
DOCTRINA

**MODIFICACIONES A LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA
CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, PARA
PERFECCIONAR EL ROL FISCALIZADOR DEL
CONCEJO Y FORTALECER LA TRANSPARENCIA
Y LA PROBIDAD - LEY N° 20.742**

José Fernández Richard¹

RESUMEN: *En el régimen municipal chileno, el alcalde es la autoridad máxima y se encuentra dotado de amplias atribuciones, en desmedro del concejo municipal. La Ley N° 20.742 tiende a corregir este desequilibrio, perfeccionando el rol fiscalizador del concejo, fortaleciendo además los principios de transparencia y probidad en el quehacer municipal.*

ABSTRACT: *In the Chilean municipal system, the mayor is the highest authority and is endowed with broad powers vis-à-vis the city council. Law 20,742 tends to overcome this imbalance, improving the regulatory power of the council, also strengthening the principles of transparency and probity in municipal work.*

PALABRAS CLAVE: *Alcalde – Concejo municipal – Fiscalización.*

TABLA DE CONTENIDOS: *Generalidades – Principales modificaciones a la Ley N° 18.695, que introduce la Ley N° 20.742. – Conclusiones.*

¹ **JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD.** Profesor de Derecho Municipal-Urbanístico de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y Profesor de Derecho Administrativo en universidades privadas. Ex Abogado Jefe en la Municipalidad de Santiago y ex Abogado Integrante de la Corte Suprema.

I. GENERALIDADES

Dentro del ordenamiento jurídico municipal chileno, el “Concejo Municipal” constituye una creación de la Ley N° 18.695, que vino a llenar el vacío que se produjo a raíz del quiebre institucional del año 1973, cuando el Régimen Militar suprimió las Corporaciones edilicias y los “Regidores” que la componían.

Si bien en la Ley N° 18.695 el Concejo aparece con facultades normativas, resolutivas en algunos casos y en otros fiscalizadores (art. 79 Ley N° 18.695), en la práctica el Alcalde administra el Municipio sin un contrapeso efectivo y a su vez, las facultades fiscalizadoras son ejercidas en forma débil, ya que la ley contemplaba que frente a las observaciones del Concejo, bastaba que el Alcalde respondiera en el plazo de 15 días, todo lo cual era insuficiente.

La Ley N° 20.742, publicada en el Diario Oficial de 1-4-2014, tiende a perfeccionar el rol fiscalizador del Concejo y a fortalecer la transparencia y probidad de los entes edilicios, sin perjuicio que contemple otras materias de interés del quehacer municipal, en cuanto a modificar normas sobre personal y finanzas, y contemplar disposiciones para mejorar la gestión municipal.

II. PRINCIPALES MODIFICACIONES A LA LEY N° 18.695, QUE INTRODUCE LA LEY N° 20.742

1.- Las modificaciones contenidas en la Ley N° 20.742 las podemos agrupar de la siguiente forma:

- a) Materias que fortalecen la labor del Concejo Municipal, e incremento de la dieta de los concejales;
- b) Materias que perfeccionan el rol fiscalizador del Concejo y fortalecen principios de probidad administrativa;
- c) Materias que promueven una mayor transparencia;

- d) Materias relativas a una mejor gestión municipal;
- e) Normas referidas a estructura y personal municipal.

2.- Nos referiremos en síntesis a cada una de las materias enumeradas:

A. Normas que fortalecen la labor del Concejo Municipal

En los casos en que un concejal actúa como presidente del Concejo, durante la subrogancia del Alcalde, posee la capacidad de representar protocolarmente al Municipio, y se encuentra facultado expresamente para convocar a sesiones del Concejo (modificación introducida al art. 62 de la Ley N° 18.695).

Se dispone que los concejales tendrán la iniciativa para someter materias a consideración del Concejo, en la medida que no tengan incidencia presupuestaria (modificación al art. 62 de la Ley N° 18.695).

Se señala que el concejo podrá disponer la contratación de auditoría externa, cada vez que se inicia un período alcaldicio, con el objeto de evaluar la situación financiera (modificación al art. 80 de la Ley N° 18.695).

Se amplían los permisos que los empleadores deben conceder a los trabajadores que se desempeñen como concejales (modificación al art. 90 de la Ley N° 18.695).

Se establece que los municipios estarán obligados a dotar al Concejo y a los concejales considerados individualmente, de los medios de apoyo suficientes para que desarrollen debida y oportunamente sus funciones (artículo 92 bis que se agrega a la Ley N° 18.695).

B. Normas que fortalecen el rol fiscalizador del Concejo y fortalecen el principio de probidad administrativa

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus facultades, al determinar la existencia de actos u omisiones ilegales del

Alcalde, podrá instruir el correspondiente sumario y si considerare que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa del Alcalde, deberá remitir los antecedentes al Concejo Municipal para los efectos provistos en la letra c) del art. 60 de la Ley N° 18.695 (modificación introducida al art. 51 de la Ley N° 18.695).

