

## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980, ¿UNA ADMINISTRACIÓN CERCANA AL CIUDADANO?<sup>1</sup>

**Luz María Reyes Santelices**

Directora de la Escuela de Derecho  
y Profesora de Derecho Constitucional  
Universidad Católica del Norte  
Sede Coquimbo

I. Introducción. II. Perspectiva histórica. III. La administración local en la Constitución de 1980: A. Precisión de conceptos. B. Marco Constitucional. C. Administración local y participación ciudadana. IV. Los entes involucrados en el proceso de integración : A. Relación Municipalidad - Gobierno. B. Relación Municipalidad - Ciudadano : B.1. Concejo Municipal. B.2. Consejo Económico y Social Comunal . B.3. Plebiscitos Comunales. C. Actitud del Ciudadano. V. Algunas Propuestas. VI. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

La administración local ha sido, desde tiempos bastantes remotos, un tema de gran relevancia y profunda discusión, por las variadas repercusiones que del mismo se infieren, no sólo para las autoridades sino fundamentalmente para el hombre común. Para abordarlo no podemos asignarle una delimitación definida, ya que estaríamos transgrediendo las normas propias de un estudio serio y reflexivo acerca de la relación gobierno-administración-ciudadanos.

El estudio del presente tema, va más allá de un enfoque puramente jurídico, a través del análisis de normas positivas vigentes, lo que sin duda nos dará la pauta de razonamiento en este trabajo. Sin embargo, es preciso considerar otras variables para lograr un punto de vista científico y evaluativamente crítico, pero a la vez constructivo, de las normas referentes a la Administración Local que contempla nuestra Constitución Política, a fin de dar respuesta a la interrogante que nos hemos planteado.

Resulta interesante analizar las posibilidades que se le otorgan al hombre común y corriente de manifestar su opinión acerca de la actuación de sus autoridades más directas y de los órganos encargados de velar por el desarrollo precisamente del hábitat en el cual se desenvuelve el individuo.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el marco del Seminario "La Constitución de 1980: Balance de sus primeros 17 años", celebrado en Viña del Mar entre los días 25 de Agosto y 3 de Septiembre de 1997 y organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibañez.

Una primera intervención importante que desempeña la comunidad, en asuntos que la afectan directamente, es en lo relacionado con las actividades de planificación y el desarrollo, tanto a nivel nacional, regional o local. El particular puede participar asumiendo un rol consultivo, decisorio o ejecutivo, por ejemplo: a través de la Unidad de Desarrollo Comunal; de la presentación de proyectos específicos; a través de plebiscitos comunales, etc.

Otro ejemplo importante lo encontramos en el ámbito del control de la actuación de la administración local. La elección de alcaldes y concejales; los plebiscitos comunales; o la participación en algún órgano comunal, constituyen una fiscalización del desempeño del administrador. Este punto es de vital importancia en un gobierno democrático, ya que impone un límite bastante fuerte a la actuación de las autoridades elegidas por la ciudadanía, impidiendo que éstas en algún momento se olviden del bienestar de la comunidad y antepongan sus intereses personales (generalmente de corte político), a los de la población que le dio su apoyo. El resultado de esto es que de una elección a otra puedan variar radicalmente las preferencias de la comuna.

Ante este panorama es que planteamos la presente interrogante, ya que a pesar de los ejemplos expuestos, me parece que aún falta mucho camino por recorrer para que podamos afirmar que nuestra legislación garantiza e incentiva la participación ciudadana.

## II. PERSPECTIVA HISTORICA

El punto de partida en el presente análisis lo encontraremos en los Cabildos Indios del período colonial. Sus atribuciones, si bien difusas, eran amplias y de una clara intención de acercamiento a la población, que sin mayores directrices ni reglas emanadas de las autoridades centrales, logra constituirlos y organizarlos como una forma adecuada de representación.

Los Cabildos, desde la instalación del Cabildo de Santiago el 7 de marzo de 1541, logran una actividad notable, por haberse alzado como máxima expresión de la soberanía popular. Sin embargo, al establecerse en 1609 la Real Audiencia en Santiago, como contrapeso de las atribuciones adquiridas por las autoridades americanas, se genera una confusión al permitir que diversas entidades tuvieran diversas facultades en las mismas materias, produciéndose una innegable limitación y fiscalización sobre las funciones alcanzadas por los Cabildos.

Especial mención merecen los Cabildos Abiertos, en los inicios de la conquista, a los que asisten todos los habitantes de las ciudades o villas, para pronunciarse sobre materias que les afectaban y que las autoridades permanentes no estaban en condiciones de resolver. Muchas eran las materias sometidas al conocimiento de éstos, de las más variadas índoles: política, judicial, administrativa y económica, en general temas pertenecientes a la vida diaria de los habitantes. Las opiniones vertidas en ellos, y las resoluciones adoptadas, se convertían en obligatorias para la autoridad, ya que se les consideraba expresión válida de la voluntad ciudadana.

Con el advenimiento de la Independencia, se mantiene en gran medida el sistema hispánico, el que se trató de perfeccionar, a través de diversos ensayos políticos y constitucionales, los que pretenden, con énfasis, dar la necesaria estabilidad política a la recién nacida República, a través de la organización del Estado chileno con un go-

bierno central fuerte, con autoridades representativas de gran trayectoria e influencia en la vida nacional.

