la conducción o liderazgo de ésta y de la dependencia del municipio administrador.

c) Lograr una mayor estabilidad y liderazgo asociativo de largo plazo, lo que se ve en estos momentos perjudicado por cuanto, al no poder existir asociaciones con personalidad jurídica propia, deben funcionar con la de un municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten. Ello trae aparejado que la presidencia y la representación legal en muchas asociaciones son rotatorias, lo que causa problemas en la continuidad de los programas asociativos y en la posibilidad de desarrollar planes estratégicos de largo plazo.

d) Regular los actos administrativos de las asociaciones, al darles sustento legal, permitiéndoles disponer de patrimonio propio y facultad de contratar personal bajo su dependencia jurídica y administrativa, lo que permitirá garantizar, por esa vía, el fortalecimiento de equipos técnicos y administrativos, en la perspectiva de generar las condiciones y competencias como articuladores entre la demanda local y la oferta pública en el territorio.

e) Definir una dotación de personal estable.

f) Regular el patrimonio, ya que el disponer de personalidad jurídica propia permitirá a las asociaciones municipales contar, como se señaló, con un patrimonio propio y contraer compromisos financieros, estableciendo en este ámbito los derechos y deberes de los asociados.

g) Servir mejor a la comunidad, por cuanto al fortalecer jurídicamente al asociacionismo éste se perfecciona como herramienta eficaz para lograr una gestión más adecuada y eficiente, basada en economías de escala, satisfaciendo así, de mejor modo, las diversas necesidades existentes en el territorio.

B) Normativa Relacionada

B.1) Legislación Nacional:

El artículo 118 de la Constitución Política prescribe que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determina la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo (inciso primero).

Más adelante define a los municipios como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el proceso económico, social y cultural de la comuna (inciso cuarto).

Luego, encomienda a una ley orgánica constitucional determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades (inciso quinto).

En su inciso sexto, el artículo en referencia modificado por la ley N°20.346, publicada en mayo del año 2009, posibilita que las municipalidades puedan asociarse entre ellas, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo tales asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado.

El Título VI de la LOC de Municipalidades trata de las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales y se compone de dos párrafos. El primero de ellos se ocupa de las dos precitadas formas de agrupación y, el segundo, de las mencionadas asociaciones.

Ahora bien, atendido que la reforma constitucional afectó, como se indicó, al inciso sexto del artículo 118 de la Carta fundamental, posibilitando que las asociaciones municipales puedan ser sujetos de derecho, esto es, adquirir personalidad jurídica, encomendando a la ley orgánica constitucional regular esta materia, el Ejecutivo, conforme las facultades privativas que le confiere el artículo 65,

inciso cuarto, N°2, de la misma Carta, viene en someter a trámite legislativo la iniciativa legal en estudio que, además de adecuar la redacción de los artículos 129, 137 y 138 del mencionado Título de la LOC de Municipalidades a la nueva realidad, crea un nuevo párrafo en el mismo, que justamente se encarga de normar la obtención de personalidad jurídica para asociaciones de municipios que voluntariamente y previo acuerdo de aquéllos que, respectivamente las integren, opten por esta nueva modalidad, como, asimismo, su organización, funcionamiento y facultades.

B.2) Legislación Comparada:

La unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional elaboró, para colaborar en el estudio del presente proyecto de ley, la siguiente reseña de legislación comparada en materia de asociativismo municipal:

Experiencia Extranjera

1. España

En España, el artículo 44 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia¹.

Los objetivos de las mancomunidades se encuentran por definición relacionados con la prestación de servicios de competencia municipal, “sin embargo en ningún caso pueden vaciar de contenidos a los propios municipios que se mancomunan, es decir prestar todos los servicios de competencia municipal”.

Dichas mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Sus Estatutos deben regular “el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y otras materias que sean necesarias para su funcionamiento”. Asimismo, la Ley establece que “los órganos de gobierno deben ser representativos de los ayuntamientos mancomunados”.

El procedimiento de aprobación de los estatutos es determinado por la legislación de las Comunidades Autónomas, y se debe ajustar a las siguientes reglas:

- La elaboración corresponde a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.
- La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.
- Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

Complementariamente el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales², dispone sobre la

¹ El ordenamiento territorial español contempla también la existencia de las Comarcas, entidades intermedias entre el municipio y la provincia, reconocidas por ley, que agrupan a municipios limítrofes con características comunes para la gestión conjunta de sus intereses y servicios.

² Artículo 140, Ley 7/1985.

organización de las mancomunidades, que a falta de regulación en sus Estatutos, rigen las siguientes reglas:

- Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades estarán integradas por dos Vocales representantes de cada uno de los Municipios asociados.
- La Junta elegirá, de entre sus miembros, al Presidente y a un Vicepresidente que lo sustituya en caso de vacante, ausencia o enfermedad.
- Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas del Reglamento, referente al Pleno del Ayuntamiento.
- Las funciones del Presidente y del Vicepresidente se regirán por lo dispuesto en el Reglamento para los Alcaldes y Tenientes de Alcalde

En relación al funcionamiento y a la naturaleza de las mancomunidades en España, se plantea que actualmente “la ampliación de objetivos de muchas mancomunidades supone la incorporación de objetivos relacionados con políticas y estrategias de desarrollo económico y social más que con la prestación propiamente de servicio”. Ampliándose los objetivos de las mancomunidades en una dirección que la propia ley no contempla.

