

Santiago, veintiséis de julio de dos mil once.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que, por oficio N° 9535, de 22 de junio de 2011, la Cámara de Diputados ha remitido el proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y regula las Asociaciones Municipales (Boletín N° 6792-06), aprobado por el Congreso Nacional, con el objeto de que este Tribunal Constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de sus artículos 1° y transitorio;

SEGUNDO.- Que el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional: *“Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;”*;

TERCERO.- Que, de acuerdo al precepto invocado en el considerando anterior, en estos autos corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECEN EL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO.

CUARTO.- Que el inciso sexto del artículo 118 de la Carta Fundamental señala:

"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.";

QUINTO.- Que el inciso segundo del artículo 119 de la Constitución dispone:

"El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.";

SEXTO.- Que el inciso primero del artículo 98 y el inciso final del artículo 99 de la Constitución Política, respectivamente, establecen:

"Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.".

"En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la

República serán materia de una ley orgánica constitucional.”;

NORMAS SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD.

SÉPTIMO.- Que los artículos del proyecto de ley sometidos a control de constitucionalidad, disponen:

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

1) Introdúcense las siguientes modificaciones en la letra j) del artículo 79:

a) Reemplázase la conjunción "o", que sigue a la palabra "corporaciones", por una coma (,).

b) Intercálase, a continuación de la palabra "fundaciones", la expresión "o asociaciones".

2) 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.".

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

"Artículo 137.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 3º del presente Título.

Las asociaciones podrán tener por objeto:

- a) La atención de servicios comunes.
- b) La ejecución de obras de desarrollo local.
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.

d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.

e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, como también de alcaldes y concejales.

f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.".

4) 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:".

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

"Párrafo 3°

De la personalidad jurídica de las Asociaciones Municipales

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

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

Dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha de la recepción de los documentos antes señalados, el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, podrá objetar la constitución de la asociación, si no

se hubiere dado cumplimiento a los requisitos que la ley establece para su formación y para la aprobación de sus estatutos, todo lo cual será notificado por carta certificada al presidente del órgano directivo provisional de aquélla.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Nombre de la asociación.
- b) Indicación de la comuna en que tendrá domicilio la asociación.
- c) Finalidades y objetivos.

d) Derechos y obligaciones de sus miembros.

e) Órganos de dirección y de representación y sus respectivas atribuciones.

f) Tipo y número de asambleas que se realizarán durante el año, indicando las materias que en ellas podrán tratarse.

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

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

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

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

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

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

m) Forma de liquidación.

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

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

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

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

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

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

Artículo 145.- Las asociaciones municipales constituidas conforme a las disposiciones del presente

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

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

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

Artículo 146.- La disolución de una asociación de municipalidades deberá ser decidida por la mayoría absoluta de la Asamblea de socios, debiendo constar dicho acuerdo en un acta reducida a escritura pública,

de la que deberá notificarse a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 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.- A las asociaciones municipales les serán aplicables tanto el principio de publicidad de la función pública, consagrado en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política de la República, como las normas de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información de la Administración del

Estado, contenidas en el artículo 1° de la ley N° 20.285.

Artículo 150.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136, la Contraloría General de la República podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre las asociaciones municipales de que trata este párrafo, respecto de su patrimonio, cualquiera sea su origen.".

Artículo 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, 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.";

DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, SOBRE LAS CUALES NO SE PRONUNCIARÁ ESTA MAGISTRATURA POR NO

**CONTENER MATERIAS PROPIAS DE LEY ORGÁNICA
CONSTITUCIONAL.**

OCTAVO. - Que esta Magistratura no emitirá pronunciamiento, en examen preventivo de constitucionalidad, respecto de los incisos segundo a sexto, y octavo a décimo del artículo 141; del artículo 142; de los incisos primero y segundo del artículo 143; de los incisos primero a tercero del artículo 144; de los incisos primero y segundo del artículo 145, y de los artículos 146, 147, 148 y 149, todos los cuales se contienen en el número 5) del artículo 1° del proyecto de ley remitido, por no incidir ninguno de los preceptos legales mencionados en materias propias de las leyes orgánicas constitucionales señaladas en los considerandos cuarto, quinto y sexto de esta sentencia, ni de otras leyes orgánicas constitucionales previstas en la Constitución Política de la República.