Cumplida esta importante misión, emerge como una necesidad imprescindible, la creación de normas legales especiales para regular la administración local. En razón de ello, se dictó en 1854 la primera Ley de Municipalidades, la cual consagró un definido régimen municipal, subordinándolas al poder central, tanto en lo político como en lo administrativo, restringiendo sus medios de acción.

El extenso período de centralización del país, al que hemos aludido, concluyó con la creación, en el año 1891, de la Comuna Autónoma, la que restó atribuciones a los intendentes e integrantes del Ejecutivo y creó además la Asamblea de Electores, con importantes funciones. Al observar este cambio de actitud, nos da la impresión que se produce, a través de esta nueva legislación, un replanteamiento del rol de las Municipalidades y de los entes sociales, auspiciando una participación responsable de éstos en la vida nacional.

Sin embargo, al entrar en vigencia la Constitución de 1925, se vuelve atrás nuevamente, ya que la Carta las considera, pero no las define, conduciéndolas a un pronto y severo deterioro. Si bien es cierto este Texto Fundamental otorgó atribuciones determinadas a las Municipalidades, éstas no pueden concretarse, debido al escaso margen de acción que efectivamente estas corporaciones alcanzaban en la práctica. La exagerada fiscalización por parte de los intendentes no les daba oportunidad de llevar a cabo su objetivo primordial, cual era satisfacer las necesidades de la comunidad local, contribuyendo con ello al término de la independencia relativa alcanzada por las Municipalidades bajo el imperio de esta Constitución.

En esta rápida sinopsis, hemos podido apreciar la alternancia que en diversos períodos de la historia patria se ha ido produciendo en relación a las atribuciones de las Municipalidades y su rol en la sociedad y por ende, de las posibilidades de acercamiento o distancia entre éstas y los habitantes de su, cada vez más creciente, espacio territorial.

El tema se veía trascendental hacia 1973. La Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, que asumió el poder el 11 de septiembre de ese año, se refiere latamente a la descentralización del poder ejecutivo, diferenciando el poder político del poder social. Este último, lo define como "la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía, hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político".<sup>2</sup>

En este estado los hechos, se inicia el estudio de una nueva Constitución Política para la República de Chile.

Vale recordar en este punto, el Documento "Proposiciones e ideas precisas", enviado al Presidente de la República de entonces por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, el 16 de agosto de 1978, el cual en su párrafo denominado "Democracia de Auténtica Participación Social", dice: "15 a) La nueva democracia estimula una amplia participación de todos los sectores de la

---

<sup>2</sup> Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, 1973.

comunidad, tanto en el proceso político, como económico, social y cultural; participación que a través de la regionalización y de los Consejos Regionales y Comunales que se contemplan -a los que nos referiremos en su oportunidad- se extiende a las regiones y demás áreas territoriales en que se ha dividido el país. "Y en el punto 15 d) en que destaca el reconocimiento de la autonomía de los cuerpos intermedios, agrega "especial importancia revisten en este sentido las agrupaciones de carácter vecinal o gremial, todas las cuales están llamadas simultáneamente a limitar y enriquecer la acción del Estado, conservando respecto de éste, su plena independencia".

En la segunda parte del mismo documento, denominada "Parte Especial. Ideas precisas del anteproyecto", al referirse a la Administración Comunal, la Comisión reconoce que esta materia le presentó gran dificultad. Asegura también que hubo unanimidad para estimar que no podía retornarse a los municipios del pasado, en consideración, junto a otra, de la siguiente realidad indiscutida: "que la comuna es el lugar donde de una manera más directa se produce el contacto entre la autoridad y los gobernados y en el que la comunidad requiere realmente ser partícipe en la solución de los problemas que la preocupan".<sup>3</sup>

En materia legislativa, el D.L. 573 de 1974, que establece criterios definidos de descentralización y desconcentración, contempla en su considerando b) como fórmulas necesarias para lograr el proceso de integración nacional: "una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos de su región y su país."

El mismo texto, al radicar la administración de la comuna en la Municipalidad, dispone que en cada una de ellas, habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, presidido por el Alcalde e integrado por los Jefes de Oficinas Municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna, cuyas normas de funcionamiento serán determinadas por ley.

Por su parte el D.L. 1289, de 1976, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone la integración de los Consejos Comunales y asigna una cuarta parte a los Jefes Municipales; estaría constituido por partes iguales entre los representantes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Unión Comunal de Centros de Madres, organizaciones comunitarias, técnicas y culturales de la comuna, y de las actividades económicas predominantes.

No debemos olvidar que a la sazón se encontraba en plena actividad la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. Me parece justo destacar la prístina intención de la Comisión, en materia de participación ciudadana, a través de dos intervenciones: La primera de ellas la encontramos en la sesión 380 celebrada el martes 6 de junio de 1978, en la cual se lee que "el señor Ortúzar (presidente) piensa que mientras mejor se configure este organismo de participación, el Consejo Comunal de Desarrollo, menor será la diferencia de opiniones entre la Comisión y CONARA, por cuanto lo que interesa fundamentalmente, es que en la comuna, donde habrá una administración descentralizada, haya una real y efectiva participación".

---

<sup>3</sup> "Informe de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución de la República", *Revista Chilena de Derecho*, volumen 8, (1981), 156.

