

UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho

CURSO DERECHO ADMINISTRATIVO I
ADMINISTRACION MUNICIPAL
APUNTES DE CLASE
Prof. Dr. Ramón Huidobro Salas

2021

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

AUTONOMIA MUNICIPAL

- La autonomía de las municipalidades, es decir de sus competencias para el ejercicio de la función pública municipal, como expresión de sus atribuciones de administración local, obliga a realizar previamente una aproximación a al nivel o grado de autonomía de las municipalidades chilenas en el actual ordenamiento jurídico chileno.
- El primer obstáculo lo encontramos en su naturaleza de organismos territorialmente descentralizados, con actuales competencias restringidas sólo a la administración y sin funciones de gobierno local.
- En efecto, las atribuciones gubernamentales sólo existen en los niveles nacional, regional y provincial no en el ámbito comunal.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

AUTONOMIA MUNICIPAL

La autonomía municipal también ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional chileno, en adelante TC, al señalar expresamente: “Que, si bien es cierto que la Constitución en su artículo 107 no dice expresamente que las Municipalidades son entes autónomos, su autonomía se infiere del propio texto constitucional, al establecer que las Municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que sus atribuciones las derivan directamente de su ley orgánica constitucional. De acuerdo con la disposición mencionada es clara la autonomía constitucional de estos órganos, pues se trata de entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las reciben del Poder Central, si no que de la ley orgánica constitucional.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

- **BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNAL**
- Hoy la Constitución Política del Estado, en su artículo 118, define municipalidades como corporaciones **autónomas** de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargadas de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico social y cultural de las respectivas comunas. Este concepto es reiterado en el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

- El artículo 118 de la Constitución consagra como órgano constitucional a las municipalidades, entregándoles la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley. Señala su estructura orgánica y de autoridad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

- Esta ley orgánica se dictó en el año 1986 y su número es 18.695, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el DFL 1/2006, del Ministerio de Interior, que Fija el texto refundido Coordinado y Sistematizado de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

CONTENIDO DE LA LEY

Regula a la Municipalidad, su naturaleza y constitución, funciones y atribuciones, patrimonio y financiamiento municipales, organización interna, régimen de bienes, personal, fiscalización, el alcalde, el concejo, la participación ciudadana, las elecciones municipales, las corporaciones, fundaciones y asociaciones municipales, el contencioso administrativo municipal (reclamo de ilegalidad municipal) y la acción de responsabilidad extracontractual municipal.

Organización y Estructura.

- El artículo 2º de la LOCM señala que las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo.
- Asimismo, el artículo 15 de la LOCM dispone que las funciones y atribuciones de las municipalidades, serán ejercidas por el alcalde y por el concejo, en los términos que esta ley señala.
- Para los efectos anteriores, agrega dicha norma, que las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina.

Organización y Estructura.

- Seguidamente el artículo 16 de la LOCM, indica que en las comunas cuya población sea superior a cien mil habitantes, las municipalidades incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación, y a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el artículo 15 de la LOCM.
- Por otra parte, el artículo 17 de la LOCM, agrega que en las comunas cuya población sea igual o inferior a cien mil habitantes, la organización interna de sus municipalidades incluirá la Secretaría Municipal y todas o alguna de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas en el artículo 15 de la LOCM, según las necesidades y características de la comuna respectiva. Asimismo, podrán incluir una Secretaría Comunal de Planificación. Además de lo señalado, dichas municipalidades podrán refundir en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna respectiva así lo requieran.

Organización y Estructura.

- Como consecuencia de este marco regulatorio orgánico, podemos encontrar diversas estructuras para las municipalidades. Algunas tendrán la totalidad de las unidades municipales y otras sólo algunas de ellas, sin perjuicio de poder refundirlas.
- La organización interna de las municipalidades dependerá en gran medida de los recursos presupuestarios que dispongan, así como de la población y sus características socioeconómicas. Estos aspectos definirán su orgánica, dotación de unidades y personal.

Organización y Estructura.

EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

- Después de la modificación de la LOCM, por la ley 19.602, las municipalidades pueden contar con un administrador municipal.
- De conformidad al artículo 30 de la LOCM, existirá un administrador municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo a proposición del alcalde. Para desempeñar este cargo se requerirá estar en posesión de un título profesional.
- Será designado por el alcalde y podrá ser removido por éste o por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, sin perjuicio que rijan además a su respecto las causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.

Organización y Estructura.

EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

- El administrador municipal será el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo.
- En los municipios donde no esté provisto el cargo de administrador municipal, sus funciones serán asumidas por la dirección o jefatura que determine el alcalde. El cargo de administrador municipal será incompatible con todo otro empleo, función o comisión en la Administración del Estado.

Organización y Estructura.

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La Secretaría Municipal

- Estará a cargo de un secretario municipal que tendrá las siguientes funciones:
- a) Dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del concejo;
- b) Desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales, y
- c) Recibir, mantener y tramitar, cuando corresponda, la declaración de intereses establecida por la Ley N° 18.575.”.

Organización y Estructura.