Este Tribunal arriba a dicha conclusión toda vez que los preceptos legales aludidos en este considerando no afectan la facultad constitucional esencial de las Municipalidades en orden a poder asociarse entre ellas, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica. Asimismo, las referencias contenidas en el proyecto de ley al reglamento, no pueden implicar una modificación a las disposiciones legales ni configurar

nuevas causales de disolución de las asociaciones municipales;

NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.

NOVENO.- Que las disposiciones contenidas en los números 2), 3) y 4) del artículo 1º; en los incisos primero y séptimo del artículo 141; en el inciso tercero del artículo 143; en el inciso cuarto del artículo 144, y en el inciso tercero del artículo 145, agregadas por el número 5) del mismo artículo 1º; y en el artículo transitorio del proyecto de ley bajo control, son propias de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a que se refiere el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política;

DÉCIMO.- Que las disposiciones contenidas en el número 1) del artículo 1º y en el inciso primero del artículo 141, agregado por el número 5) del mismo artículo 1º, del proyecto en estudio, son propias de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a que se refiere el inciso segundo del artículo 119 de la Carta Fundamental;

DECIMOPRIMERO.- Que el artículo 150, contenido en el número 5) del artículo 1° del proyecto remitido, es propio de la Ley Orgánica Constitucional sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, a que aluden el inciso primero del artículo 98 y el inciso final del artículo 99 de la Constitución Política;

NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORMES A LA CONSTITUCIÓN.

DECIMOSEGUNDO.- Que las disposiciones contenidas en los números 1), 2), 3) y 4) del artículo 1°; en los incisos primero y séptimo del artículo 141; en el inciso tercero del artículo 143; y en el inciso tercero del artículo 145, agregadas por el número 5) del mismo artículo 1°; y en el artículo transitorio del proyecto de ley bajo control, serán declaradas conformes a la Constitución Política;

NORMA ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO DE LEY QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORME A LA CONSTITUCIÓN EN EL ENTENDIDO QUE SE INDICA.

DECIMOTERCERO.- Que el artículo 150, contenido en el número 5) del artículo 1° del proyecto remitido, será declarado conforme a la Constitución Política, en el entendido que las facultades que dicho precepto confiere a la Contraloría General de la República, lo son sin perjuicio de las demás atribuciones que la propia Carta Fundamental y la ley orgánica constitucional respectiva confieren a la misma Contraloría, las cuales no se pueden entender como restringidas por el referido artículo 150;

NORMA ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO DE LEY QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ INCONSTITUCIONAL.

DECIMOCUARTO.- Que el inciso cuarto del artículo 144, agregado por el número 5) del artículo 1° del proyecto de ley en estudio, en cuanto establece como sanción única para el evento de que una asociación de municipalidades incumpla sus estatutos o no comunique una modificación estatutaria dentro del plazo fijado, la eliminación del Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado, y siendo dicha sanción aplicada directamente por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, sin un procedimiento que permita a la respectiva asociación

efectuar descargos al respecto, y acarreándole, consecuentemente, la pérdida de su personalidad jurídica, infringe el principio de proporcionalidad y la autonomía de las Municipalidades y su facultad esencial de poder asociarse entre ellas, obteniendo personalidad jurídica, conculcando con ello el artículo 118, incisos cuarto y sexto, de la Constitución Política, por lo cual dicha disposición del proyecto será declarada inconstitucional;

QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EXAMINADAS.

DECIMOQUINTO.- Que consta en autos que las normas propias de ley orgánica constitucional contenidas en el proyecto de ley materia de este proceso constitucional, fueron aprobadas en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental y que, respecto de ellas, no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 66, inciso segundo; 93, inciso primero, N° 1°, e inciso segundo; 98, inciso primero; 99, inciso final; 118, incisos cuarto y sexto, y 119, inciso

segundo, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 48 a 51 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

1°. Que este Tribunal Constitucional no emitirá pronunciamiento, en examen preventivo de constitucionalidad, respecto de los incisos segundo a sexto, y octavo a décimo del artículo 141; del artículo 142; de los incisos primero y segundo del artículo 143; de los incisos primero a tercero del artículo 144; de los incisos primero y segundo del artículo 145, y de los artículos 146, 147, 148 y 149, todos los cuales se contienen en el número 5) del artículo 1° del proyecto de ley remitido, en razón de que dichas disposiciones no regulan materias que la Carta Fundamental califica como propias de ley orgánica constitucional.

