

**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS**

**“El Control Público:
Análisis de la Facultad Parlamentaria de
Fiscalización; El Control Parlamentario sobre la
Administración Municipal
durante el período 1992 – 1997”**

**Profesor Guía
Sr. Carlos Gianini Molina**

**Autor
Luis Martínez Cerna**

**Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas y
Administrativas**

Tesis para optar al Título de Administrador Público

**Santiago de Chile
Diciembre de 1998**

***A mis padres,
Silvia y Guillermo***

Agradecimientos

Deseo agradecer sinceramente a todos los que de alguna u otra forma han colaborado para el buen término de esta investigación, tanto con su conocimiento sobre la materia, como por el permanente aliento para su finalización.

En forma muy especial a:

- **Carlos Gianini M.**, Abogado, Profesor Guía.
- **Luis Romero E.**, Director de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC)
- **Gutenberg Martínez O.**, Presidente de la Cámara de Diputados.
- **Guillermo Yunge B.**, ex Diputado de la República, Presidente del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, CELARE.
- **Athala Sanhueza P.**, Coordinadora Docente de la carrera de Ciencias Políticas y Administrativas, UAHC.
- **Juan Carlos González R.**, Jefe Area Estudios, Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados.
- **Mónica Luna G.**, Directora de Capacitación, Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Mauricio Espinosa C.**, estudiante de Administración Pública, UAHC.
- **Gastón Arredondo O.**, Periodista Universidad de Valparaíso.
- **Aldo Molina P.**, Jefe Centro de Documentación, Asociación Chilena de Municipalidades.

INDICE

Capítulo Primero	
DEFINICIONES METODOLOGICAS	1
I. Introducción	2
II. Justificación del Estudio	6
III. Planteamiento del Problema	7
1. Fundamento	7
2. Relevancia del Estudio	8
3. Planteamiento del problema	9
IV. Definición de Variables	10
1. Variable Dependiente	10
2. Variable independiente	10
V. Objetivos	10
1. Objetivo General	10
2. Objetivos Específicos	11
VI. Carácter de la Investigación	11
VII. Universo de Estudio y Unidad de Análisis	12
VIII. Recopilación de Datos y Fuente de Información	13
IX. Planteamiento de Hipótesis	14
 Capítulo Segundo	
ESTADO DE DERECHO	15
I. Estado de Derecho	16
1. Sus Orígenes	16
2. Una visión Moderna del Estado de Derecho	19

II.	La Teoría de la División de Poderes	24
	1. La versión Inglesa	24
	2. La versión Francesa	26
	3. División de Poderes	27
III.	Estado de Derecho en Chile	29
	1. Constitución de 1925	29
	2. Constitución de 1980	34

Capítulo Tercero

EL CONTROL PÚBLICO 38

I.	El Control Público	39
	1. El Control en la Administración Pública	41
	2. Formas y Contenidos del Control	43
	3. El Control Parlamentario	46
II.	La Administración del Estado Chileno	50
III.	Un acercamiento al concepto de Servicios Públicos	54
IV.	La Responsabilidad del Estado	58
	1. Tipos de Responsabilidades desde el punto de vista del funcionario	59
	a) La Responsabilidad Política	59
	b) La Responsabilidad Administrativa	60
	c) La Responsabilidad Civil	60
	d) La Responsabilidad Penal	61

Capítulo Cuarto

LAS MUNICIPALIDADES 62

I.	El Municipio en Chile	63
	1. Introducción	63
	2. Su historia	63
	3. Su relación con la organización administrativa del país.	72
	4. Estructura, Funciones y Atribuciones	77
	a) Estructura del municipio	79
	b) Régimen de Fiscalización	89
	c) Funciones y Atribuciones del Municipio	91

Capítulo Quinto	
ROL FISCALIZADOR DE LA CAMARA DE DIPUTADOS	94
I. La Fiscalización Parlamentaria	95
1. Bajo la Constitución de 1833	95
2. Bajo la Constitución de 1925	97
3. Bajo la Constitución de 1980	101
II. Facultad Fiscalizadora	103
III. Se fiscalizan “Los actos del Gobierno”	108
IV. El Objeto de Fiscalización	111
V. La Fiscalización y su práctica	114
1. Formas de Fiscalización	114
2. La Fiscalización en la Cámara de Diputados	117
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFIA	130
ANEXOS	
1. Doctrina Comparada Facultades Cámaras de Diputados en países de América	135
2. Doctrina Comparada Sobre Municipalidades en países de América	145

DEFINICIONES METODOLOGICAS

El control de la actividad pública en la democracia. Más aun, el control en sistemas eficaces y eficientes, montados para controlar la actividad pública.