Asimismo, la Federación Española de Municipios y Provincias, señala como una de las debilidades principales el financiamiento de las mancomunidades, para lo que estiman necesario potenciar el sistema de financiamiento de las mancomunidades de municipios, poniendo a disposición de las mismas una “ hacienda suficiente”, debidamente perfilada y en posesión de los medios adecuados para el desempeño de sus funciones. Por otra parte, integrar a las mancomunidades de municipios, a través de la fórmula que se estime más justa y adecuada, en la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Específicamente se propone equiparar los recursos de las mancomunidades al resto de las entidades locales y la inclusión de las mancomunidades en la regulación que sobre la materia se lleva a cabo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

2. Colombia

En Colombia, la asociación de municipios tiene sus orígenes en la reforma constitucional de 1968, concibiéndolo como un instrumento para la gestión conjunta de algunos servicios públicos de carácter marcadamente local y como un instrumento de planificación territorial.

Actualmente, el artículo 149 de la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios, define a la asociación de municipios como “entidades administrativa de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Estas entidades se rigen por sus propios estatutos y para el logro de los objetivos gozan de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas que otorga la ley a los municipios”.

De acuerdo a lo dispuesto por la citada Ley, la asociación puede tener como finalidad “la prestación conjunta de servicios públicos, ejecución de obras o cumplimiento de funciones administrativas, con el ánimo de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo integral de los municipios asociados”³.

En materia de fiscalización, los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Su conformación se hace mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

A través de dicho convenio de conformación se aprueban sus estatutos, los cuales deben determinar como mínimo: “el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto”⁴.

Existe el principio de libertad de asociación, por lo que los municipios asociados pueden formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no pueden prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.

De manera no vinculante, la ley establece que las asociaciones de municipios pueden tener los siguientes órganos de administración:

- a) Asamblea General de Socios;
- b) Junta Administradora, elegida por aquélla, y
- c) Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación.

Por otra parte, el Decreto 1390 de 1976, que regula el derecho de los municipios a la asociación, establece un amplio espectro de acción para este tipo de organizaciones, incluso dispone que “la fijación de objetivos contemplados por las asociaciones de municipios en los estatutos que las rigen, no será impedimento para que en cualquier momento se extiendan los servicios de la asociación a otras áreas, sin que implique previa reforma estatutaria”⁵.

³ Artículo 148, Ley 136 de 1994.

⁴ Artículo 150, Ley 136 de 1994.

⁵ Artículo 5, Ley 136 de 1994.

En relación a su financiamiento, las citadas normas no establecen aspectos relacionados, sin embargo, en general los recursos con que disponen las asociaciones municipales provienen de dos fuentes principales: aportes de quienes las integran e ingresos generados por las tarifas de los servicios que prestan.

En relación a los objetivos de la asociación y su financiamiento, un estudio patrocinado por la Asociación Colombiana de Municipios, indica como una de sus debilidades, la falta de precisión de sus objetivos y el que abunden las normas que se refieren a las Asociaciones Municipales, “entregándoles nuevas facultades y ampliando el ámbito de su actuación, sin que medie un diagnóstico que ponga en evidencia cuán útil ha sido el proceso asociativo a nivel municipal”.⁶

Al respecto, específicamente se señalan cinco problemas frecuentes en su funcionamiento:

- Indeterminación del objeto contractual, excesiva generalidad o vaguedad en la definición de los objetivos propuestos que ha generado el riesgo de que las Asociaciones no logren concretar su actividad en ninguna función específica, desaprovechando posibilidades y dificultando la gestión de los recursos económicos. De ahí se desprende la necesidad de focalizar, de precisar con toda claridad para qué se asocian los municipios.
- Proliferación de Asociaciones que no concreta su actividad en ninguna función particular, asociada a la facilidad con la que pueden ser constituidas y a que no existen reglas claras para eliminar aquellas que no funcionan. Lo anterior conduce a plantear la necesidad de introducir requisitos más exigentes para crearlas y ciertos criterios que permitan disolverlas, cuando no se den las condiciones que garanticen su adecuado funcionamiento.
- Aunque son muchas las asociaciones existentes sólo unas pocas operan permanentemente y se han ganado cierto reconocimiento. Es necesario definir más precisamente las condiciones para su funcionamiento, condicionando su puesta en marcha a la existencia de estudios previos que demuestren la bondad y factibilidad de lo que se busca.
- En general carecen de los recursos necesarios para financiar sus actividades y enfrentan dificultades para lograr que los socios cumplan con los compromisos financieros pactados. De ahí que sea necesario precisar las fuentes de financiamiento y buscar mecanismos que comprometan a los socios para que respeten los pactos suscritos.
- No parece existir una clara apropiación del instrumento de asociación por parte de los mandatarios locales. Es decir, las Asociaciones van por un lado mientras sus socios tienden a desentenderse de lo que éstas hacen.

