

Número 77

Mayo 1991

ALCANCES AL PROYECTO DE LEY ORGANICA MUNICIPAL

- La actual estructura municipal tiene su origen en el Decreto Ley N° 1.289 de 1975, recogido en gran parte por la ley N° 18.695, y en el Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales.
- El propósito de la reforma en actual discusión sería democratizar el sistema municipal y lograr una mayor eficiencia en la administración comunal, pero el énfasis se pone sólo en el primero de estos objetivos.
- Entre las reformas que mejorarían la eficacia municipal están las que definen las bases de la delegación de facultades por parte del alcalde, y la ampliación de las materias que pueden ser plebiscitadas.
- La participación de los organismos vivos de la comuna, a través del Consejo Económico y Social, aparece debilitada en comparación al Concejo Municipal, órgano de carácter político.
- En necesario innovar respecto de la desconcentración interna de las funciones municipales, para evitar la rigidez en la capacidad operativa de las distintas unidades.
- La autonomía municipal, hoy día indiscutida, requiere, necesariamente, de un financiamiento estable y sólido, el que se consigue sólo si se le reconoce por norma de rango constitucional. Esta norma debería incluir el mecanismo de redistribución de fondos, denominado Fondo Común Municipal, y el aporte que a éste debe efectuar el Fisco, lo cual no está contemplado en las actuales proposiciones de gobierno. Como complemento a lo anterior, es necesario reestudiar la Ley de Rentas Municipales, a la luz de la experiencia proporcionada por una década de aplicación

Objetivos

1 El objetivo del trabajo es extraer planteamientos que permitan definir en qué medida las actuales propuestas de reforma al régimen municipal contribuyen a i) dinamizar la participación social, y ii) generar procesos de desarrollo interno comunal a partir del aprovechamiento óptimo de sus recursos y potencialidades humanas y naturales. Además se intenta establecer hasta qué punto han considerado la adecuación a la realidad en la cual se aplicarán, y la coherencia entre el proceso de descentralización y desconcentración.

Marco histórico

2 En el año 1975 se aprueba el Decreto Ley N° 1.289, que pretendió corregir los defectos que provocó la crisis del municipio de los años sesenta y setenta, la que derivó de vicios tales como influencia desmedida de intereses políticos partidistas, falta de un adecuado financiamiento, excesiva improvisación en la acción municipal, que se generaba por la ausencia de planificación, desvinculación entre el municipio y la vecindad debida a la falta de mecanismos de participación, falta de tecnificación del recurso humano, etcétera.

3 Los elementos centrales del sistema consagrado en el Decreto Ley N° 1.289 son los siguientes:

- a) definición clara del concepto del municipio y su reconocimiento como ente descentralizado del Estado, cuyo fin primordial es el desarrollo físico y social del territorio que le asigna la ley y la administración de los servicios locales;
- b) composición: alcalde, órgano unilateral de carácter ejecutivo; consejo, órgano colegiado, instrumento de participación del vecindario de carácter asesor;
- c) asignación definitiva de competencia privativa o exclusiva, y compartida con los organismos públicos a los cuales les correspondan legalmente tales funciones;
- d) reconocimiento de la heterogeneidad de los municipios y la necesidad de su tipificación;
- e) establecimiento de canales de coordinación y solidaridad intermunicipal;

- f) consagración de una competencia general, ampliando su campo de acción a todo lo que sea de interés local, y
- g) afectación de los funcionarios municipales al régimen estatutario de los servidores públicos.

4 La capacidad operatoria de las municipalidades mejoró notablemente con la aplicación del Decreto Ley N° 1.289, y se fortaleció con la dictación de la nueva Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley 3.063) que aseguró un adecuado financiamiento para las actividades comunales, creándose el Fondo Común Municipal como instrumento redistributivo de recursos.

5 La actual Ley Orgánica de Municipalidades (ley 18.695) recoge y conserva todas aquellas particularidades, preservando en líneas generales y en lo básico el ordenamiento orgánico anterior.

La mayor innovación que introdujo el texto actual está referida al protagonismo que debe asumir la vecindad en la conducción y administración de la comuna, lo que se concreta con el establecimiento del Consejo de Desarrollo Comunal, al cual se le entregan no sólo atribuciones asesoras, sino, además se le inviste de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Proyecto de ley de reforma a la Ley Orgánica Municipal

6 El propósito de la reforma propuesta, tal como lo señala el Mensaje N° 38 del Ejecutivo, es democratizar el sistema municipal y lograr una mayor eficiencia en la administración comunal. La lectura del proyecto demuestra que la preocupación principal se orienta al primero de los objetivos indicados; sin embargo, respecto de la eficiencia, elemento inherente a la capacidad de gestión, aún adolece de debilidades.

7 En el estudio legislativo referente a la reforma constitucional sobre el régimen municipal efectuado en la Cámara de Diputados se pudo apreciar una preocupación por incorporar elementos que aseguren el financiamiento municipal, lo que mejora la eficiencia administrativa de las municipalidades. No obstante, tales indicaciones fueron rechazadas.

8 El proyecto de ley de reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades, al margen de las innovaciones acerca de su composición y el sistema de generación de sus órganos, las que no

son materia de este estudio, ratifica la amplia competencia de las municipalidades, en perfecta coherencia con las finalidades que les asigna la ley. Ello les permite proveer a la solución de todos los problemas comunales.