Ese es el camino para evitar por los intereses colectivos, el instrumento -código para combatir la corrupción, que atienda no solamente patrimonio de nación, sino también su unidad y protección.

Es precisamente esta relevancia de la fiscalización, evitar su desprestigio, a evadir su desnaturalización y a emplear como medio para alcanzar publicidad.

Una institución fiscalizadora es la Cámara de Diputados, quien por mandato constitucional corresponde tal función.

La presente investigación pretende entregar elementos como se ha llevado a cabo esta facultad por parte de Diputados, pero también en una instancia administrativa descentralizada y autónoma, los municipios.

I. Introducción

La fiscalización es inherente a la democracia. Más aún, no es posible concebir un régimen democrático sin sistemas eficaces y eficientes de control, radicado éstos en instituciones facultadas para ejercer un rol controlador sobre los actos de la autoridad.

Esa es una forma de velar por los intereses colectivos y un instrumento idóneo para combatir la corrupción, que amenaza no solamente el patrimonio de la nación, sino también su unidad y proyección.

Es precisamente esta relevancia de la fiscalización la que obliga a evitar su desprestigio, a impedir su desnaturalización y a prescindir de su empleo como medio para alcanzar publicidad.

Una de estas instituciones fiscalizadoras es la Cámara de Diputados, a quién por mandato constitucional corresponde tal función.

La presente investigación pretende entregar elementos objetivos de cómo se ha llevado a cabo esta facultad por parte de la Cámara de Diputados, pero en un ámbito y en una instancia administrativa descentralizada y autónoma: los municipios.

Un gran beneficio para la función fiscalizadora, será el de acotar con mayor precisión esta función y la forma de ejecutarla, lo anterior redundaría en un gran beneficio para el país y, principalmente, para las instituciones sujetas a este control.

Esta investigación, titulada "El Control Público: Análisis de la Facultad Parlamentaria de Fiscalización; el Control Parlamentario sobre la Administración Municipal durante el período 1992 – 1997", servirá de base para entender y comprender la evolución de esta facultad.

El trabajo está estructurado en cinco Capítulos, siendo el Capítulo Primero, donde nos situamos en las definiciones metodológicas del estudio, definiendo las variables dependientes, el carácter de la investigación, el universo del estudio y unidad de análisis, recopilación de datos y fuentes de información y, finalmente, la relevancia del estudio.

En el Capítulo Segundo se aborda el tema del Estado de Derecho, analizando sus orígenes, la visión moderna de éste y cómo ha evolucionado el Estado de Derecho en Chile, principalmente a través de las Constituciones de 1925 y 1980.

En el Capítulo Tercero se enfocan los temas del Control Público y su importancia para la Administración del Estado, las formas y contenido del control para introducirnos al tema de fondo: el control parlamentario. Luego efectuamos un acercamiento a la Administración del Estado en Chile y al concepto de servicios públicos, para situarnos en la responsabilidad del Estado frente al Control Público.

El Capítulo Cuarto trata de las Municipalidades, analizando la inserción de estas instituciones en la organización administrativa del país; punto importante de destacar, ya que éste es precisamente uno de los elementos para centrar la atención: las Municipalidades son parte integrante de la Administración del Estado y como tal están sujetas al control y a la fiscalización. Como datos ilustrativos se señalan la estructura, funciones y atribuciones de los municipios.