Además en las actas de la sesión 387 celebrada el 21 de junio del mismo año, se lee que el señor Ortúzar anuncia que dará lectura a un documento elaborado por CONARA sobre la constitucionalización del Consejo Comunal de Desarrollo, el que en la letra a) dice: "Atendiendo la sugerencia de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política, sobre la necesidad de instituir a nivel municipal un organismo, que sea realmente participativo de la comunidad local, con el fin de evitar el riesgo de que, por el excesivo poder del órgano personal, se provoque la atonía Municipal, o sea, la despreocupación ciudadana por los asuntos de la comunidad".

Con esta convicción e intención, el Constituyente de 1980 enfrenta en definitiva el establecimiento de las Municipalidades, y de órganos de carácter constitucional a través de los cuales se hiciera efectiva la participación de la ciudadanía, lo que sin duda configura un claro avance en este tema.

### III. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LA CONSTITUCION DE 1980

#### A. PRECISIÓN DE CONCEPTOS

Como suele ocurrir con los conceptos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, la palabra administración comprende variadas acepciones, por lo que conviene situarnos desde ya en las que guardan relación con el tema central de este trabajo y precisar algunos conceptos.

En primer lugar, resulta importante determinar qué se entiende por Administración. No voy a referirme en esta ocasión a las variadas dificultades interpretativas que nos ha presentado este término, al ser incorporado por el Constituyente en diversas disposiciones, sino que apuntaré directamente a aquello que nos interesa para un cabal tratamiento del tema que nos preocupa.

La función de administrar, debemos entenderla como regir, conducir o cuidar los asuntos entregados al administrador local, que debe proveer a la satisfacción normal de las necesidades públicas más habituales.

Administración, es también el conjunto de servicios o entes a través de los cuales la autoridad, en quien se encuentre radicada la función de administrar, la ejerce.

Considerando lo anterior, podemos decir que la administración local es el **conjunto de servicios a través de los cuales la Municipalidad cumple, dentro del territorio de la comuna, las funciones que la Constitución y la ley han radicado en ella, las que en términos genéricos tienen por finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.**

De acuerdo al artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, las Municipalidades forman parte de la Administración del Estado, por lo cual no es dable considerarlas como un ente aislado y descoordinado de los demás servicios públicos.

Tampoco es posible desvincular el tema de la administración local del proceso de regionalización adoptado en nuestro país, cuya finalidad primordial es lograr un desarrollo justo, equilibrado y armónico de éste, mediante la división de su territorio en

regiones dotadas de suficientes facultades, recursos e incentivos dentro de un contexto de estado unitario.

Considerando estos elementales conceptos, es posible adentrarnos en el tema central de esta investigación, y analizar como ha sido tratado por la Constitución Política de 1980.

## B. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 3º de la Constitución Política de la República de Chile divide el territorio en regiones y ordena una administración descentralizada. Por otro lado, el artículo 99 dispone que el territorio de la República, para el Gobierno y Administración interior del Estado, se dividirá en regiones y éstas en provincias, y agrega que "para los efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas".

Es decir, la Constitución Política de 1980, ha separado el Gobierno de la Administración Interior, distinguiendo en cuanto al gobierno interior tres niveles: nacional, regional y provincial. En cambio, en lo referente al ámbito administrativo distingue cuatro: nacional, regional, provincial y comunal.

La Constitución Política de 1980, en su art. 107, radicó la administración local de cada comuna en una Municipalidad, la que "está constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo".

Dispuso el texto fundamental en su art. 108, que el Alcalde será designado, por el Consejo Regional de Desarrollo correspondiente, a propuesta en terna del consejo comunal, otorgando al Intendente la facultad de vetar por una sola vez dicha terna. Es sabido que tal disposición no tuvo vigencia inmediata sino gradual, en virtud de la disposición decimoquinta transitoria.

El rango constitucional otorgado a los denominados comúnmente CODECOS, amplía también el ámbito de representación de la comunidad, al señalar en el art. 109, que el Consejo de Desarrollo Comunal estará "integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública".

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, a que se refiere el texto constitucional entra en vigencia el 31 de marzo de 1988, bajo el número 18.695.

A pesar de que el texto constitucional mantiene el carácter asesor de estos Consejos, les otorga a éstos relevantes funciones, tales como: proponer al Consejo Regional de Desarrollo la terna para designación del Alcalde y otorgar su acuerdo para la aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal.

La forma de generación de estos Consejos, establecida en la ley 18.695 de 31 de marzo de 1988, no era fácil. Además, no hubo interés de parte de sectores opositores al Gobierno de la época por integrarse, lo que en definitiva significó una escasa participación, salvo algunas excepciones, convirtiéndose los integrantes de estos órganos, en simples oidores del Alcalde, lo cual constituyó para muchos de ellos una pesada carga.

Si bien es cierto, las disposiciones constitucionales significaron en su momento un aporte al proceso de descentralización desde el nivel central, conservaron un inaceptable centralismo regional, impropio de una auténtica democracia. Es necesario además reconocer que no cumplían en otros aspectos, a cabalidad, los objetivos propios de un gobierno democrático, una vez que las normas del articulado permanente de la Constitución logran su plena vigencia.

Es así como en 1991 se suscribe el "Acuerdo sobre la Reforma a la Administración Comunal y Regional" entre los representantes del Gobierno, de los partidos de la oposición y de los partidos de la Concertación. Nace así a la vida del derecho, la ley Nº 19.097 de 1991, que modifica sustancialmente la Constitución en materia de Administración Local. En conformidad al reformado artículo 107, la Municipalidad "estará constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad y por el concejo". Considerando también el establecimiento de un Consejo Económico Social Comunal de carácter consultivo.