3. Perú

⁶ Bustamante Pérez, Sergio. Federación Colombiana de Municipios. Líneas Generales para la Reglamentación de Asociaciones de Municipios. Diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.fcm.org.co/fileadmin/gestion/pdf/asolineas.pdf> (Mayo, 2010)

De acuerdo al marco jurídico peruano, la asociatividad municipal se establece en el artículo 124 de la Ley N° 27.972, Orgánica de Municipalidades, denominándola mancomunidad municipal. Cabe destacar que también existen las asociaciones de municipalidades, sin embargo éstas tienen un carácter distinto, poseen personalidad jurídica de derecho privado, y su objetivo es más bien gremial.

La Ley Orgánica de Municipalidades fue el marco referencial para el establecimiento de las mancomunidades hasta el año 2007, cuando entró en vigencia la Ley N° 29.029, de la Mancomunidad Municipal, que establece el contenido y los alcances para el desarrollo y promoción de las relaciones de este tipo de entidades.

Esta última norma, define la mancomunidad municipal como “el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos”⁷.

En abril de 2009 a través de la Ley N° 29.341, se modifican algunos artículos de la citada norma, estableciendo la personería jurídica de derecho público de la mancomunidad municipal, y ubicándola en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Así mismo se dispone que el estatuto de la Mancomunidad Municipal debe establecer su denominación, domicilio, ámbito territorial, objeto y funciones, órganos directivos, recursos, plazo de duración, reglas para la disposición de sus bienes en caso de disolución y otras condiciones necesarias para su funcionamiento⁸.

Para la creación de una Mancomunidad Municipal, de acuerdo a la referida Ley, se requiere la aprobación previa de los respectivos concejos municipales, que se sustenta en informes técnicos que den viabilidad a su creación y en el Acuerdo de Concejo correspondiente. Asimismo, las mancomunidades municipales deben registrarse en un registro que lleva la Presidencia del Consejo de Ministros⁹.

La Ley determina los principios por los que se rige una mancomunidad municipal, sus objetivos y el modo cómo se conforman, pero asimismo detalla los incentivos con los que cuentan estas entidades, a las cuales se les dan ciertas prerrogativas en materia de asuntos económicos, financieros y de asistencia técnica para proyectos de inversión pública, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, del canon, sobre canon y regalías, el Programa de Equipamiento Básico Municipal (PREBAM) y los presupuestos participativos, así como se les da prioridad en proyectos de cooperación internacional.

Por otra parte, la Ley también establece reglas de transparencia. Específicamente, las municipalidades provinciales y distritales que conforman mancomunidades deben publicar en su portal electrónico o

⁷ Artículo 2, Ley N° 29.029.

⁸ Introducido por la Ley N° 29.341.

⁹ Artículo 5, Ley N° 29.029.

en los medios que se hayan acordado los alcances de éstas, su estatuto y los detalles de su ejecución. Por otra parte, también los alcaldes que conforman mancomunidades deben rendir cuentas, anualmente, de los proyectos y recursos utilizados por la mancomunidad a la que pertenece la municipalidad que representan, y dan cuenta de los mismos al Consejo de Coordinación Local¹⁰.

El financiamiento de las mancomunidades es con cargo al presupuesto de cada una de las municipalidades intervinientes, a través de aportes y con recursos provenientes de donaciones que reciben directamente de entidades que no pertenezcan al sector público¹¹.

Algunos comentarios relacionados con el funcionamiento de la Ley, ponen énfasis en señalar que el propósito de una mancomunidad no es el de constituir una plataforma política sino una base de colaboración mutua para resolver problemas comunes. Por otra parte, la constitución de una mancomunidad debe tener un propósito claro y definido, en cuanto al problema común que se desea resolver, puede tener varios objetivos, pero cada uno debe ser adecuadamente definido, en cuanto al propósito de la mancomunidad, así como su organización, recursos involucrados, responsabilidades, plazos, metas, entre otros aspectos. Finalmente, la mancomunidad debe responder e informar clara y permanentemente a los vecinos, que son en última instancia el objeto y el sujeto de la asociación y de la acción municipal. Para ello, debe contar con mecanismos diferenciados de gestión y monitoreo.

III.- IDEA MATRIZ.

Como se ha señalado, la idea matriz de la iniciativa en informe es cumplir con el mandato constitucional, introducido por la ley N°20.345 que introdujo una norma que faculta a los municipios a asociarse entre sí, de conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo tales asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado.

IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A) General.

Durante la discusión en general de la iniciativa legal en informe, la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y expertos:

a) Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, don Miguel Flores; el Jefe de la División Jurídica Legislativa de esa Subsecretaría, señor Claudio Radonic y el asesor de esa repartición, señor Rodrigo Cabello.

Señalaron que, una de las primeras modificaciones relativas a esta materia se produce en mayo del año 2009, al aprobarse una reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal, la cual modificó el inciso sexto del Art. 118 de Carta Fundamental, estableciendo que: *“Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en*

¹⁰ Artículo 6, Ley N° 29.029.

¹¹ Introducido por el Artículo 5, Ley N° 29.341.

conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado". Se preceptúa, también, que esta materia debe regularse por una ley orgánica constitucional y que se traduce, precisamente, en el proyecto que ahora se está estudiando. Hicieron expresa mención a que esta iniciativa fue concordada con la Asociación Chilena de Municipalidades.

