

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite constitucional, en materia de asociacionismo municipal.

BOLETÍN N° 5.224-07.

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe, en segundo trámite constitucional e iniciado en mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.

A las sesiones en que la Comisión se ocupó de este asunto concurrieron, además de sus miembros, los abogados de la División Jurídica de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señores Rodrigo Cabello y Alvaro Villanueva.

- - -

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

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

II. CUESTIÓN PREVIA

De conformidad con el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, esta Comisión propone que el presente proyecto de reforma constitucional se discuta en general y en particular a la vez, por tratarse de una iniciativa de artículo único.

III. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Hacemos presente que la enmienda que este proyecto propone a la Constitución Política, Capítulo XIV, Gobierno y Administración Interior del Estado, de aprobarse, debe serlo con el voto favorable de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, por disposición del artículo 127 de la Carta Fundamental.

IV. ANTECEDENTES

4.1. De Derecho

1. Constitución Política, artículo 118.

4.2. De Hecho

El mensaje con que S.E. la señora Presidenta de la República inició la tramitación de este proyecto de reforma constitucional, señala que en el derecho comparado existen numerosos casos que permiten la asociación de gobiernos locales, fomentando la gestación de nuevos acuerdos para la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Recuerda el mensaje que en nuestro país el asociacionismo municipal ha experimentado un incremento sostenido desde el año 1993, año en que se creó la Asociación Chilena de Municipalidades, institución que se ha convertido en la voz representativa de los municipios. Del mismo modo, se han creado asociaciones regionales de estas entidades locales, replicando el formato nacional de esquemas más reducidos en cuanto al territorio, reconociendo así la existencia de necesidades diversas y la posibilidad de compartir elementos comunes en materias geográficas, históricas, productivas y turísticas.

En lo que se refiere al marco normativo del asociacionismo, afirma que su base constitucional se encuentra en el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política, precepto que faculta a los municipios para agruparse con el fin de satisfacer sus fines propios, ya sea para un asunto específico o para el desarrollo de actividades permanentes. En el mismo orden, recuerda que el artículo 110 de la ley orgánica constitucional de municipalidades dispone que en las regiones donde se configuren áreas metropolitanas existirán consejos coordinadores de acciones municipales conjuntas (integrados por los alcaldes), con el propósito de cumplir con metas de prevención y solución de problemas comunes. En seguida – y a raíz de las modificaciones introducidas por la ley número 19.602 a la ley orgánica constitucional de municipalidades – expresa que los municipios están autorizados para agruparse con el fin de satisfacer

necesidades públicas, facultando a dos o más municipios, cuya población fuere igual o inferior a cien mil personas, para celebrar convenios o compartir uno o más de sus funcionarios o unidades operativas.

No obstante el marco normativo enunciado, expresa el mensaje que una de las falencias que ha enfrentado el asociacionismo es la imposibilidad de que estas agrupaciones tengan personalidad jurídica, pues ni la Constitución ni la ley orgánica constitucional de municipalidades regulan dicho asunto. Este último cuerpo sólo se refiere al objeto, personal, contenidos de los convenios y los recursos con que podrán contar, más no a la obtención de personalidad jurídica.

En sus fundamentos, el mensaje señala que la carencia de personalidad jurídica impide que estas asociaciones dispongan de patrimonio propio y puedan contratar personal bajo su dependencia, limitación que las obliga a utilizar la persona jurídica de la municipalidad que dirige el alcalde que lidera la agrupación, lo que se traduce en constantes rotaciones que generan dificultades administrativas y contables. A este respecto, la Contraloría se ha pronunciado en dos dictámenes (Nºs 19.186 y 38.290), señalando que los aportes recibidos por una municipalidad por concepto de funcionamiento de una asociación no deben incorporarse en el presupuesto municipal, sino que registrarse en una cuenta complementaria y destinarse de manera exclusiva a los fines de la organización respectiva. A mayor abundamiento, recuerda el mensaje que en la Cuenta Anual del Contralor General de la República, éste, dando cumplimiento a su obligación de informar de las principales dificultades suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de las normas (artículo 143, letra c) de la ley Nº 10.336), señaló que la falta de regulación legal en materia de obtención de la calidad de persona jurídica por parte de las asociaciones de municipalidades dificulta su desarrollo como sujetos de derecho.