2°. Que las disposiciones contenidas en los números 1), 2), 3) y 4) del artículo 1°; en los incisos primero y séptimo del artículo 141; en el inciso tercero del artículo 143, y en el inciso tercero del artículo 145, agregadas por el número 5) del mismo

artículo 1°; y en el artículo transitorio del proyecto de ley remitido, son constitucionales.

3°. Que el artículo 150, contenido en el número 5) del artículo 1° del proyecto remitido, es constitucional en el entendido que las facultades que dicho precepto confiere a la Contraloría General de la República, lo son sin perjuicio de las demás atribuciones que la propia Carta Fundamental y la ley orgánica constitucional respectiva confieren a la misma Contraloría, las cuales no se pueden entender como restringidas por el referido artículo 150.

4°. Que el inciso cuarto del artículo 144, agregado por el número 5) del artículo 1° del proyecto de ley remitido, es inconstitucional, por lo que debe eliminarse de su texto.

Acordada con la siguiente **prevención de los Ministros señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino:**

1. Que, sin perjuicio de lo señalado en el Considerando octavo de la sentencia, consideramos que existen una serie de razones para no estimar el proyecto como íntegramente orgánico;

2. Que, en efecto, la Constitución faculta a las municipalidades para que puedan asociarse entre ellas *"en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva"* (artículo 118, inciso sexto). Esta regulación fue introducida por la ley de reforma constitucional N° 20.346. En el Mensaje que le dio origen, la regulación se entregaba a una ley simple. Sin embargo, ello fue modificado en primer trámite constitucional en el H. Senado;

3. Que, para considerar que no todo lo relativo a las asociaciones municipales es materia de ley orgánica constitucional, nos apoyamos en lo siguiente.

En primer lugar, por dos características propias de las leyes orgánicas. Por una parte, este Tribunal ha considerado que las leyes orgánicas son excepcionales; la regla general es la ley común. Como consecuencia de ello, su interpretación es restrictiva, pues no puede extenderse su ámbito de aplicación más allá de lo necesario y permitido por la Constitución, ya que al hacerlo, se privaría a nuestro sistema legal de una equilibrada y conveniente flexibilidad, dado el alto quórum que se exige en estas leyes para su aprobación, modificación o derogación (STC roles N°s 160/1992; 255/1997; 1410/2009). Por otra parte, esta Magistratura ha considerado que las leyes orgánicas deben regular sólo lo esencial. Estas leyes regulan, en lo medular,

ciertas instituciones básicas, con el propósito de dar estabilidad al sistema de gobierno y evitar el riesgo de que mayorías ocasionales lo puedan alterar (STC Rol 160/1992);

4. Que ambos criterios interpretativos son relevantes porque el proyecto de ley en análisis regula tres materias vinculadas a las asociaciones de municipalidades: la relativa a las atribuciones de los municipios para crearlas; su creación propiamente tal y la operación de dichas asociaciones.

Lo que es orgánico es sólo lo que se refiere a las atribuciones del municipio y algunos aspectos de la creación de la asociación (objeto, momento en que obtiene la personalidad jurídica). Pero todo lo que tiene que ver con la operación de las asociaciones, dado que pueden tener la calidad de sujetos de derecho, al obtener personalidad jurídica, no es propio de ley orgánica.

Recordemos, en este sentido, que la propia Ley Orgánica de Municipalidades distingue, en su artículo 5°, dos tipos de atribuciones. Por una parte, están las atribuciones medulares, que son materias de ley orgánica constitucional. Por la otra, están las materias no esenciales, que son materias de ley simple. Y tal distingo, ha sido legitimado por esta Magistratura (STC 257/1997)

5. Que, en segundo lugar, consideramos que el proyecto no es íntegramente orgánico constitucional, porque involucra dos aspectos que, de acuerdo a la Constitución, son materias de ley simple.