Agregaron que hoy existen alrededor de 46 asociaciones de municipalidades funcionando en el país, algunas de ellas son temáticas, otras territoriales, algunas operan conforme a convenios celebrados entre ellas, y otras al amparo del municipio correspondiente al alcalde que esté presidiendo, lo que, por cierto, representa un problema de administración y gestión.

Respecto a este punto, hicieron presente que en cuentas públicas anuales, el Contralor General de la República ha señalado la conveniencia que las asociaciones municipales obtengan personalidad jurídica, lo que les permitirá actuar como sujetos de derecho y realizar una serie de actos jurídicos, por ejemplo, compras de bienes a menores costos por volumen.

Destacaron que, para enfrentar catástrofes como la recientemente ocurrida, las asociaciones constituyen un excelente medio para que las municipalidades de comunas afectadas se vinculen entre sí o con administraciones locales que no sufrieron el rigor de aquéllas.

Luego, efectuaron una breve descripción acerca de los contenidos del proyecto de ley.

Así, señalaron que, en cuanto a la composición de estas entidades, dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales. Resaltaron que éstas sólo pueden estar integradas por municipalidades, a diferencia de las actuales fundaciones y corporaciones municipales que pueden estar conformados por otro tipo de entes.

Otro aspecto que merece especial atención es que, para las asociaciones vigentes, será opcional optar por la personalidad jurídica, conforme al actual proyecto de ley en trámite, o bien atenerse al sistema de convenios. La razón de esta opción, indicaron, es que existen ciertas asociaciones de carácter temporal respecto de las cuales no se justifica que obtengan y gocen de personalidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro.

En cuanto al procedimiento de constitución, se establece un procedimiento administrativo simple, ágil y económico para que la personería se obtenga rápidamente: se realiza una asamblea en presencia de un notario público, se levanta acta y se presenta ante la SUBDERE -quien es la encargada de registrar y recibir dicho documento en depósito-debiendo acompañarse en esa oportunidad los estatutos de la asociación, los que serán objeto de un control en el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley.

En lo que respecta al personal que trabaje en estas organizaciones, se hizo presente que se regirá por las normas laborales y previsionales del sector privado.

En lo relativo a las finalidades y el objeto de las asociaciones, señalaron, dentro de las primeras, la de facilitar la solución de problemas comunes y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Ahora bien, en cuanto al objeto que puede perseguirse por parte de ellas, enumeraron las siguientes: la atención de servicios municipales comunes; la ejecución de obras de desarrollo local; el fortalecimiento de instrumentos de gestión; la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente; el turismo, la salud u otros fines que a las municipalidades les sean propios; la capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, de alcaldes y de concejales; la coordinación con instituciones nacionales e internacionales para perfeccionar el régimen municipal, entre otros.

En cuanto al patrimonio de que dispondrán tales asociaciones, indicaron que estará formado por: cuotas de incorporación, ordinarias y extraordinarias; donaciones; el producto de bienes y servicios; venta de activos; erogaciones y subvenciones provenientes de personas naturales o jurídicas, de las municipalidades o del Estado.

En lo que dice relación con la fiscalización de estas entidades, se expresó que corresponderá a la Contraloría General de la República fiscalizar los aportes municipales que les sean entregados por los entes municipales y estatales. La Subdere, por su parte, controlará el debido cumplimiento de las finalidades establecidas en los estatutos y velará por el cumplimiento de la obligación de comunicación de las modificaciones estatutarias, del domicilio legal o de la composición de su directorio. Por último, corresponderá a la Dirección del Trabajo fiscalizar las relaciones laborales del personal de las asociaciones municipales que se creen mediante esta ley.

b) El Secretario Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) señor Jaime Pilowsky, el Director Jurídico de dicha asociación, señor Juan Esteban Millalonco, el Coordinador del Área de Desarrollo Productivo ACHM, señor Juan Salinas, los abogados ACHM señora Francisca Téllez y señor Malik Mograby, y el asesor de la asociación señor Roberto Lewin.

Señalaron, en primer término, que la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) es una organización pionera, creada el 10 de Mayo de 1993, a cuya conformación concurrieron más de mil doscientos delegados, representando a trescientos veintiún (321) de los trescientos treinta y cuatro (334) municipios del país a esa fecha. Fue ante la imposibilidad de acceder a personalidad jurídica, pues la legislación no lo permitía, que se optó por constituir la ACHM utilizando la figura de convenios entre municipios, como forma de asociativismo municipal. Se trata de una organización de carácter nacional, concebida para promover un “trabajo colaborativo” con otras asociaciones y organismos, sean éstas regionales, temáticas o territoriales, creadas a lo largo del país. Esta modalidad de asociativismo municipal es una forma de agrupar a instituciones municipales, promoviendo sus intereses corporativos, de afiliación voluntaria, y en que sus miembros, los municipios, participan en igualdad de condiciones; se trata de organizaciones pluralistas, que conforman un órgano político-técnico intercomunal.