Según lo expresado, se hace necesario dotar a estas agrupaciones de una constitución jurídica plena, fomentando con ello el desarrollo y autonomía de los gobiernos locales, profundizando el proceso de descentralización y permitiendo que los municipios dispongan de los medios necesarios para relacionarse con instituciones similares para la satisfacción de necesidades públicas.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El texto despachado por la Honorable Cámara, constituido por un artículo único, sustituye el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución, precepto que faculta a las municipalidades para asociarse con el objeto de cumplir fines comunes, pudiendo, además, constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro,

que persigan la promoción del arte, la cultura y el deporte de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva.

La norma de reemplazo sugiere que las municipalidades puedan asociarse de conformidad con la ley orgánica constitucional de municipalidades, y gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Del mismo modo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, llevar acciones cuya finalidad sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte. La participación en estas corporaciones o fundaciones se regirá por la ley orgánica constitucional de municipalidades.

V. DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

En sesión de 7 de abril de 2009, expuso ante la Comisión **el Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Rodrigo Cabello**, quien señaló que desde el año 1991, producto de una reforma constitucional, las municipalidades chilenas avanzaron hacia un escenario más democrático, estableciéndose la elección directa de las autoridades municipales y el reforzamiento de su carácter autónomo. En dicha reforma se le confirió a estas entidades la facultad de asociarse entre sí, con el objeto de dar cumplimiento a sus fines propios de conformidad a la regulación establecida en la ley orgánica constitucional respectiva.

A partir de ese momento comenzó a verificarse un interesante desarrollo de asociativismo municipal, uno de cuyos hitos fundamentales fue el año 1993 con la constitución de la Asociación Chilena de Municipalidades, que agrupó prácticamente a la totalidad de las municipalidades del país, y que a lo largo de todos estos años se ha constituido en un actor relevante del quehacer nacional, ejecutando un conjunto de iniciativas tendientes a mejorar los niveles de gestión de sus asociados, trasformándose en un legítimo representante de los intereses, necesidades y demandas de los entes locales.

Refiriéndose a la situación actual del asociativismo municipal, señaló que si bien la Asociación Chilena de Municipalidades agrupa a la mayoría de los municipios del país, existen también otras asociaciones de carácter territorial que se han constituido en razón de proyectos comunes, compartiendo, por lo general, una identidad cultural, económica o productiva, como es el caso de de las “asociaciones temáticas”. Así – continuó –, la unión de municipalidades para el cumplimiento de objetivos comunes ha permitido beneficios tales como la celebración de acuerdos políticos y técnicos, respaldados por instrumentos de planificación, la formulación de proyectos y la implementación de iniciativas conjuntas, consolidando el modelo para el tratamiento de problemas comunes.

Sin perjuicio de los logros alcanzados hasta ahora, afirmó que el asociativismo municipal enfrenta dificultades derivadas, entre otras razones, de la actual estructura normativa que las rige, que no les permite contar con personalidad jurídica, razón por la cual no pueden actuar válidamente como sujetos de derecho, debiendo funcionar bajo el alero de la municipalidad que, transitoriamente, ejerce la presidencia de la respectiva asociación. La situación descrita genera los siguientes inconvenientes: falta de autonomía financiera, dificultades en la administración de sus bienes y problemas en la gestión del personal.