El texto constitucional después de la reforma, define a las Municipalidades como *"corporaciones autónomas de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad social y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"*. Como podemos ver, la reforma introdujo una declaración de principios, una **"cláusula general de fines de la Municipalidad"**<sup>4</sup>, lo que evidentemente obliga al administrador local a que cada una de las actividades del Municipio deberá tender al cumplimiento de dichos fines.

El art. 108, modificado, que da vida al Concejo, dispone que éste estará integrado por concejales elegidos por sufragio universal que durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. 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. El número de concejales y la forma de elegir al Alcalde serán determinados por la misma ley.

Encarga el constituyente a ésta determinar las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquéllas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. Constitucionalmente es necesario dicho acuerdo para la aprobación de los siguientes instrumentos:

- a) Plan comunal de desarrollo
- b) Presupuesto Municipal
- c) Proyectos de inversión respectivos

Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695 de 1988, cuyo texto refundido fue fijado por el D.S. 662, publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1992, debió ser modificada para adecuarla a la reforma constitucional, concretándose el cambio con la vigencia de la ley 19.130 publicada el 19 de marzo de 1992, la que asigna también funciones específicas a los Concejos.

<sup>4</sup> Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, *Municipio, Estudios Jurídicos*, Perivancich H., Claudia : "Competencias Municipales", Ediciones Universitarias, 1994, 56.

Posteriormente, la misma Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades fue modificada por la ley 19.452 de 16 de abril de 1996, que introduce reformas en materia de elecciones municipales y otros puntos.

### C. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pareciera desprenderse de lo dicho anteriormente que desde los albores de la República ha existido la clara convicción de ser la Municipalidad el organismo que debe estar más cerca de la comunidad. Las disposiciones constitucionales y legales mencionadas anteriormente, refrendan esta posición y resulta perceptible en la intención del constituyente, la necesidad de que en el marco de la administración local, sea considerado el parecer de los habitantes de la comuna, a través de mecanismos de participación que ha intentado ir perfeccionando en el tiempo.

El tema de la participación es profundamente atrayente no sólo en el tema de la administración local, sino que en todas las instancias del quehacer nacional, en donde las personas legítimamente buscan, de acuerdo a sus convicciones e intereses, la mejor forma de canalizar sus inquietudes y actuar socialmente. Sin embargo, debemos decir que en general, existe un bajo grado de participación activa en instituciones comunitarias o voluntarias, que son las que debieran transmitir hacia el Municipio las inquietudes de una comunidad organizada, lo cual nos lleva a decir que éste aparece como distante e indiferente.

Pero es preciso también reconocer a la Municipalidad la condición de cara visible y cercana del Estado, al encontrarse en todos los rincones del país. En una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos, se determinó que la Municipalidad es la institución con mayor capacidad para solucionar los problemas locales, (62% de los encuestados), pero a la vez, un 48% de los mismos cree que el principal problema que afecta a su municipio es la falta de contacto directo con la comunidad. Esto último es percibido con bastante mayor énfasis por los niveles socioeconómicos más deprimidos.

Respecto a la labor de los concejales existen dos tendencias principales: un 34,6% opina que la actividad más importante que realizan hoy los concejales es "escuchar a la comunidad" y un 31,5% estima que es "ayudar a los vecinos a obtener beneficios de la municipalidad".<sup>5</sup>

Puede concluirse, de acuerdo a lo anterior, que siendo la Municipalidad la institución pública de mayor contacto con los ciudadanos, por los servicios que otorga, que corresponden a la satisfacción de necesidades básicas de sus usuarios, no puede negársele el ser una instancia de la mayor gravitación en el quehacer político y social del país.

### IV. LOS ENTES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Para hacer una evaluación crítica, el tema que nos ocupa debe mirarse desde tres perspectivas, sin perder por cierto el adecuado ligamento entre las variadas ideas que cada una de ellas considera:

---

<sup>5</sup> Irarrázaval, Ignacio: "Percepciones del Municipio: Continuidad y Cambios". *Revista de Estudios Públicos*, Nº 63, (invierno de 1996), 76.



- A.- La primera, aquélla que se refiere al mismo Administrador local y sus relaciones con el Gobierno y demás autoridades nacionales y regionales.
- B.- La segunda, considerándolo desde el punto de vista del Administrador local respecto del ciudadano.
- C.- Para concluir, una visión de la actitud del ciudadano.

Y en el mismo marco, mi intención es, contribuir a esclarecer si la administración local es o no cercana al ciudadano, pasando previamente por determinar cuales son los principales mecanismos de participación considerados en la Constitución, sus deficiencias, sus inconvenientes y sus bondades. Pretendo efectuar al respecto y para terminar, algunas proposiciones concretas que nos permitan avanzar en el fatigoso proceso de fortalecimiento del Municipio, como ente integrador y prestador de servicios, en su misión de bien común, inserto también en la Modernización del Estado, fundamental para la consolidación perdurable de la democracia constitucional en nuestro país.

## **A. RELACIÓN MUNICIPALIDAD - GOBIERNO**

Enfrento primero las inquietudes que me asisten en torno a la relación Municipalidad-Gobierno, y cómo ésta puede, en diversas ocasiones, impedir que el Administrador local otorgue oportuna y efectiva solución a los problemas que afectan a los ciudadanos.

Sabemos que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades les asigna a éstas funciones de carácter privativo, y funciones que pueden desarrollar directamente o con otros órganos del Estado, otorgándoles para ello atribuciones para el cumplimiento de dichas funciones.