El Capítulo Quinto nos centra en el fondo de la investigación, analizando el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados; haciendo una pasada por la historia de esta facultad, bajo las Constituciones de 1833, 1925 y 1980; definiendo que se entiende por “los actos del gobierno”, para de esa forma analizar si los actos de los municipios se encuadran dentro de esos actos, para luego ver un conjunto de actos municipales fiscalizados a través de la Cámara de Diputados y cómo se ha llevado en la práctica la facultad de fiscalización a los municipios.

Luego como Anexos, esbozamos Constituciones Políticas de países de América, situándonos específicamente en las facultades de la Cámara de Diputados, o de Representantes, según sea el caso. Para finalmente, acercarnos a las administraciones municipales de algunos países de América.

Ciertamente este es un tema de sumo interés clarificar; ello no sólo es de opinión de los parlamentarios, sino que también de los afectados, principalmente los municipios, para evitar, teniendo una claridad incuestionables sobre el ejercicio de esta facultad, que se produzcan situaciones que limitan, muchas veces más en el protagonismo político que en un real y verdadero ejercicio de control y fiscalización.

El principal rol en este campo le corresponde a la Cámara de Diputados, cuyos integrantes deben adoptar medidas que permitan hacer de esta función una tarea alejada de cualquier intención de protagonismo y sólo encauzada hacia convertirla en un verdadero y real instrumento de resguardo de la probidad, ciertamente indispensable en la Administración del Estado.

II. Justificación del Estudio

En general, el interés por conocer las facultades de la Cámara de Diputados no es sólo un interés por realizar una investigación de tesis de grado y que se ha plasmado en esta investigación, que por cierto es una manera cierta de contribuir a su conocimiento, sino que es una forma de desarrollar un tema que, dado su desconocimiento teórico y con una práctica parlamentaria poco reglada, ayude de sobremanera a comprender el accionar fiscalizador, a veces ajeno a la reglamentación, muchas veces cercano a la costumbre.

Desde el punto de vista de la Municipalidad, la Cámara de Diputados carece de facultades directas para fiscalizarlas, pero, en la práctica esta situación se da. Estos hechos demuestran que es una manera de “controlar” a los alcaldes, facultad que por lo demás está radicada, entre otros, en la Contraloría General de la República, en la Intendencia, en el Concejo municipal, siendo, por tanto, esta Cámara de Diputados una especie de instancia de interpelación¹ política, en el entendido de que a la Cámara de Diputados, los organismos receptores de sus oficios fiscalizadores, los tramitan de una manera expedita.

¹ Del verbo “interpelar”, en su acepción: (3) En el régimen parlamentario, usar un diputado o un senador la palabra para iniciar o plantear al gobierno, y a veces a la mesa, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, aunque no siempre tienda a obtener explicaciones o descargas de los ministros. Diccionario de la Real Academia Española, Tomo II, Editorial Espasa Calpe S.A., España 1998.

Existe consenso en que a la Cámara de Diputados no le compete fiscalizar directamente a los municipios, pero este consenso es contrastado con los múltiples requerimientos que en hora de Incidentes se ven expuestas las municipalidades, ya sea para solicitar determinados informes, ya sea para requerir del alcalde ciertos antecedentes, ya sea para acusar a las autoridades (alcalde y/o concejales) de algún acto ilegal, etc.

Esto nos lleva a afirmar que este es, sin duda alguna, un tema que requiere claridad, consenso, conocimiento y difusión.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1) Fundamento

El Estado de Derecho requiere no sólo de instituciones fuertes, sino también con facultades claras y precisas, que permitan sostener el equilibrio de poderes. Se Deben buscar las condiciones para propender a la eficiencia del Estado de Derecho. Efectividad del Estado de Derecho significa que el Estado cumple la finalidad de su existencia responsable, controlada, en forma confiable, es decir, con eficacia, frente a los ciudadanos y la comunidad. El Estado de Derecho con división de poderes, principio básico, es sólo efectivo si la voluntad popular puede también imponer y guiar

sus decisiones y controlar su realización. Así también, el Estado de Derecho eficiente requiere controles y sistemas de fiscalización eficaces y ello presupone contar con la normativa y con instituciones con potestades para llevar a efecto, sin dificultades, estos controles.