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La Secretaría Comunal de Planificación

- Desempeñará funciones de asesoría del alcalde y del concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales.
- En tal carácter, le corresponderán las siguientes funciones:
- a) Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del concejo en la formulación de la estrategia municipal, como asimismo de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna;
- b) Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos de plan comunal de desarrollo y de presupuesto municipal;
- c) Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos, inversiones y el presupuesto municipal, e informar sobre estas materias al concejo, a lo menos semestralmente;
- d) Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales;

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La Secretaría Comunal de Planificación

- e) Elaborar las bases generales y específicas, según corresponda, para los llamados a licitación, previo informe de la unidad competente, de conformidad con los criterios e instrucciones establecidos en el reglamento municipal respectivo;
- f) Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna, y
- g) Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La Secretaría Comunal de Planificación

Adscrito a esta unidad existirá el asesor urbanista, quien requerirá estar en posesión de un título universitario de una carrera de, a lo menos, diez semestres, correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano;
- b) Estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aplicación, y
- c) Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La unidad encargada del desarrollo comunitario

Funciones específicas:

- a) Asesorar al alcalde y, también, al concejo en la promoción del desarrollo comunitario;
- b) Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, y
- c) Proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La unidad de servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal

- Tendrá la función de asesorar al alcalde y al concejo en la formulación de las políticas relativas a dichas áreas.
- Cuando la administración de dichos servicios sea ejercida directamente por la municipalidad, le corresponderá cumplir, además, las siguientes funciones:
 - a) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con salud pública y educación, y demás servicios incorporados a su gestión, y
 - b) Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de tales servicios, en coordinación con la unidad de administración y finanzas.
- Cuando exista corporación municipal a cargo de la administración de servicios traspasados, y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, a esta unidad municipal le corresponderá formular proposiciones con relación a los aportes o subvenciones a dichas corporaciones, con cargo al presupuesto municipal, y proponer mecanismos que permitan contribuir al mejoramiento de la gestión de la corporación en las áreas de su competencia.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

Unidad encargada de obras municipales.

Le corresponderán las siguientes funciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas:
 - 1) Dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales;
 - 2) Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción;
 - 3) Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior;
 - 4) Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, y
 - 5) Recibirse de las obras ya citadas y autorizar su uso.
 - b) Fiscalizar las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan;
 - c) Aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización;
 - d) Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna;
 - e) Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural;
 - f) Dirigir las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros, y
 - g) En general, aplicar las normas legales sobre construcción y urbanización en la comuna.
- Quien ejerza la jefatura de esta unidad deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

Unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato corresponderá velar por:

- a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna;
- b) El servicio de extracción de basura;
- c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna;
- d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente;
- e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y
- f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

Unidad encargada de la función de tránsito y transporte públicos

Corresponderá:

- a) Otorgar y renovar licencias para conducir vehículos;
- b) Determinar el sentido de circulación de vehículos, en coordinación con los organismos de la Administración del Estado competentes;
- c) Señalizar adecuadamente las vías públicas, y
- d) En general, aplicar las normas generales sobre tránsito y transporte públicos en la comuna.”.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La unidad encargada de administración y finanzas

Tendrá las siguientes funciones:

- a) Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad.
- b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:
 - 1.- Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales;
 - 2.- Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal;
 - 3.- Visar los decretos de pago;
 - 4.- Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto;

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La unidad encargada de administración y finanzas

- 5.- Controlar la gestión financiera de las empresas municipales;
 - 6.- Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y
 - 7.- Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan.
- c) Informar trimestralmente al concejo sobre el detalle mensual de los pasivos acumulados desglosando las cuentas por pagar por el municipio y las corporaciones municipales. Al efecto, dichas corporaciones deberán informar a esta unidad acerca de su situación financiera, desglosando las cuentas por pagar.
 - d) Mantener un registro mensual, el que estará disponible para conocimiento público, sobre el desglose de los gastos del municipio. En todo caso, cada concejal tendrá acceso permanente a todos los gastos efectuados por la municipalidad.
 - e) Remitir a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el formato y por los medios que ésta determine y proporcione, los antecedentes a que se refieren las letras c) y d) precedentes. Dicha Subsecretaría deberá informar a la Contraloría General de la República, a lo menos semestralmente, los antecedentes señalados en la letra c) antes referida.
 - f) El informe trimestral y el registro mensual a que se refieren las letras c) y d) deberán estar disponibles en la página web de los municipios y, en caso de no contar con ella, en el portal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en un sitio especialmente habilitado para ello.

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

La asesoría jurídica

- Prestar apoyo en materias legales al alcalde y al concejo. Además, informará en derecho todos los asuntos legales que las distintas unidades municipales le planteen, las orientará periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias, y mantendrá al día los títulos de los bienes municipales.
- Podrá, asimismo, iniciar y asumir la defensa, a requerimiento del alcalde, en todos aquellos juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés, pudiendo comprenderse también la asesoría o defensa de la comunidad cuando sea procedente y el alcalde así lo determine.
- Además, cuando lo ordene el alcalde, deberá efectuar las investigaciones y sumarios administrativos, sin perjuicio que también puedan ser realizados por funcionarios de cualquier unidad municipal, bajo la supervigilancia que al respecto le corresponda a la asesoría jurídica

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

A la unidad encargada del control le corresponderán las siguientes funciones:

- a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;
- b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal;
- c) Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible;
- d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario; asimismo, deberá informar, también trimestralmente, sobre el estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal, administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales, de los aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal, y del estado de cumplimiento de los pagos por concepto de asignaciones de perfeccionamiento docente. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal, y

Organización y estructura

LAS UNIDADES MUNICIPALES

- e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley.

La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales, previa instrucción del respectivo sumario. En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.

UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho

CURSO DERECHO ADMINISTRATIVO I
ADMINISTRACION MUNICIPAL
APUNTES DE CLASE
Prof. Dr. Ramón Huidobro Salas

2021