Desde luego, el proyecto regula potestades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. A esta entidad le corresponde llevar el Registro Único de Asociaciones Municipales, participar en el procedimiento administrativo de constitución de las asociaciones y fiscalizarlas en lo relativo al cumplimiento de sus estatutos. Estas potestades, son propias de ley simple, pues de conformidad al artículo 65, inciso cuarto, número 2°, de nuestra Constitución, es materia de este tipo de leyes, otorgar atribuciones a los entes públicos.

Enseguida, el proyecto regula un procedimiento administrativo especial, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, con diversas etapas, destinado a que las asociaciones obtengan personalidad jurídica y se inscriban en un registro público. De conformidad al artículo 63 N° 18 de la Constitución, las leyes que fijan las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de la administración pública, son materia de ley simple;

6. Que, en tercer lugar, nos apoyamos para considerar que sólo algunos aspectos del proyecto son

materia de ley orgánica, en que el marco jurídico que regirá a estas asociaciones es complejo.

En efecto, por una parte, éste está constituido por leyes heterogéneas. Las asociaciones se regirán por la Ley Orgánica de Municipalidades, por las normas que establece el proyecto de ley y, en forma supletoria, por ciertas normas del Código Civil (artículos 549 a 558). Estas últimas normas fueron consideradas por el Tribunal Constitucional, en la STC Rol 1868/2011, como propias de ley simple. Asimismo, el proyecto encomienda a un reglamento regular una serie de aspectos relativos a la organización, facultades y funcionamiento de las asociaciones de municipios. Por lo mismo, estas materias no pueden ser orgánicas.

Por la otra, las asociaciones de municipalidades se regirán por sus propios estatutos. Estos deben regular sus finalidades y objetivos, sus órganos internos, el procedimiento para tomar acuerdos, los derechos y obligaciones de sus miembros, las normas de administración patrimonial, las normas de incorporación y desafiliación, las normas de liquidación. Esta autonormación impide considerar estos aspectos como orgánicos constitucionales;

7. Que, en cuarto lugar, el ámbito de lo que el constituyente encarga a la ley orgánica, es restrictivo. La Constitución no dice que las

asociaciones se regularán *“por ley orgánica”*. Lo que establece es que éstas se constituirán *“en conformidad a la ley orgánica”*. En estricto rigor, la Constitución no establece un conjunto de materias que deban ser abordadas por la ley orgánica constitucional; sólo establece una referencia para que el legislador defina la manera en que estas asociaciones puedan constituirse;

8. Que, finalmente, queremos señalar que, tal como la ha dicho esta Magistratura, el hecho que un asunto sea abordado como propio de una ley común, no significa debilitar su regulación, pues igual esta preceptiva debe respetar la Constitución para tener plena validez jurídica (STC Rol 260/1997).

Acordada con el voto en contra de los Ministros señora Marisol Peña Torres y señor José Antonio Viera-Gallo Quesney, quienes estuvieron por declarar que todas las normas que integran el nuevo párrafo 3°, *“De la personalidad jurídica de las Asociaciones Municipales”*, que agrega el número 5) del artículo 1° del proyecto de ley, son propias de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a que se refiere el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política, ajustándose debidamente a ella, con la excepción del inciso cuarto del artículo 144, agregado

por el número 5) del artículo 1° del proyecto de ley en examen, como sostiene el N° 4° de las declaraciones contenidas en la presente sentencia. Asimismo estiman inconstitucional el precepto contenido en el inciso décimo del artículo 141, que confía a un reglamento la regulación de un conjunto de materias que estos Ministros disidentes consideran propias de la ley orgánica constitucional a que alude el inciso sexto del artículo 118 de la Constitución Política, ya referido, infringiendo, por ende, el principio de competencia que rige en estas materias.