Así, actualmente la ACHM realiza la interlocución política-técnica con otros órganos del Estado (educación, salud, vivienda, desarrollo productivo, seguimiento de los [compromisos del Presidente Piñera con el Municipalismo](#), etc.); el análisis, levantamiento de información y propuestas de políticas públicas en el espacio local, incluido el seguimiento legislativo; y la capacitación de Alcaldes, Concejales y Directivos Municipales (sólo en el periodo 2010 se ha capacitado a más de setecientas personas). Concorre, además, al fortalecimiento de las asociaciones regionales, transfiriendo a ellas recursos y fondos, y desarrolla y, en su caso, impulsa un trabajo colaborativo entre municipalidades y asociaciones regionales (así ha sucedido, por ejemplo, con la emergencia a causa del reciente terremoto). Durante el año 2010, entre otras actividades, la ACHM implementará los programas “Apoyo Técnico y Coordinación Regional”, “Programa Anual de Capacitación Municipal”, “La ACHM en Regiones” (que consiste en la realización de jornadas de trabajo con encargados temáticos municipales y reunión de mesa directiva con Alcaldes y Concejales de la región), “Fortalecimiento de Asociaciones Regionales” (que trata de fortalecer el trabajo en red de las diversas asociaciones regionales y monitorear la puesta en marcha de la Ley de Asociativismo Municipal), “Respaldo y acompañamiento del trabajo de Comisiones” (diseño y puesta en marcha del plan de trabajo anual de cada comisión, implementación del “Fondo de apoyo” a las comisiones).

Agregaron que, en la actualidad, existen cuarenta y seis (46) asociaciones de municipios, tanto de carácter regional, temático, como territorial, con realidades muy heterogéneas, siendo la ACHM su expresión nacional máxima, ya que prácticamente todas las municipalidades de Chile están asociadas a ella. Detallaron que para el funcionamiento de tales asociaciones, generalmente, se recurre a funcionarios del mismo municipio que preside o, bien, se contrata a personal externo, a honorarios.

El modelo actual de “convenio entre municipalidades”, sin embargo, presenta una serie de problemas, entre los que destacan la débil institucionalidad, pues se trata de entidades sin personalidad jurídica, que actúan por intermedio del municipio “administrador”, carentes de autonomía financiera, que presentan serias dificultades en la administración de sus bienes, así como en la gestión del personal (problemas para desarrollar procesos de capacitación a concejales, por ejemplo); enfrentan dificultades en la

gestión de proyectos intermunicipales, lo que afecta la actuación coordinada y conjunta para abordar problemas comunes entre municipalidades. Por su parte, la Contraloría General de la República ve dificultada su labor de fiscalización y control, debido a la rotación constante del “municipio administrador”.

En relación con el proyecto de ley, destacaron el reconocimiento que en él se hace de las asociaciones municipales como sujetos de derecho, en la forma de “personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro”, con las consecuencias que ello implica. Valoraron la aplicación de mecanismos de control a cargo de la Contraloría General de la República, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y de la Dirección del Trabajo, en los respectivos ámbitos de fiscalización. En materia patrimonial, se regula el aporte de los asociados, las donaciones, la administración de bienes, servicios y subvenciones, permitiendo eventualmente acceso al Fondo Nacional de Desarrollo Regional o a fondos sectoriales, etc. Se regula, en forma detallada, el procedimiento para la constitución de nuevas Asociaciones (Art. 141), así como la validación de las asociaciones ya constituidas en conformidad a ley Nº 18.695, actualmente vigente (Disposición Transitoria). En materia de personal, el proyecto de ley busca corregir las actuales dificultades que afrontan las asociaciones, al establecer que sus trabajadores quedarán sujetos al derecho del trabajo. En cuanto a los objetivos que podrán perseguir las asociaciones de municipalidades, se encuentran la atención de servicios 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 les sean propios, la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

A modo de aspectos a considerar en el debate de esta normativa, la ACHM propuso, en los procesos de postulación a fondos, clarificar el acceso a los FNDR y a otros fondos sectoriales; en materia de estatutos, propuso modificar el nuevo artículo 141 de la Ley Orgánica de Municipalidades que considera el proyecto, otorgando la posibilidad que tanto un oficial del Registro Civil, como el Secretario Municipal del lugar en que se celebre el acuerdo, puedan actuar como ministros de fe en la constitución de una Asociación municipal, a objeto de facilitar el proceso de constitución de las mismas. Además, en materia de personal, sugirió otorgar a los funcionarios municipales la posibilidad de desempeñarse en la asociación de que forman parte, bajo el régimen de “comisión de servicios”, pues al estar sujetos al derecho privado, como dispone el proyecto, surge la duda de si tales comisiones son compatibles o no con la calidad que ocuparán desde ahora. Además, en materia de financiamiento, solicitó que éste sea estatal, para el fortalecimiento del asociativismo municipal, a través de la partida en la Ley de Presupuesto, correspondiente a SUBDERE. Propuso, por otra parte, la aplicación a las asociaciones municipales de las normas sobre transparencia activa contempladas en la ley Nº 20.285.

A modo de conclusión la ACHM señaló, que a partir de esta nueva normativa, habrá importantes avances en el desarrollo del asociativismo municipal en Chile, pues se fortalece la institucionalidad, reconociéndolos como interlocutores político-técnicos, sea en el nivel nacional (caso de la ACHM), en el nivel regional, y en el sectorial o temático; se les da continuidad administrativa; se mejora el manejo de recursos humanos, todo ello amparado en el principio de pluralismo y autonomía de los municipios.