En cuanto a los objetivos de la propuesta, que, según dijo, cuenta con el respaldo de la Asociación Chilena de Municipalidades, expresó que la circunstancia de que las asociaciones estén dotadas de personalidad jurídica les permitirá desarrollar de manera más efectiva y eficiente un conjunto de tareas municipales, tales como extracción de residuos; alumbrado público; mantención de áreas verdes; ejecución de obras de desarrollo local; fortalecimiento de los instrumentos de gestión, como el desarrollo de sistemas de administración, elaboración de proyectos, sistemas de recaudación, prestación de servicios; realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, o a otros fines que les sean propios, como son los planes de protección del medio ambiente en zonas urbanas y rurales; los programas de desarrollo turístico, y la capacitación y perfeccionamiento del personal.

Explicó que el proyecto introduce una modificación en el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución, proponiendo incorporar la declaración de que las asociaciones municipales podrán gozar de personalidad jurídica de conformidad con la ley. A este respecto, precisó que la redacción de la propuesta le otorga un carácter facultativo a la obtención de la personalidad jurídica, considerando que en algunos casos los vínculos asociativos pueden ser transitorios o no requerir imperativamente de una formalización plena.

En seguida, **el Honorable Senador señor Orpis** manifestó que si se permite que dos o más municipios se asocien para el cumplimiento de fines que les son propios, también debieran estar facultados para constituir corporaciones que impulsen, además de actividades como la cultura y el deporte, otras actividades de interés como el fomento productivo. Sugirió, entonces, que se modifique la redacción del texto aprobado por la Honorable Cámara en el sentido de incorporar esta última idea.

El Honorable Senador señor Pérez Varela expresó que las municipalidades deben quedar habilitadas también para constituir corporaciones que respondan a sus actividades propias o de la región a la que pertenecen, que pueden ser de variada índole y, por tanto, estar dotadas de los instrumentos y medios que les permitan satisfacerlas.

A su turno, **el Honorable Senador señor Núñez** concordó con la propuesta del Honorable Senador señor Orpis, en el sentido de ampliar otros temas a los cuales puedan dedicarse los municipios, tal como es el desarrollo comunal y productivo de las comunas.

En razón de los argumentos expuestos, **la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Núñez, Orpis y Pérez Varela, sustituyó la segunda parte del texto aprobado por la Honorable Cámara por otro, nuevo, que autoriza directamente a los municipios para agregar a la facultad de constituir corporaciones cuyo objeto sea la promoción del arte y la cultura, la de fomentar obras de desarrollo comunal o productivo.**

- - -

En virtud de la relación precedente, esta Comisión tiene a honra proponer a la consideración de la Sala el proyecto aprobado por la Honorable Cámara, con la siguiente enmienda:

Intercalar, a continuación de la expresión “el deporte”, la siguiente frase precedida de una coma (,) “o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.”.

(Unanimidad 3x0).

- - -

En consecuencia, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general y particular de este proyecto de reforma constitucional en los siguientes términos:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo único.- Sustitúyese el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución por el siguiente:

“Las municipalidades podrán asociarse entre ellas en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura

y el deporte, **o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo.** La participación municipal en ellas se regirá por la citada ley orgánica constitucional.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 7 de abril de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Núñez (Presidente), Orpis, Perez Varela y Sabag, y 14 de abril de 2009, con asistencia de los Honorables Senadores señores Núñez (Presidente), Orpis, Perez Varela y Sabag.

Sala de la Comisión, a 20 de abril de 2009.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

(BOLETÍN N° 5.224 -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 y en particular. (3x0)
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**
El proyecto de ley está conformado por un artículo único.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:**
Hacemos presente que la enmienda que este proyecto propone a la Constitución Política, Capítulo XIV, Gobierno y Administración Interior del Estado, de aprobarse, debe serlo con el voto favorable de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, por disposición del artículo 127 de la Carta Fundamental.
- V. URGENCIA:** No tiene.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.
- VII. TRAMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 7 de enero de 2009.

- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 13 de enero de 2009.
- X. **TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general y particular.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - 1. Constitución Política, artículo 118.

Valparaíso, 20 de abril de 2009.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de la Comisión