Acordado el entendido sobre el artículo 150, que se incorpora a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el **voto en contra de los Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino**, por las siguientes razones:

1. Que la Contraloría General de la República es un órgano constitucional. Por lo mismo, está creado y configurado, en sus elementos esenciales, por la Constitución. No obstante, el artículo 98, inciso 1°, de la Carta Fundamental permite que la ley orgánica constitucional le encargue otras tareas (*“desempeñará las demás funciones”*); lo mismo efectúa el artículo 99,

inciso final, al entregar a una ley orgánica constitucional definir *"en lo demás"*, sus atribuciones;

2. Que, de este modo, hay dos tipos de atribuciones de la Contraloría. Por una parte, están las atribuciones que la Constitución directamente le confiere. Por la otra, están las facultades que las leyes le encomiendan.

Mientras las primeras no pueden ser objeto de restricciones sino sólo de regulaciones por el legislador, porque justamente las entrega la Constitución, las segundas están dentro del ámbito de deliberación y regulación propios del Congreso;

3. Que la Contraloría, por regla general, fiscaliza a los entes públicos. Por excepción, puede ejercer ciertas atribuciones respecto de entidades privadas. Así, la Constitución le encarga fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos de entidades públicas; y examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de entidades públicas (artículo 98). Sin perjuicio de ello, la ley puede entregarle otras facultades respecto de entidades privadas;

4. Que la norma sobre la cual se formula el entendido, establece potestades respecto de entidades privadas (las asociaciones) constituidas por entidades públicas (los municipios). Salvo que se trate de las

cuentas que deban rendir, o de la fiscalización del ingreso y la inversión de recursos de entidades públicas, se trata, entonces, de un ámbito encargado a la configuración del legislador;

5. Que la norma respectiva, entrega dos tipos de potestades a la Contraloría. En primer lugar, están aquellas señaladas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de Municipalidades. En efecto, el precepto aludido (nuevo artículo 150, incorporado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades) parte señalando lo siguiente: *“sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136”*. El artículo 136 de dicha ley entrega, a su vez, dos tipos de facultades a la Contraloría. De un lado, las atribuciones que señalan los artículos 16° y 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría. Del otro, se faculta a la Contraloría para fiscalizar a las asociaciones municipales respecto del uso y destino de sus recursos.

En segundo lugar, están las potestades que el propio artículo 150 le entrega. Estas se refieren a que la Contraloría puede fiscalizar y controlar el patrimonio de las asociaciones municipales;

6. Que, si estamos en presencia de recursos públicos, que manejan las asociaciones, la Contraloría puede perfectamente fiscalizarlos. Esta atribución se la entrega la Constitución y la regula su ley orgánica.

Respecto de la fiscalización y control del patrimonio de las asociaciones municipales, en cambio, este es un control que queda en el ámbito de lo que defina el legislador orgánico;

7. Que, así las cosas, el entendido que aquí se cuestiona, en la medida que se refiere a atribuciones que la Constitución le entrega a la Contraloría, es reiterativo. En cambio, respecto de las demás atribuciones, el entendido es distinto, pues implica agregar facultades a aquellas que el Congreso otorgó a dicho organismo de control dentro del ámbito de su libre configuración normativa;

8. Que consideramos que ello no es posible, en primer lugar, porque sólo le corresponde al legislador establecer las atribuciones de los órganos públicos. Y respecto a la Contraloría, es al legislador orgánico al que le cabe esa tarea, no al Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, esta Magistratura no puede entregar más atribuciones a la Contraloría que las que el Congreso Nacional quiso otorgarle. Corresponde al legislador determinar hasta dónde se puede controlar a estas entidades privadas creadas por organismos públicos. Eso es un juicio de mérito, ajeno a las competencias de este Tribunal.

En tercer lugar, el entendido puede romper la coherencia que quiso darle el legislador a la

fiscalización de la Contraloría respecto de las corporaciones o fundaciones que creen los municipios y de las asociaciones municipales. Ello se constata en la forma de redacción del nuevo artículo 150, que parte por aludir al artículo 136 de la actual Ley Orgánica de Municipalidades (*“sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136”*), que regula la fiscalización que puede ejercer la Contraloría respecto de las corporaciones y fundaciones. En relación a estas entidades, este Tribunal, cuando ejerció el control preventivo del proyecto de ley que entregaba dichas potestades, no formuló ningún alcance o entendido;

9. Que por estas razones, entonces, estos Ministros no comparten el entendido formulado al nuevo artículo 150 que, por el proyecto, se incorpora a la Ley Orgánica de Municipalidades.