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

B) Particular.

Artículo 1°

Éste propone introducir diversas modificaciones en la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, contenidas en cuatro números.

N°1

El número en referencia sustituye el inciso primero del artículo 129 de la ley en mención, cuyo texto faculta a las municipalidades para constituir o participar en corporaciones o fundaciones de derecho privado, que tengan por propósito la promoción o difusión del arte y la cultura.

La modificación de marras consiste en ampliar los propósitos de las mencionadas organizaciones sin fines de lucro, al de la promoción y difusión del deporte o el fomento de obras de desarrollo local y productivo.

La Comisión aprobó por unanimidad (13 votos) este número.

N°2

Este número reemplaza el artículo 137 de la señalada ley, que faculta a dos o más municipios para constituir asociaciones municipales con la finalidad de facilitar la solución de problemas comunes y el mejor aprovechamiento de sus recursos; enumerando, en su inciso segundo, cuáles son los objetos a que han de enfocarse tales asociaciones.

La sustitución propuesta por el Mensaje sólo difiere del texto actual del referido artículo en cuanto faculta a que las asociaciones puedan gozar de personalidad jurídica de derecho privado, obtenida conforme a la normativa que se contiene en el N°4 de este mismo artículo 1°, la que será analizada en su momento.

La Comisión, también por unanimidad (12 votos), lo aprobó.

N°3

Éste tiene por propósito modificar el encabezamiento del artículo 138 de la LOC, que enumera, en forma no taxativa, los aspectos que han de contemplarse en los respectivos convenios que suscriban los municipios para asociarse.

El texto de remplazo que se propone limita la aplicación de esta norma a los convenios que celebren para asociarse los municipios, sin necesitar personalidad jurídica, atendida la nueva modalidad de asociativismo municipal -con dicha personalidad- que se pretende introducir con el proyecto en informe.

La Comisión lo aprobó por igual votación que el número anterior.

N°4

Este número, según se anticipara, incorpora un Párrafo 3°, denominado “De la personalidad jurídica de las Asociaciones Municipales”, al Título VI de la ley orgánica constitucional en referencia (denominado “De las Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones Municipales”); párrafo que comprende los artículos 141 al 148, desplazando, a continuación de este último, toda la numeración correlativa de la ley, y que se ocupa de los procedimientos que han de observar los municipios que pretendan asociarse bajo la nueva modalidad que se crea por la iniciativa en estudio, esto es, con personalidad jurídica. Con posterioridad, y en razón de una indicación del Ejecutivo, que adiciona un artículo más a este párrafo (el art. 149), se presenta la consecuente indicación al encabezado del N°4, para ajustar las menciones, reemplazando “148” por “149” y “149 a 154” por “150 a 155”.

El encabezamiento de este párrafo, y la indicación descrita, fueron aprobados por unanimidad (11 votos).

a) El inciso primero del nuevo artículo 141 preceptúa que la asociación que se proponga constituir, debe ser acordada por los alcaldes de los respectivos municipios, los que han de contar con el acuerdo previo de sus correspondientes concejos, en asamblea celebrada ante un notario público con sede en alguna de las comunas involucradas.

El Ejecutivo presentó luego una indicación que concede al Secretario Municipal de alguno de los municipios que se asocian, la calidad de ministro de fe, respecto de la voluntad de la asamblea constitutiva. A su vez, tal indicación fue motivo de una indicación suscrita por los Diputados señores Becker, Estay, Ojeda; Hoffmann, doña María José, y Sabat, doña Marcela, aprobada por 7 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones, que reemplaza la expresión “pudiendo” por “debiendo”, en lo que respecta a la participación de un ministro de fe.

Sometido a votación el inciso primero de este nuevo artículo, incluidas en él las modificaciones contenidas en las indicaciones descritas, fue aprobado por la unanimidad de los presentes (11 votos a favor).

- En su inciso segundo, el artículo 141 propuesto establece que las asociaciones municipales, luego de constituidas, habrán de solicitar, dentro del plazo de 30 días posteriores a la señalada asamblea, ser inscritas en un Registro que llevará, para tales efectos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, cumpliendo las exigencias que preceptúa. Una indicación del Ejecutivo, exige que además se acompañe acta “de su directorio provisional”.

Puesto en votación el inciso segundo, en conjunto con la indicación detallada, fue aprobado por unanimidad (11 votos).

- El inciso tercero faculta a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dentro del plazo que indica, para objetar la constitución de una asociación por las razones que precisa, notificando al presidente del directorio provisional.

Puesto en votación el inciso tercero, fue aprobado por unanimidad (11 votos).

- El inciso cuarto obliga a que, en el caso de objeción, las observaciones sean subsanadas o, en caso contrario, atenerse la directiva provisoria a responder solidariamente por las obligaciones eventualmente contraídas por la asociación, cuya constitución será frustrada.

Puesto en votación el inciso cuarto, fue aprobado por 9 votos a favor y 1 en contra.

- El inciso quinto del nuevo artículo 141 establece que, cumplido el trámite anterior, esto es, corregidas las observaciones, la Subsecretaría procederá a inscribir a la asociación en el Registro.