En el caso antes señalado, el Concejo Municipal, por decisión de un tercio de sus miembros en ejercicio, podrá remitir los antecedentes al Tribunal Electoral Regional, el que a su vez podrá remover al Alcalde por notable abandono de deberes, contravención grave al principio de probidad, o bien aplicar sanciones administrativas de multa, censura o suspensión si se trata de hechos de menor gravedad. Cabe recordar que si bien la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, consideraba al Alcalde como funcionario municipal, no establecía una autoridad dentro de ese nivel que le pudiera aplicar sanciones (modificación al art. 60 de la Ley N° 18.695).

Se define a nivel legal el concepto de “notable abandono de deberes”, ya que hasta la dictación de la Ley N° 20.742, había sido la jurisprudencia del Tribunal Calificador de Elecciones la que la había definido (modificación al art. 60 de la Ley N° 18.695).

Se agrega como causal de cesación en el cargo de Alcalde, el no pago oportuno y reiterado de cotizaciones previsionales, rigiendo respecto de cotizaciones impagas a contar de la fecha de la publicación de la Ley N° 20.742. Se señala además que si el Alcalde paga deudas por cotizaciones impagas de un período anterior en que no haya ejercido como Alcalde, estará exento de responsabilidad civil por las multas e intereses que dichas deudas hubieren ocasionado (incisos finales agregados al art. 60 de la Ley N° 18.695).

Se extiende la responsabilidad del Alcalde que ha sido reelegido, a las irregularidades que hubiere cometido en un período inmediatamente anterior y que afecten el principio de probidad o impliquen notable abandono de deberes. Asimismo, el notable abandono de deberes se incorpora como causal de cesación en el cargo de concejal (modificación

al art. 58 de la Ley N° 18.695 incorporando su inciso 2° y modificación al art. 60 de la Ley N° 18.695 en lo relativo a los concejales).

Se faculta para perseguir la responsabilidad administrativa de alcaldes y concejales que han cesado en sus cargos, hasta 6 meses después de ello (creación del art. 51 bis en la Ley N° 18.695).

Se amplía la inhabilidad para postular a cargos de concejales a miembros del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Tribunal de Contratación Pública y Consejo para la Transparencia, lo que no afecta a los actuales concejales (modificación al art. 70 de la Ley N° 18.695).

Se extiende incompatibilidad entre el cargo de concejal y el de miembro del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (art. 75 Ley N° 18.695 que se modifica).

Los concejales deben votar favorable o adversamente sobre materias sometidas a la aprobación del concejo, excepto que les asista un motivo para inhabilitarse o abstenerse, de lo cual deberá dejarse constancia en el acta de la sesión (modificación al art. 79 de la Ley N° 18.695).

El Concejo Municipal, con acuerdo de al menos un tercio de sus miembros, podrá citar a sesión a cualquier Director Municipal, a fin de formularle preguntas y requerir información (modificación al art. 79 de la Ley N° 18.695).

Se confiere nueva competencia al Jefe de la Unidad de Control, precisándose que la representación que este jefe debe hacerle al Alcalde por actos ilegales, debe realizarse dentro de los 10 días desde que se tomó conocimiento del acto, y si el Alcalde no tomare las medidas pertinentes, deberá remitir la información a la Contraloría General de la República (modificación al art. 29 de la Ley N° 18.695).

C. Normas que promueven una mayor transparencia

El Alcalde deberá hacer entrega, al término de su mandato, de un Acta de Traspaso de Gestión, la que deberá consignar la información

consolidada de su período alcaldicio respecto de los contenidos indicados en el inciso 2° del art. 67, así como de los contratos y concesiones vigentes. Dicha acta deberá ser suscrita por el Secretario Municipal y el Jefe de la Unidad de Control. Sin embargo, podrán no suscribirla si no estuviesen de acuerdo con sus contenidos, debiendo comunicar ello al Alcalde que termina su mandato. El acta de traspaso de gestión se entregará tanto al Alcalde que asume como a los nuevos concejales que se integrarán, a contar de la sesión de instalación del concejo (modificación al art. 67 de la Ley N° 18.695).

En la cuenta anual que el Alcalde debe rendir ante el Concejo y Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, se añaden como contenidos: auditorías, sumarios y juicios, resoluciones que sobre la municipalidad haya dictado el Consejo para la Transparencia, indicadores de salud, educación, situación previsional del personal, etc. (modificación al art. 67 de la Ley N° 18.695).

Adicha cuenta anual deberán invitarse a las principales organizaciones comunitarias, autoridades regionales y parlamentarios (modificación al art. 67 de la Ley N° 18.695).

El Consejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, deberá pronunciarse en el mes de mayo sobre la cuenta anual del Alcalde. Hasta la Ley N° 20.742 se pronunciaba en el mes de marzo (modificación al art. 94 de la Ley N° 18.695).

D. Normas sobre una mejor gestión municipal

Se resuelve el problema de vacancia del cargo de Alcalde cuando no hay acuerdo en el Concejo. Se establece que la elección se realizará en una sola sesión. Si no pudieren realizarse dos sesiones extraordinarias por falta de quórum, se efectuará una tercera convocatoria y para dicha sesión no se requerirá quórum mínimo de asistencia, resultando electo el Concejel que reúna la mayor cantidad de sufragios. Si hubiere empate se elegirá como Alcalde al Concejel que hubiere obtenido la mayor votación en la elección municipal. Si la tercera sesión extraordinaria citada no se pudiere celebrar, resultará elegido Alcalde el Concejel que

hubiere obtenido el mayor número de sufragios en la elección municipal (modificación al art. 62 de la Ley N° 18.695).

Esta modificación tiende a que no se repita el caso de la comuna de La Florida en que sucesivas sesiones extraordinarias convocadas no pudieron llevarse a efecto por falta de quórum.

Para ser candidato a concejal se exige haber aprobado la enseñanza media, requisito que se exigirá para las elecciones del año 2020 (modificación al art. 73 de la Ley N° 18.695).

En la Ley de Rentas Municipales –D.L. N° 3.063– se agrega un art. 60 bis, en virtud del cual, a fin de asegurar el oportuno pago de las cotizaciones previsionales, la Superintendencia de Pensiones deberá informar trimestralmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo sobre las cotizaciones impagas que las municipalidades y corporaciones municipales entregan respecto de los funcionarios municipales y trabajadores de los servicios de educación y salud traspasados a ella.

El artículo 11 de la Ley N° 20.742 faculta a las municipalidades para que dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la ley y previo acuerdo del respectivo concejo, celebren convenios de pago por deudas de derechos de aseo, pudiendo condonar multas e intereses por dicho concepto.

E. Normas referidas a estructura y personal municipal

La Ley N° 20.742 establece en su artículo 1° modificaciones a los arts. 16, 17 y 29 de la Ley N° 18.695, señalándose como obligatoria la existencia en los municipios de Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación –Unidad de Desarrollo Comunitario–, Unidad de Administración y Finanzas, Unidad de Control, a lo que se agrega en las Municipalidades de más de 100.000 habitantes las Direcciones de Obras Municipales, Aseo y Ornato, Tránsito y Transporte Público, Administración y Finanzas, Asesoría Jurídica, Control, sin perjuicio de otras que cada municipalidad disponga.

Finalmente, la Ley N° 20.742 tiene diversas disposiciones en cuanto a creación de fondo concursable de formación de funcionarios municipales y planes anuales de capacitación, sobre los cuales no nos extenderemos por exceder las finalidades de este artículo, pero que en definitiva tienden al mismo fin: mejorar la gestión municipal.

III. CONCLUSIONES

Del análisis de lo anteriormente expuesto en este artículo, podemos deducir las siguientes conclusiones:

1. La Ley N° 20.742 constituye un decisivo impulso en orden a dotar de mayores atribuciones al Concejo Municipal en su rol fiscalizador, y en acentuar los principios de probidad y transparencia en materia municipal.
2. La mencionada ley otorga solución a situaciones problemáticas, que se originaban en la vacancia del cargo de Alcalde (caso de la comuna de La Florida).
3. Es indispensable que estas facultades fiscalizadoras se ejerzan de modo prudente y racional, y que no sirvan de pretexto para entorpecer la labor del Alcalde, inspirándose en finalidades subalternas, meramente políticas.
4. Se han reforzado las medidas de control de las actuaciones municipales, en pro de una mejor gestión municipal, sin embargo, nuevamente se hace notar la inconveniencia de aplicar un mismo ordenamiento jurídico tanto a municipalidades de gran envergadura, como a medianos y pequeños municipios, carentes de la infraestructura material, tecnológica y de personal que poseen los demás. Nuevamente se advierte la necesidad de efectuar una tipología de los municipios, atribuyéndoles facultades diversas, según su importancia y población. No se pueden comparar municipios como los de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción y Las Condes, con pequeños municipios rurales, con una dotación de 10 personas a lo sumo.

En todo caso, es loable la preocupación del legislador por modernizar el sistema municipal y por reforzar la gestión edilicia, velando por los principios de probidad y transparencia, dotando de mayores atribuciones fiscalizadoras al concejo municipal y preocupándose finalmente por la capacitación del personal municipal, todo lo cual redundará en el bien de la comunidad local.

