

INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA recaído en el proyecto de ley que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y regula las asociaciones municipales.

BOLETÍN N° 6.792-06.

**HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
HONORABLE SENADO:**

Por oficio N° 9.205, de 11 de enero de 2011, la Honorable Cámara de Diputados comunicó al Senado el rechazo de las modificaciones que éste introdujo en el segundo trámite constitucional al proyecto de ley señalado en el epígrafe, por lo que de conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política se formó una Comisión Mixta encargada de dirimir la divergencia producida.

Integrada con los Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Sabag y Zaldívar, y los Honorables Diputados señores Becker, Estay, Harboe y Ojeda, y citada por el señor Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 15 de marzo de 2011 para elegir Presidente, cargo que recayó en el Honorable Senador señor Hosain Sabag, fijar el procedimiento y debatir el asunto en controversia.

A la sesión en que la Comisión Mixta se ocupó de este asunto asistieron, además de sus integrantes, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: el Jefe de la División Jurídica, señor Claudio Radonich y el abogado señor Alvaro Villanueva; del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la asesora, señora Carolina Salas; de la Asociación Chilena de Municipalidades, el Secretario Ejecutivo, señor Jaime Pilowstay y el abogado Malik Mograby, y de la Fundación Jaime Guzmán, el abogado, señor Héctor Mery.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Prevenimos que los artículos 1° y transitorio de este proyecto de ley, de aprobarse, deben serlo con quórum de ley orgánica

constitucional pues afectan normas de ese rango, como son las consignadas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución Política.

- - -

DESCRIPCIÓN DE LAS NORMAS EN CONTROVERSIA Y ACUERDOS DE LA COMISIÓN MIXTA

El proyecto aprobado en primer trámite por la Honorable Cámara de Diputados está estructurado en dos artículos permanentes y una norma transitoria que proponen diversas enmiendas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades con el objeto de incorporar en ese texto nuevas normas que regulen la personalidad jurídica de las asociaciones municipales, su funcionamiento y su disolución, como también la readecuación de otros preceptos del Título VI de ese cuerpo legal, “De las Corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales”, con el fin de hacerlas compatibles con las nuevas regulaciones.

En el segundo trámite constitucional el Honorable Senado introdujo otras normas al articulado del texto vigente de la ley municipal y enmiendas al proyecto aprobado por la Honorable Cámara, todo lo cual se consigna a continuación, y que ésta rechazó en su totalidad:

- - -

Artículo 1º

Nº 1)

La primera modificación recayó sobre la letra j) del artículo 79 de la ley municipal, norma no considerada en el texto aprobado por la Honorable Cámara. La disposición se refiere a las funciones del concejo. En su letra j) lo faculta para solicitar informe a las empresas, corporaciones o fundaciones que reciban aportes o subvenciones municipales, caso este último en que el mencionado informe sólo podrá consistir en señalar el destino de los aportes recibidos. Todas las solicitudes deberán ser respondidas dentro del plazo de quince días.

La enmienda reemplazó la conjunción “o” que sigue a la palabra “corporaciones” por una coma (,), e intercaló entre las palabras “fundaciones” y “municipales”. La expresión “o asociaciones”.

- - -

Artículo 1°

N° 5)

El numeral 4) (N° 5) del texto del Senado) del artículo 1° del texto de la Honorable Cámara incorporó, a continuación del artículo 140, un nuevo Párrafo 3° conformado por los artículos 141 a 150, “De la personalidad jurídica de las asociaciones municipales”, pasando los actuales artículos 141 a 146 a ser artículos 151 a 156, respectivamente.

En el segundo trámite constitucional, el Senado incorporó un nuevo inciso segundo al artículo 150 de la ley municipal, que prescribe que sin perjuicio de lo dispuesto en la letra j) del artículo 79, el concejo podrá solicitar informes a las asociaciones en las que participe la respectiva municipalidad sobre el destino de los aportes y subvenciones percibidos por aquéllas. (El mencionado artículo 150 dispone que no obstante lo dispuesto en el artículo 136 (fiscalización por parte de la Contraloría General de la República de las fundaciones o asociaciones municipales), el organismo fiscalizador podrá ejercer sus facultades de control en el patrimonio de las asociaciones municipales de que trata este párrafo).