Puesto en votación el inciso quinto, fue aprobado por 10 votos y una abstención.

- El inciso sexto, preceptúa que una vez cumplido el plazo de 60 días desde que fuera presentada la solicitud, sin que la Subdere la hubiere objetado, ella se entenderá aprobada.

Puesto en votación el inciso sexto, fue aprobado por unanimidad (11 votos).

- El inciso séptimo otorga el goce de la personalidad jurídica a las asociaciones en mención por el solo expediente del depósito y del registro indicados precedentemente.

Puesto en votación el inciso séptimo, fue aprobado por unanimidad (11 votos).

- El inciso octavo prescribe que una vez obtenida la personalidad jurídica, entre los 60 y 90 días siguientes a tal hecho, la organización debe celebrar una asamblea extraordinaria destinada a designar a su directiva definitiva. El inciso fue objeto de una indicación, suscrita por los Diputados señores Álvarez-Salamanca; Ascencio; Campos; Estay; Farías; Hoffmann, doña María José; Lemus; Ojeda; Morales; Schilling y Sabat, doña Marcela que fija un plazo fatal de 90 días dentro del cual habrá de realizarse dicha asamblea.

Puesto en votación el inciso octavo, incorporando en él la indicación descrita, fue aprobado por unanimidad (11 votos).

- El inciso noveno encomienda a un reglamento fijar la normativa que ha de regular la estructura, funcionamiento y facultades de este tipo de asociaciones. Este inciso fue motivo de una indicación sustitutiva del Ejecutivo, que lo reemplazó por dos nuevos incisos. El primero de los cuales (inciso noveno) señala que al directorio le corresponderá ejercer la administración de la asociación, el cual estará integrado por cinco miembros, debiendo considerar, como mínimo, los cargos de presidente, secretario y tesorero, correspondiendo ejercer la presidencia de aquél a uno de los alcaldes de las municipalidades involucradas, al cual le corresponderá, además de la presidencia de la asociación, su representación judicial y extrajudicial. A su vez, el nuevo inciso décimo entrega a un reglamento el establecimiento de la normativa, correspondiente a asambleas, elección de directorio, etcétera, y, en general, las demás regulaciones en materia de organización, facultades y funcionamiento de las asociaciones municipales.

Puestos en votación conjunta los incisos noveno y décimo, ambos fruto de la indicación señalada, fueron aprobados por diez votos y una abstención.

b) El nuevo artículo 142 crea el Registro Único de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica, a cargo, como también se señaló, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; faculta a toda asociación a solicitar de esta entidad la extensión de un certificado donde conste estar inscrita en él; obliga a la Subsecretaría a mantenerlo actualizado permanentemente, siendo accesible vía internet, gratuitamente; encomendando al reglamento normar la forma, contenidos y modalidades de la información a consignar en el mismo.

La Comisión aprobó por unanimidad este artículo (11 votos).

c) El nuevo artículo 143 señala, de manera no taxativa, las materias que habrán de abordar los estatutos de estas asociaciones municipales. Por otra parte, obliga a la Subsecretaría a elaborar estatutos tipos para cada finalidad que pueda ser perseguida por los municipios en su afán de agruparse; como, asimismo, a que no pueda negarse el otorgamiento de personalidad jurídica a aquellas asociaciones municipales cuyos estatutos se adecuen a las exigencias de este párrafo. El artículo fue objeto de una indicación suscrita por los Diputados señores Álvarez-Salamanca, Ascencio, Becker, Campos, Estay, Farías, Morales, Ojeda y Schilling, que agrega una letra i), desplazando correlativamente la actual i) y las que la siguen, que adiciona las menciones de los estatutos con aquella relativa a indicar la Contraloría Regional ante la cual harán entrega de su contabilidad.

El artículo y la indicación fueron aprobados por unanimidad (11 votos).

d) El artículo 144 nuevo establece como obligatorio para las asociaciones el cumplimiento de sus estatutos; de allí que fija un plazo de 30 días para que el directorio respectivo comunique a la Subsecretaría toda modificación a los mismos, de su domicilio o de la integración de sus órganos directivos, facultando a dicha repartición para fiscalizar el cumplimiento de lo señalado; pudiendo, al efecto, requerir de la propia asociación o de los municipios que la compongan toda la información necesaria. Finalmente, sanciona con la eliminación del Registro a la asociación que infrinja tales obligaciones. El artículo fue objeto de dos indicaciones parlamentarias, la primera de ellas, suscrita por los Diputados señores Álvarez-Salamanca, Ascencio, Becker, Campos, Estay, Morales, Ojeda; Sabat, doña Marcela, y

Schilling, que reemplaza las expresiones “finalidades estatutarias” y “finalidades establecidas en sus estatutos”, que figuran en los incisos primero y tercero, respectivamente, por “estatutos”; y la segunda, suscrita por los Diputados señores Álvarez-Salamanca, Becker, Campos y Sabat, doña Marcela, para reemplazar en el inciso segundo la frase “Los representantes de las asociaciones deberán”, por “El representante de la respectiva asociación deberá”.