Acordada la declaración de inconstitucionalidad del inciso final del artículo 144, que se incorpora en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el **voto en contra de los Ministros señores Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino**, fundado en las siguientes consideraciones:

1. Que la mayoría estima que la sanción de eliminación de la asociación del registro por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el

Estatuto, es orgánica e inconstitucional, por establecer una sanción única, lo que es desproporcionado en relación a la infracción, y por no establecer ningún procedimiento administrativo de reclamación en la materia;

2. Que discrepamos de lo anterior. Por una parte, consideramos que este es un asunto propio de ley simple. Lo propio de la ley orgánica es regular las potestades del municipio y algunos aspectos vinculados a la constitución de las asociaciones municipales. Pero todo lo que tiene que ver con el funcionamiento de la asociación, como lo es el incumplimiento de ciertas obligaciones y la sanción que ello conlleva, es propio de ley común.

Por la otra, consideramos que no existen argumentos para declarar la inconstitucionalidad de fondo;

3. Que, para llegar a esta conclusión, es necesario describir brevemente el diseño de las asociaciones que realiza el proyecto.

Las asociaciones son constituidas por dos o más municipalidades. Si desean obtener personalidad jurídica, deben seguir un procedimiento administrativo, a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el que culmina con la inscripción en el Registro de Asociaciones Municipales que lleva dicha

entidad. Como sujetos de derecho, tienen patrimonio propio y actúan a través de los órganos que definen el legislador y sus estatutos. Como su personalidad jurídica es de derecho privado, no se les aplican las normas de las entidades públicas. Así, su personal se rige por las normas laborales y previsionales del sector privado. Sin embargo, el legislador consideró que habían algunos aspectos equiparables a los de un organismo estatal. Eso sucede con la publicidad de sus tareas y con el control de la Contraloría General de la República.

No obstante su naturaleza de entidad privada, las asociaciones municipales están sujetas a distintos tipos de controles. Desde luego, están sujetas a los controles internos de toda agrupación. Estos los deben definir sus Estatutos. Enseguida, están sujetas a los controles que puedan ejercer los municipios que las conformaron. Los concejos de cada municipalidad pueden requerir informes a estas entidades. También están sujetas al control de la Contraloría. Finalmente, están sujetas al control de la entidad que lleva el Registro (la Subsecretaría de Desarrollo Regional) y, como se les aplican supletoriamente ciertas normas del Código Civil, también están sujetas a la fiscalización del Ministerio de Justicia en los términos que define el artículo 557 del Código Civil, reformado por la Ley N°

20.500. Por tanto, el legislador definió una titularidad del derecho de asociación de las municipalidades para asociarse entre sí, pero sujeta a reglas diversas que una titularidad común de derecho privado;

4. Que la sanción que objeta la mayoría, se enmarca dentro del control que ejerce la Subsecretaría de Desarrollo Regional respecto de las asociaciones municipales.

Se trata de un control acotado, pues sólo se refiere a dos aspectos. Por una parte, se refiere al cumplimiento permanente de sus estatutos. Por la otra, abarca las comunicaciones que debe hacer cada asociación de toda modificación estatutaria;

5. Que los estatutos son parte del marco jurídico que rige a las asociaciones de municipalidades. Las leyes que regulan a estas no abordan todas las materias propias de su organización y funcionamiento. Una parte importante de lo que tiene que ver con ello y que no está expresamente regulado en el proyecto, queda entregada a dichas regulaciones estatutarias libremente decididas por las municipalidades que concurren a crear la asociación. En estos estatutos se establecen las reglas relativas a las finalidades y objetivos de la asociación, su organización interna, procedimiento para adoptar acuerdos, normas de disciplina, formas de

incorporación y desafiliación, actos vinculados a su administración patrimonial. La vida cotidiana de la asociación, queda entregada a estas normas de gobierno interno;