Entre las primeras existen algunas que merecen ser destacadas en este trabajo, por su vinculación con materias de un importante y directo interés para el ciudadano y por tratarse de situaciones en que el acercamiento con éste se ve perturbado por la intervención de otros organismos del Estado.

A modo de ejemplo podemos ver que de acuerdo al artículo 3º, letra a) de la Ley Orgánica Constitucional, le corresponde a la Municipalidad "aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el Ministerio respectivo".

En este aspecto, cabe mencionar que por disposición legal, el organismo rector en materia de tránsito es el Ministerio de Transportes, desconcentrado en las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales. El problema del tránsito y la congestión vehicular, que tanta molestia provoca, deben encontrar sus posibles soluciones en normas jurídicas que aparentemente contemplan una competencia dual, al no definirse, por el propio legislador o el intérprete, la vigencia o derogación de la normativa citada. Hemos visto en muchas ocasiones la colisión que se produce entre las decisiones de las autoridades comunales y los Secretarios regionales ministeriales. El ciudadano ve con perplejidad y desazón, cómo se debaten las mejores conveniencias, muchas veces con clara intención política, sin considerar la verdadera opción de los usuarios.

Otro singular ejemplo, es el relativo a la planificación y regulación urbana de la comuna y confección del plan regulador comunal, función privativa que las normas legales vigentes entregan a las Municipalidades en la respectiva Ley Orgánica Constitucional, en la letra c) del artículo 3º. Si bien estas funciones corresponden a la Municipalidad, es necesario colegir que las normas legales vigentes que la regulan otorgan a otros órganos la decisión fundamental, distorsionando muchas veces el definido interés de los vecinos, manifestado con ocasión de la publicidad del proyecto de plan regulador comunal.

Prevalece en esta materia la opinión del Consejo Regional o del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, lo que en definitiva suele provocar profundas distorsiones, cuando los vecinos, en legítimo ejercicio de su libertad de locomoción, deciden radicarse en barrios distintos a los considerados residenciales por la autoridad.

Como sabemos, el Municipio es un ente descentralizado funcional y territorialmente. Su carácter territorial "determina que la supervigilancia, que corresponde al jerarca de la Administración Pública, no se ejerza a través de la relación con un Ministerio determinado, sino que surja una "tutela sectorial", en la que los entes centrales encargados de las materias que luego se entregan a título de función a los entes locales, puedan fiscalizar directamente o a través de sus órganos el ejercicio de estas competencias"<sup>6</sup>. Podemos advertir que no siempre los principios de coordinación, cooperación, igualdad y solidaridad, que deben investir el reparto de competencias entre los órganos públicos son respetados, lo que provoca un caos organizacional, cuyo único afectado es el particular.

Otro tema de la mayor sensibilidad en la relación Gobierno-Municipalidad-Habitantes, es el que se refiere a la salud y educación, cuya administración ha sido entregada al municipio. En esta materia, no se ha logrado una efectiva descentralización que permita al municipio contar con herramientas suficientes para una adecuada gestión.

En lo que se refiere a la relación Municipalidad-Gobierno, se aprecia una inadecuación entre normas constitucionales referidas a la administración regional y local, y una ausencia de normativa suficiente para solucionar los conflictos que puedan suscitarse entre las autoridades regionales, provinciales y comunales, lo que impide una armonía esencial para el adecuado cumplimiento de las funciones de planificación y desarrollo, orientados al bien común.

Al no existir una definitiva y clara interpretación de las normas constitucionales del capítulo XIII, especialmente en materia de derogación tácita de algunas normas legales, pueden generarse conflictos severos, en especial si se considera que existen diferencias notables en las políticas del gobierno nacional, regional y local, en relación a atribuciones tan importantes como las que he mencionado a vía ejemplar.

Estas situaciones que he aludido son algunas de aquéllas que nos hacen deducir que la Administración local está provista de instrumentos jurídicos que le permiten aproximarse al ciudadano, pero que éstos, en algunas ocasiones, pierden su eficacia debido a la intervención de organismos centrales o regionales, lo que provoca una desarmonía en la toma de decisiones finales.

---

<sup>6</sup> Perivanchich : "Competencias-..., 57..

## **B. RELACIÓN MUNICIPALIDAD - CIUDADANO**

Para abordar este tema, conviene puntualizar, a la luz de la normativa jurídica positiva vigente, cuales son los actuales mecanismos de participación en la administración local consagrados constitucionalmente, después de la reforma de 1991. Son los siguientes:

- 1.- Concejo Municipal
- 2.- Consejo Económico y Social comunal
- 3.- Plebiscitos comunales

### **B.1. EL CONCEJO MUNICIPAL:**

Por disposición del art. 108 del texto fundamental, en cada Municipalidad habrá un Concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal directo. Será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, y ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras, además de otras atribuciones que se le encomienden en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

El Concejo Municipal es, sin duda, un órgano de participación política, pero no ha resultado ser, en la práctica, un órgano que represente cabalmente los intereses de la comunidad frente a la Municipalidad. Si bien es cierto los concejales son elegidos en votación popular, mediante el ejercicio de la soberanía por parte de los electores, la lucha que se genera por alcanzar el poder y el alto grado de politización del proceso electoral, termina por agotar a la comunidad, que tiende a evitar cualquier grado de compromiso participativo.