Puesto en votación el artículo, incluidas las indicaciones descritas, fue aprobado por unanimidad (9 votos).

e) El nuevo artículo 145 dispone que estas asociaciones, además de personalidad jurídica, tendrán patrimonio propio, gestionado conforme a la voluntad mayoritaria de sus miembros, e integrado por los bienes y los productos de éstos que consigna. Sin embargo, precisa que sólo podrán acceder a subvenciones de entidades públicas nacionales, fondos concursables y demás aportes de esta naturaleza, aquellas asociaciones cuya inscripción esté vigente en el Registro Único. Por último, prohíbe a las municipalidades integrantes de una asociación respaldar, con su patrimonio, las obligaciones de ésta.

La Comisión aprobó por 9 votos a favor y 1 abstención este artículo.

f) El nuevo artículo 146 regula la disolución de una asociación de municipalidades, la que ha de ser acordada en una asamblea de socios, por mayoría absoluta, hecho que deberá constar en un acta reducida a escritura pública, notificada a la Subsecretaría, en el plazo que indica. En lo que respecta a sus bienes, su primer destino será el pago de las obligaciones pendientes y, de existir remanente, los fondos serán restituidos a los municipios que la integraban.

La Comisión aprobó por 9 votos a favor y 1 abstención este artículo.

g) El nuevo artículo 147 hace aplicables al personal que preste sus servicios en las asociaciones municipales con personalidad jurídica, las normas laborales y previsionales del sector privado.

La Comisión aprobó por 9 votos a favor y 1 abstención este artículo.

h) El nuevo artículo 148 que se propone agregar a la LOC de Municipalidades, dispone que estas asociaciones se regirán, supletoriamente, por los artículos 549 al 559 del Código Civil. El citado artículo fue objeto de una indicación suscrita por los Diputados señores Álvarez-Salamanca; Ascencio, Becker, Campos, Estay, Farías, Morales, Ojeda, Schilling y Sabat, doña Marcela, que reemplaza la referencia que se hace al artículo “559” (del Código Civil), por “558”.

Puesto en votación el artículo, con la indicación detallada, fue aprobado por unanimidad (10 votos).

i) El nuevo artículo 149, es incorporado a este nuevo párrafo 3° del Título VI, mediante una indicación del Ejecutivo. Este artículo hace aplicables a las asociaciones municipales el principio de la transparencia de la función pública, consagrado en la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, y en consecuencia les exige la publicación, a través de sus respectivos sitios electrónicos, de ciertos antecedentes. Durante el debate, al artículo en cuestión, se le introdujo una indicación, elaborada por los Diputados señores Estay, Ascencio y Ward, que sustituye su inciso primero por el siguiente: *“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 8° de la Constitución Política y en los artículos 3° y 4° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.”*; y las letras h) e i) de su inciso segundo, por las siguientes: *“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.”; e “i) Las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías a personas naturales o jurídicas.”.

La Comisión aprobó, por la unanimidad de los presentes (11 votos), el artículo y la indicación detallada.

Artículo 2°

Esta disposición fija un plazo de 120 días, contados desde la publicación de esta ley, para que se dicte el reglamento aludido en sendos incisos finales de los artículos 141 y 142, nuevos.

La Comisión aprobó, por la unanimidad de los presentes (11 votos), el artículo 2° del proyecto.

Artículo transitorio

Este artículo se hace cargo de aquellas asociaciones municipales constituidas antes de la entrada en vigencia de esta ley, facultándola para obtener su personalidad jurídica mediante el depósito de sus estatutos en la Subsecretaría, debidamente ajustados a lo preceptuado en el nuevo artículo 143, que se incorpora a la LOC de Municipalidades. En todo caso, previene que tanto la decisión de acceder a la personalidad jurídica como la adecuación de sus estatutos deberán contar con el acuerdo de la mayoría de los municipios que la integran. El ejecutivo presentó una indicación mediante la cual amplía la alusión que este artículo hace al artículo 143, además al artículo 141.

La Comisión aprobó este artículo transitorio y la indicación, por la unanimidad de los presentes (11 votos).

V.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO

En mérito de las consideraciones anteriores y de las que oírtuamente pueda añadir el Diputado informante, la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización propone a la H. Cámara la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- 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 a 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, y
- 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, artículos 141 a 149, nuevos, pasando los actuales artículos 141 a 146, a ser artículos 150 a 155, 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 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 respaldar con su patrimonio las obligaciones de 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, e
- 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 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, contados desde la fecha de publicación de esta ley en el Diario Oficial.

ARTICULO 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.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de 4, 11 y 18 de mayo, y 1 de junio de 2010, con la asistencia de los señores Álvarez-Salamanca, don Pedro Pablo; Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Campos, don Cristián; Estay, don Enrique (Presidente); Farías, don Ramón; Hoffmann, doña María José; Isasi, doña Marta; Lemus, don Luis; Morales, don Celso; Ojeda, don Sergio; Sabat, doña Marcela; Schilling, don Marcelo, y Ward, don Felipe (reemplazo permanente de la Diputada señora Isasi, a partir del 1 de junio de 2010).

Sala de la Comisión, a 4 de junio de 2010.

LEONARDO LUEIZA URETA
Abogado Secretario (A) de la Comisión