9 Por otra parte, introduce algunas innovaciones que mejorarían su eficiencia:

- Establece de modo expreso una función que tiende a consolidar y proteger las identidades locales, y que consiste en la preservación de las costumbres, tradiciones y valores culturales de la nación y de las localidades.
- Complementa y aclara ciertas disposiciones fundadas en razones empíricas, destacándose la modificación acerca de la contratación de servicios con el sector privado para el cumplimiento de sus funciones hacia la comunidad.
- Define las bases que deben regular la delegación de facultades del alcalde, lo que le permite entregar parte de sus atribuciones a funcionarios de su dependencia, agilizando la acción municipal.
- Amplía la cobertura de las materias que pueden ser plebiscitadas, aunque excluye la posibilidad de que los vecinos puedan solicitar la convocatoria de la consulta popular.
- Contempla el fomento de las actividades productivas en el ámbito local, función que si bien se relaciona con el desarrollo económico podría significar, dada la amplitud del concepto, que el municipio se inmiscuya en un campo que excede sus finalidades principales.

10 El proyecto de ley presenta algunas limitaciones y omisiones que sería necesario revisar:

- La municipalidad está concebida como instancia de democracia en la base, y como órgano destinado a satisfacer necesidades reales y concretas. Para ello requiere, fundamentalmente, de la participación de los organismos vivos de la comuna, la que se consulta en el Consejo Económico y Social. No obstante, esta instancia aparece debilitada en cuanto a sus atribuciones en comparación al Concejo Municipal, de carácter político.
- La autonomía municipal, hoy día indiscutida, requiere, necesariamente, de un financiamiento estable y sólido, el que se consigue sólo si se le reconoce por norma

de rango constitucional. Esta norma debería incluir el mecanismo de redistribución de fondos, denominado Fondo Común Municipal, y el aporte que a éste debe efectuar el Fisco, lo cual no está contemplado en las actuales proposiciones del gobierno.

- Como complemento a lo anterior, es necesario reestudiar la Ley de Rentas Municipales, a la luz de la experiencia proporcionada por una década de aplicación.
- Es imprescindible trasladar las normas sobre el régimen de los servicios traspasados desde el área de educación, salud y menores, a la ley orgánica constitucional de municipalidades, pues en la actualidad se encuentran contenidas en la Ley de Rentas Municipales.
- Es imperioso revisar las normas relativas a la estructura municipal, las que presentan cierta rigidez que impactan negativamente en la operatividad de las distintas unidades. El proyecto no innova en cuanto a desconcentrar internamente la gran variedad de funciones que recaen sobre las direcciones o unidades superiores.

11 En cuanto a la coordinación que debe regir la actividad municipal, ésta, aún con las normas incorporadas en el proyecto, no permite que se dé en los términos requeridos por una operatoria eficiente y eficaz. Especial relevancia presenta esta materia respecto de la actividad intermunicipal, la que el proyecto conserva en las mismas condiciones, y respecto de la cual es imprescindible consultar los instrumentos jurídicos que la fortalezcan, a fin de que aquellas materias, como la educación, la salud y el medio ambiente, que se sitúen en un escenario supramunicipal sean atendidas y financiadas por grupos orgánicos de municipios en una suerte de administración comunal horizontal. Ello únicamente se conseguiría si se dictan disposiciones claras y categóricas que sienten las bases sobre un sistema de este tipo, el que, a lo menos, debería consultar normas acerca de:

- Establecimiento de un organismo supramunicipal y su naturaleza.
- Forma de integración de esta entidad.
- Atribuciones que deben definirse claramente, recaer en materias propias de una acción conjunta y fundamentarse en el beneficio común.
- Financiamiento, tanto de la entidad como de las actividades que desarrollen.

12 Uno de los aspectos del régimen municipal que ha trascendido a la opinión pública y que también gravita fuertemente en la capacidad de gestión de los municipios, se refiere a la conveniencia o inconveniencia de consultar en sus plantas cargos de exclusiva confianza, entendiéndose por tales aquellos que son desempeñados por funcionarios cuyo nombramiento y remoción, sin perjuicio de los requisitos que deban cumplir, dependen de la voluntad discrecional del alcalde. De acuerdo con los ordenamientos jurídicos que en la actualidad rigen a las municipalidades, esta clase de empleos no existe.

13 La propuesta contenida en el proyecto entrega a la ley la posibilidad de otorgar a determinados cargos la calidad de exclusiva confianza del alcalde, o de la confianza conjunta de éste y del Concejo Municipal. Para ello exige que, en la eventualidad de que la norma se apruebe, el legislador debe atender a la naturaleza de los cargos, su importancia y jerarquía, o su directa vinculación con la función alcaldía.

14 Al proponer tales parámetros, el Ejecutivo ha actuado con prudencia, en particular si se tiene presente que se trata de una materia sensible y compleja, pues en esta área pública cada municipalidad constituye un servicio distinto con profundas diferencias en cuanto a sus realidades socioterritoriales y recursos. Estas diferencias son determinantes en relación a los efectos que la aplicación de la disposición innovadora puede implicar, por cuanto en los municipios pequeños, dotados de plantas con un escaso número de cargos, en un momento dado, el 90 por ciento de sus empleados pueden ser de exclusiva confianza, lo que conllevaría una gestión inestable derivada de una presunta rotativa de funcionarios.

15 Sin embargo, la reforma que se propone ignora las exigencias formuladas para el legislador, al establecer en sus normas transitorias que tendrán la calidad de exclusiva confianza del alcalde quienes ocupen los cargos de secretario comunal de planificación y coordinación, y los de jefaturas de las unidades relativas a todas las funciones municipales, excluida solamente la referida al control interno. Sin duda, la disposición transitoria propuesta persigue un efecto inmedatista que no se compadece con el criterio sustentado en la norma permanente.

Irma Miranda H.*

* Abogada, Universidad de Chile. Magister en Derecho Público, mención Derecho Administrativo, Universidad de Chile. Asesora Jurídica en la Dirección de Control de la Ilustre Municipalidad de Santiago.