Por otra parte, el sistema de votos de lista, implica que puedan acceder al Concejo candidatos con una escasa representatividad, que además no siempre logran actuar con suficiente independencia con respecto a quien ocupa el cargo de Alcalde por haber obtenido la más alta mayoría individual.

Si bien es cierto para el constituyente de 1980 el Concejo debe hacer efectiva la participación de la comunidad local, es innegable que la legislación orgánica constitucional, la práctica electoral, y la cultura lenta, rígida y conservadora de los chilenos, nos desalientan en el intento de hacer que el ciudadano común forme parte de las decisiones que adopte su Municipio.

Mirado desde la perspectiva del ciudadano la integración del Concejo produce insatisfacciones, al aparecer integrado por personas que no han obtenido votaciones importantes, por lo que no representan los intereses propios de la comunidad, sino más bien de los partidos políticos, lo que lamentablemente convierte a este órgano en un ente poco ágil, algunas veces hasta ineficaz en su labor, que se encuentra muy lejos de ser aquella instancia de participación concebida por el constituyente.

### **B.2. EL CONSEJO ECONOMICO SOCIAL COMUNAL:**

Este órgano fue concebido por el constituyente de la reforma como un ente de carácter consultivo de origen constitucional, cuyo establecimiento quedó encargado al legislador orgánico constitucional, compuesto por representantes de la comunidad local

organizada. Su objetivo era asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Sin embargo, en la práctica se pudo advertir una serie de situaciones que atentaron drásticamente contra el adecuado cumplimiento de la misión de estos Consejos, que debieron ser un nexo ágil y sostenido entre los ciudadanos y la Administración local; así tenemos:

a) El engorroso sistema de constitución de estos Consejos, como asimismo las escasas y amorfas funciones que el artículo 93 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades les asignó, han definido que en muchas comunas éstos sean muy difíciles de integrar o se conviertan en entes meramente decorativos, provocando una verdadera frustración entre los consejeros.

b) La falta de interés por participar en estos Consejos. La inscripción fue promovida muy directamente por las Municipalidades, lo que les resta posibilidades de ser considerados sus integrantes genuinos representantes de la comunidad organizada.

c) Su gestión estará generalmente supeditada a la convocatoria del Alcalde quien deberá proponerles los antecedentes respecto de los cuales emitir opinión. Y muchas veces su estimación no puede ser considerada, por la falta de preparación de los consejeros frente a temas que requieran algunos conocimientos técnicos y preparación previa.

d) El número de integrantes de los Consejos es muy elevado, si se pretende una fluida intervención de éstos en las escasas oportunidades en que son convocados. Como ejemplo, destaco que en comunas con más de treinta mil y hasta cien mil habitantes, el Consejo Económico y Social era integrado por veinte miembros. ¿Podemos suponer que los consejeros tenían la posibilidad de opinar? Me inclino por creer que sólo han tenido la oportunidad de escuchar.

e) La falta de información de los ciudadanos, no sólo en relación a los aspectos jurídicos vinculados a la Municipalidad, sino también y fundamentalmente respecto a conceptos tales como competencia, libertad, responsabilidad, bien común y otros.

En razón de todas las críticas ya expuestas es que el constituyente a través de la Ley N° 19.526, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre del presente año, reformó nuevamente nuestra Constitución en esta materia, eliminando del artículo 107 toda referencia al Consejo Económico y Social Comunal, estableciendo en cambio, una obligación para que el legislador, a través de la respectiva Ley Orgánica Constitucional, se encargue de establecer "las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales".

Como ya hemos señalado, este tema de la participación ciudadana en la toma de decisiones y cumplimiento de atribuciones de las Municipalidades, aún se encuentra en constante movimiento. Un ejemplo claro es la reforma recién aludida, que por cierto, no nos cabe duda que solo intenta buscar un modelo mejor asumido y asimilado por la población, cuyo éxito dependerá en gran medida de la capacidad de los alcaldes de promover un cambio cultural en orden a responsabilizar a los diversos actores del quehacer comunal, frente a las funciones que activamente les corresponde asumir.

### B.3. PLEBISCITOS COMUNALES:

Constituyen una novedad en el ordenamiento constitucional chileno, desde la reforma constitucional que introdujo la ley 18.825 de 1989, al artículo 107 del texto fundamental, nuevamente modificado por la ley N° 19.526 ya mencionada. El constituyente ha encargado al legislador orgánico constitucional señalar las materias de administración local, propias de la competencia de las municipalidades, que el Alcalde podrá someter a plebiscito de las personas inscritas en los registros electorales, con domicilio en la respectiva comuna o agrupación de comunas, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y sus efectos.

El plebiscito puede ser convocado por el alcalde con acuerdo del concejo, o a requerimiento de las dos terceras partes de los concejales en ejercicio o, a solicitud de a lo menos un 15% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. Es convocado por un decreto alcaldicio, con adecuada publicidad, el que contendrá la o las materias sometidas a decisión y la fecha en que deberá llevarse a cabo.

Lo relevante de esta forma de participación es que los resultados del plebiscito son vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna. La realización de los plebiscitos, se regulará en lo que resulte precedente, por la ley de votaciones populares y escrutinios.

Este es un importante recurso que contempla el constituyente en materia de participación. No obstante, tiene ciertas limitaciones que han impedido utilizarlo como un efectivo canal de participación y de acercamiento entre el Municipio y el ciudadano.

Las limitantes conocidas han sido consideradas en gran medida en la reciente reforma constitucional en materia de administración comunal, que adiciona normas que amplían las posibilidades de participación a través de este tipo de mecanismos.