6. Que, de ahí se desprende la importancia que el proyecto le da a los estatutos. Por de pronto, ello se observa en el procedimiento de constitución, pues la solicitud de inscripción en el Registro, implica haber reducido a escritura pública no sólo el acta constitutiva, sino que los estatutos de cada asociación. La Subsecretaría de Desarrollo Regional puede objetar la constitución de la asociación si no ha dado cumplimiento a las normas de aprobación de los estatutos. Enseguida, el proyecto regula los elementos básicos que debe contener cada estatuto. A continuación, el proyecto establece que no puede negarse el otorgamiento de personalidad jurídica, si los estatutos de las asociaciones cumplen los requisitos que la ley consigna. Finalmente, el proyecto establece que las asociaciones deben *“dar cumplimiento permanente a sus estatutos”*;

7. Que, por ello, el proyecto establece la sanción de eliminación de la asociación del Registro, en caso de que las asociaciones no cumplan con la obligación de respetar sus estatutos o no informen de los cambios introducidas en ellos.

No nos parece, entonces, una sanción desproporcionada;

8. Que, en relación al carácter de sanción única, cabe señalar, en primer lugar, que nada impide que la Subsecretaría de Desarrollo Regional advierta a las asociaciones los incumplimientos, para que los corrijan, antes de aplicar la sanción.

En segundo lugar, si se trata de infracciones menores, que no justifiquen la eliminación, son elementos que deben integrar las regulaciones complementarias establecidas en el proyecto de ley, la prohibición de arbitrariedad y la prudencia y razonabilidad de la autoridad llamada a aplicar la sanción, con garantías suficientes de que esta no resulta inicua;

9. Que, en lo que respecta a la falta de un procedimiento impugnatorio de la sanción, consideramos que ello no es efectivo, toda vez que la autoridad llamada a aplicarla, es decir, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se rige íntegramente por la Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos. Dicha normativa establece un conjunto de garantías para la asociación análogas a las de cualquier administrado, como el derecho a la defensa, a presentar pruebas, a que se fundamente la decisión, a interponer recursos, a

solicitar la invalidación si se ha incurrido en alguna ilegalidad, etc.;

10. Que, finalmente, esta Magistratura ha reconocido que la autonomía que puedan tener las agrupaciones intermedias, es decir, todas aquellas asociaciones distintas al aparato público (STC 1295/2009), como es el caso de una asociación municipal que goza de personalidad jurídica y que, por tanto, es un ente distinto a las municipalidades que la formaron. No obstante, ha señalado, dicha autonomía no implica que estos entes puedan actuar de manera ilegal, dañosa o ilícita, ya que de incurrir en esos excesos, su actuación queda sujeta a las responsabilidades consecuenciales (STC Rol 184/1994).

Acordada con el voto en contra del Ministro señor José Antonio Viera-Gallo Quesney, quien fue partidario de declarar inconstitucional el inciso séptimo del artículo 141, contenido en el número 5) del artículo 1° del proyecto, considerando para ello que, tratándose de organismos que gozan de autonomía constitucional, no puede supeditarse la formación de asociaciones municipales, que están contempladas explícitamente en la Constitución, al depósito y registro del acta de su asamblea constitutiva ante una autoridad administrativa como es la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la

cual además puede formular objeciones y, en definitiva, negarse al registro, sin que el proyecto contemple recurso judicial alguno en contra de dicha determinación. La inscripción en el registro debería tener por objetivo únicamente llevar un orden de las asociaciones municipales de público conocimiento, las que deberían adquirir personalidad jurídica por la sola manifestación de voluntad de los respectivos municipios, acordada por los alcaldes previa resolución favorable de los consejos municipales en asamblea celebrada ante un ministro de fe, reducida que fuere a escritura pública la correspondiente acta constitutiva, conforme lo disponen los incisos primero y segundo del nuevo artículo 141.

Redactaron la sentencia, la prevención y las disidencias, los Ministros que las suscriben.

Devuélvase el proyecto de ley a la Cámara de Diputados, rubricado por la Secretaria del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

Rol N° 2027-11-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcelo Venegas Palacios, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney, Iván Aróstica Maldonado y Gonzalo García Pino.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.