La Honorable Cámara, en el tercer trámite constitucional, rechazó las modificaciones descritas por las razones que enuncian a continuación:

Uno) La eventual contradicción entre el artículo 137 y el artículo 65 de la ley orgánica de municipalidades, toda vez que se estaría derogando tácitamente esta última norma, que entrega a los concejos las mismas facultades que se les reconocen a las asociaciones de municipios. En efecto, el artículo 137 de la ley municipal dispone que dos o más municipios podrán constituir asociaciones municipales con el objeto de solucionar problemas comunes; en tanto que el artículo 65 del mismo cuerpo normativo se refiere a las materias para las cuales el alcalde requiere del acuerdo del concejo, y entre ellas estarían los asuntos propios de las nuevas facultades de las asociaciones municipales.

Dos) Si las asociaciones de municipios se consideran como corporaciones de derecho privado, quedan fuera del control que sobre estas agrupaciones ejercen los órganos públicos; esto último a pesar de la mención que se hace en el artículo 150 del proyecto, que entrega competencia a la Contraloría General de la República respecto del patrimonio de las nuevas personas jurídicas. El hecho de que tenga competencia sobre el patrimonio excluye el examen de legalidad de los demás actos que ejecute la asociación.

Tres) Exclusión del Consejo para la Transparencia, lo que se traduce en que los alcaldes están sujetos al cumplimiento del principio de transparencia, no así las asociaciones municipales.

Cuatro) El inciso segundo que incorporó el Senado en el artículo 150 sólo permite al concejo municipal pedir información respecto del destino de los aportes o subvenciones municipales percibidos por las asociaciones. En consecuencia, el órgano fiscalizador del municipio (el concejo) no tendrá tuición o ejercer actos de fiscalización de esta entidad respecto de aportes de otro origen o de otras materias relativas a su funcionamiento.

Refiriéndose a los puntos descritos, **el Jefe de la División Jurídica de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Claudio Radonich**, señaló que el Ejecutivo comparte lo señalado por los miembros de la Comisión Mixta, en orden a dotar de adecuados mecanismos de control a las asociaciones de municipalidades. En ese sentido, declaró que no es razonable restringir las atribuciones fiscalizadoras del concejo respecto de las asociaciones de municipalidades. Expresó la necesidad de conservar las competencias que la Contraloría General de la República ejerce sobre aquellas, con el fin de cumplir de la mejor forma posible su rol de velar por la legalidad de los actos y supervisar el buen uso de los recursos públicos, asegurando la probidad.

En función de ello, concordó con la inquietud expresada por los integrantes de esta instancia legislativa, en orden a ampliar el ámbito de aplicación de las normas de la Ley de Transparencia a las asociaciones de municipios. Dada la imposibilidad de modificar en esta fase del trámite legislativo el nuevo artículo 149 propuesto para la Ley N° 18.695, comprometió la presentación de una observación aditiva para la solución del asunto planteado.

Atendidas las consideraciones descritas, y el antecedente que surgió durante el debate de este asunto, a proposición del Ejecutivo de considerar materias que dicen relación con las atribuciones del Consejo para la Transparencia y la fiscalización de las asociaciones municipales, que no pueden ser abordadas por la Comisión Mixta, la unanimidad de los integrantes de esta última, Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela, Sabag y Zaldívar, y Honorables Diputados señores Becker, Estay, Harboe y Ojeda, rechazó las enmiendas incorporadas por el Senado en el segundo trámite constitucional, con el propósito de facilitar el tratamiento de este asunto e incluir en un solo procedimiento legislativo las regulaciones de este proyecto y la consideración de las normas sobre transparencia y fiscalización respecto de las asociaciones municipales.

- - -

En consecuencia, como forma y modo de resolver la divergencia producida entre ambas Corporaciones, esta Comisión Mixta tiene a honra sugerir a la Honorable Cámara y al Honorable Senado, la aprobación del proyecto de ley que enseguida se consigna, que reproduce el texto del proyecto aprobado en primer trámite constitucional por la Honorable Cámara de Diputados. Acompañamos al presente informe un texto comparado que contiene la legislación vigente, el mencionado proyecto aprobado en primer trámite constitucional por la Honorable Cámara; las enmiendas que ha dicho texto introdujo el Senado en el segundo trámite constitucional, y la proposición de esta Comisión Mixta. Su texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"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) 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 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."

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, compuesto por los artículos 141 a 150, pasando los actuales artículos 141 a 146, a ser artículos 151 a 156, 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, 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, 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 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 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.
- 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 150.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 de la presente ley, 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 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, contado desde la fecha de publicación de esta ley en el Diario Oficial.

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 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."

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 15 de marzo de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Hosain Sabag (Presidente), Carlos Bianchi, Víctor Pérez Varela y Andrés Zaldívar, y Honorables Diputados señores Germán Becker, Enrique Estay, Felipe Harboe y Sergio Ojeda.

Sala de la Comisión a 21 de marzo de 2011.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de la Comisión