El artículo 107 recién reformado otorga mandato al legislador orgánico constitucional, para que señale las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de las dos terceras partes de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculantes.

Es éste un novedoso concepto de espectro mucho mayor. El alcalde con acuerdo del concejo podrá convocar a población mayor de 18 años de la comuna a participar en consultas no vinculantes sobre materias de interés comunal, que sean propias de la esfera de competencia municipal. Serán de cargo municipal y podrán dirigirse al conjunto de la población mayor de 18 años o a sectores específicos de ella, sin que se puedan establecer discriminaciones arbitrarias entre las personas pertenecientes al mismo segmento.

### C. ACTITUD DEL CIUDADANO FRENTE AL MUNICIPIO

Mirado el tema desde la perspectiva del ciudadano, nos parece útil y hasta saludable, referirnos a la creciente apatía política que pareciera invadirnos, dejando atrás aquella cultura cívica y alto grado de interés por la cosa pública, que en algún momento de la historia patria pudimos apreciar.

El profesor Gonzalo Rojas Sánchez en una conferencia dictada hace justamente diez años, decía que "uno de los desafíos que todos los chilenos percibimos como más relevantes para nuestro futuro en lo que queda de siglo -por decir lo menos- es el establecimiento de un sistema democrático estable" y agregaba, "las manifestaciones culturales que podríamos entender como decisivas para la estabilidad de un régimen democrático, son ciertamente múltiples. Desde las más evidentes, como el tipo de familia que prime en una sociedad, hasta las más sutiles como las estructuras del lenguaje"<sup>7</sup>.

Y creo advertir en las palabras citadas, la inquietud frente al tema de la consolidación de la democracia en nuestro país, frente a la llegada de la modernidad, a la época del predominio industrial, de acelerado avance de la tecno-ciencia, de globalización de los mercados, de pluralización de las visiones de mundo, de explosión e instantaneidad de las comunicaciones, de sustitución de la comunidad por la sociedad, etc.

En este cuadro, el municipio viene a ser un resorte estatal bien peculiar, situado como ya hemos mencionado, a medio camino entre el poder central y la sociedad. En cierta forma, el municipio continúa con el ideal de la pólis: una pequeña sociedad de conocidos que se bastan a sí mismos a la hora de la subsistencia y del autogobierno. Pero sólo en cierta forma, ya que muchas de las comunas actuales comprenden extensos territorios y grandes masas humanas, razón por la cual el gigantismo de la política moderna amenaza también a la Municipalidad.

De todos modos, en cuanto agencia pública descentralizada, el municipio se halla en una concreta y física proximidad para con los ciudadanos de la comuna, de lo que resulta una inmediata exposición a la opinión y a la crítica públicas. Lo que el municipio hace o deja de hacer, y la manera como ejecuta su labor: todo eso es percibido por la ciudadanía "de primera fuente", ya que entra en su entorno cotidiano, en el espacio que está a su alcance y dentro del cual imprime sentido a sus actividades.

De ahí que el municipio pueda ser objeto de la más alta estima (dentro del conjunto de las instituciones públicas) y del reproche más acérrimo. Tal cosa es evidente en el estado actual de la política chilena: así como algunos alcaldes (públicos y notorios) reciben altas votaciones en las elecciones municipales y son favorecidos por una contundente adhesión de las gentes, otros no concitan sino descrédito electoral, olvido, desencanto e, incluso, solapado encono.

Los primeros, hablando esquemáticamente y en general, se caracterizan como funcionarios competentes, razonables, creativos, trabajadores, inquietos, honestos, dispuestos a democratizar la decisión de algunas materias de competencia municipal, capaces de relativizar su adscripción partidaria cuando los intereses comunales así lo exijan. Los segundos, en cambio, son sobre todo los corruptos, los que no demuestran sino torpeza técnica y falta de capacidad ejecutiva, los que aparecen muy vinculados a su propia maquinaria partidista.

No puedo dejar de mencionar como elemento importante el fenómeno de la corrupción, que tiende a alejar a las personas de la autoridad y a eludir cualquier grado de participación en las actividades propias de las Municipalidades. Sin embargo, al decir del profesor José Luis Cea, "la agenda más adecuada contra la corrupción no es la

---

<sup>7</sup> Rojas Sánchez, Gonzalo: *Revista Política, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile*, tomo 1, Edición Especial, (enero de 1987).

centrada en lo jurídico, al menos en el sentido del positivismo formal. El programa requerido yace, antes bien, en el esfuerzo educativo o formativo, y de enseñanza o información, en los valores del servicio público, del sacrificio generoso por el bien común, en la cooperación con la autoridad para que consume sus propósitos lícitos. Así es porque estamos de frente a un asunto principalmente cultural y de crisis de los compromisos que infunden legitimidad al funcionamiento del Aparato Estatal en la democracia transparente, informada y participativa que propugnamos".<sup>8</sup>

El ejemplo, sin embargo, deben comenzar dándolo quienes se desempeñan en los órganos públicos. Pero no descuidemos por ello la exigencia de testimonios de la sociedad v.g. en el ámbito empresarial. Pues la fiscalización no puede, teórica ni prácticamente, circunscribirse al aparato público, menos cuando se está advertido de las malas prácticas empleadas por algunos particulares, que interactúan con aquél para incentivarlo a apartarse del recto desempeño de los oficios estatales.

## V. ALGUNAS PROPUESTAS

Después de recorrer los antecedentes históricos, jurídicos y sociológicos del tema que nos ocupa, parecería posible aseverar que en la distancia que se percibe entre el administrador local y el ciudadano, influyen más los errores humanos que las deficiencias de carácter jurídico.

No obstante, es necesario considerar que será el derecho el que pueda, en mejor medida, conferir instrumentos suficientes que permitan consolidar el sistema democrático en nuestro país, en una marco de la mayor y más armónica vinculación entre todos los interesados en el crecimiento y progreso comunal. Y así surgen como inevitables, algunas proposiciones concretas, en relación a la posibilidad de aumentar la participación ciudadana y acortar la brecha entre el Municipio y el hombre común.

Como las más urgentes, señalo las siguientes:

a) Aumentar las materias que puedan ser sometidas a plebiscitos comunales, y regular con mayor flexibilidad su realización,

Crear otras instancias de participación, aprovechando el avance de las tecnologías, que permitan a la autoridad comunal conocer los intereses y necesidades de los vecinos,

Definir medidas que tiendan a fortalecer la ética pública, no sólo de los funcionarios que se desempeñan en las Municipalidades sino también de los particulares que interactúan con ellos incentivándolos a incurrir en prácticas corruptas.

Revisar las exigencias de idoneidad que deben tener los alcaldes y concejales, como asimismo precaver las fallas de los mecanismos de control al interior del Municipio.

e) Evaluar la corrección de la distribución de los recursos entre los municipios del país, considerando especialmente las posibilidades de desarrollo urbanístico, económico, cultural y turístico de las comunas.

---

<sup>8</sup> Cea Egaña, José Luis: "Regionalización y Modernización del Estado", *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, Nº 3, (año 1996), 34.

Definir adecuadamente los fundamentos de un desarrollo territorial armónico y equitativo cuya búsqueda es un principio básico para el gobierno y administración del Estado,

Establecer los mecanismos que permitan que la distribución de los recursos públicos obedezca a criterios de solidaridad al interior de las regiones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 104 de nuestra Constitución.

Propiciar el establecimiento de unidades vecinales en el ámbito de las comunas, que permitan una efectiva canalización de la participación ciudadana.

Agilizar la acción del sector privado y coordinarla con la del sector público, para el mejor logro de los objetivos de la comunidad.

j) Concretar un mayor acercamiento entre los establecimientos educacionales administrados por la Municipalidad y los padres y apoderados, que permita la efectiva integración de éstos, en beneficio de los educandos, futuros ciudadanos en la comuna.

Muchas de las inquietudes que durante estos años nos han preocupado, han sido recogidas por el constituyente, derivando en la propuesta de normas concretas recientemente promulgadas. Otras quedarán a la espera de mejores momentos, pero resulta conveniente repetir las para ser consideradas a futuro:

- Definir medidas que tiendan a fortalecer la ética pública, no solo de los funcionarios que se desempeñan en las Municipalidades, sino también de los particulares que interactúan con ellos, incentivándolos a incurrir en prácticas corruptas.

- Revisar las exigencias de idoneidad que deben tener los alcaldes y concejales, como asimismo precaver las fallas de los mecanismos de control al interior del municipio.

- Evaluar la corrección de la distribución de los recursos entre los municipios del país, considerando especialmente las posibilidades de desarrollo urbanístico, económico, cultural y turístico de las comunas.

- Definir y delimitar las competencias propias pertenecientes a los entes locales, regionales y nacionales, con el fin de evitar enfrentamientos en las atribuciones de cada órgano.

- Precisar el concepto de autonomía de los entes locales.

## VI. CONCLUSIONES

La participación de los particulares en la toma de decisiones de los órganos públicos, es sin duda escasa; lo que se justifica precisamente en la labor que realizan los entes pertenecientes a la estructura estatal: satisfacer las necesidades públicas y tender al Bien Común, lo que constituye una obligación para el Estado y sus organismos.

Sin embargo, cuando nos circunscribimos al área de acción de aquellos órganos que conforman la administración local, obviamente el criterio debe variar. La cercanía de éstos los expone, indudablemente, a que su actuación sea supeditada a la opinión de quienes reciben directamente los resultados de dicho actuar: los habitantes de la comuna.



A través de este breve análisis, hemos podido darnos cuenta que aún quedan muchas barreras que superar, y las respuestas no siempre podrán ser otorgadas por el ordenamiento jurídico, es necesario que la evolución legal en este tema sea acompañada de un cambio social, tanto al interior de la propia administración, como en la población.

No obstante, luego de la última reforma introducida a la Carta Fundamental, sigue quedando de manifiesto el ánimo de nuestros legisladores por avanzar en este campo. Debemos confiar en que la obligación de crear nuevas instancias y modalidades de participación, sean efectivas y eficaces.

En síntesis, todas las sugerencias expuestas, no son otra cosa que la puesta en ejercicio de la mejor tradición ética y política. Es decir, aquí y en otros temas se ve la necesidad de las virtudes y de una cierta autonomía ética de los gobernantes y ciudadanos para una sana convivencia pública. La importancia de una razón práctica prudential, consciente de la mutabilidad de las circunstancias e inquebrantable en su decisión de hallar aquí y ahora el mayor bien humano que sea posible y la primacía del bien común por sobre el bien de los particulares, a cargo de lo cual está la autoridad, pero que a todos nos involucra y nos compromete, no sólo como ciudadanos, sino por sobre todo, como personas.