La investigación realizada es precisamente para analizar esta facultad, la de fiscalización, específicamente de la Cámara de Diputados, pero centrada sobre las Municipalidades, entes autónomos, según lo define la Constitución Política del Estado, donde se indica *“Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonios propios...”*,² que, a primera lectura, estarían exentas de esta facultad parlamentaria.

2) Relevancia del Estudio

La relevancia está dada por la creciente dificultad que ha tenido la Fiscalización parlamentaria, en distintos ámbitos, no sólo el municipal. Lo anterior atribuible, quizá, a la poca claridad existente respecto a los márgenes de esta función exclusiva de la Cámara de Diputados; como así también a la propia función y facultad ejercida individualmente por los parlamentarios, la que ha tenido más de algún cuestionamiento. Se señala

² Constitución Política del Estado, Art. 107, inciso segundo.

que la facultad de fiscalización está dada a la Cámara, como ente colegiado, sin embargo diputados la ejercen individualmente.

Además, entregamos elementos objetivos en cuanto a función parlamentaria, respecto al control público, que se ha ejercido desde septiembre de 1992 a diciembre de 1997. Esto es, desde la democratización de las Municipalidades.

Esta materia está siendo actualmente discutida tanto por la Cámara de Diputados, como por instituciones de estudios, con el objeto de clarificar el rol que le compete a la Cámara, respecto a una función que es pilar fundamental del Estado de Derecho.

3) Planteamiento del Problema

Por tanto, a la luz de los antecedentes, el problema de investigación puede ser sintetizado y formulado a través de la siguiente interrogante:

¿Le corresponde a la Cámara de Diputados fiscalizar los actos municipales o, el control parlamentario ejercido sobre la administración municipal excede la potestad constitucional que tiene este poder del Estado?

IV. Definición de Variables

1) La variable dependiente corresponde a lo que hemos denominado:

La Fiscalización a los municipios.

2) La Variable independiente corresponde a lo que hemos denominado **La Facultad de Fiscalización.**

Conceptualmente la definimos como aquel poder, derecho o atribución que posee la Cámara de Diputados, como ente colegiado, para solicitar información o antecedentes a instituciones dependientes del Gobierno, con el objeto de controlarlos, de requerir mayor información para la actividad legislativa, o simplemente para emitir un juicio valórico respecto de algún hecho proveniente del Gobierno.

V. Objetivos

1) Objetivos General

Analizar la facultad parlamentaria de fiscalización referida específicamente a la Administración Municipal, durante el período 1992 – 1997.

2) Objetivos Específicos

- a) Recopilar información respecto de la acción fiscalizadora de la Cámara de Diputados.
- b) Analizar las prerrogativas constitucionales de la Cámara de Diputados respecto a su función fiscalizadora.
- c) Relacionar la fiscalización parlamentaria a través de los documentos recopilados con el marco de controles externos a que están afectos los municipios.

VI. Carácter de la Investigación

Tres características definen el carácter de la investigación:

- 1.- La investigación es **descriptiva**, esto es, *"decir cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno"*³. Los estudios descriptivos *"buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier fenómeno que sea sometido a análisis"*⁴

³ HERNANDEZ, FERNANDEZ y BAPTISTA. Metodología de la Investigación, 2ª Edición, Ediciones McGraw-Hill, México 1998. Pág. 60.

⁴ Dankhe, 1986 en Hernández, Fernández y Baptista, Metodología de la Investigación. Pág. 60.

- 2.- La investigación es **no experimental**, “no hacemos variar intencionalmente las variables independientes”⁵, se trata de analizar los fenómenos tal y como se dan, se observan situaciones ya existentes, no hay manipulación de variables.
- 3.- La investigación es **longitudinal**, el propósito es “analizar cambios a través del tiempo en determinadas variables o en relaciones entre éstas”⁶, estos estudios recolectan datos a través del tiempo en puntos o periodos especificados.

VII. Universo de Estudio y Unidad de Análisis

El universo de estudio está compuesto por las Municipalidades del país, los cuales son los sujetos fiscalizables. La unidad de análisis es la Cámara de Diputados, que, como cuerpo colegiado, tiene la facultad de fiscalización Parlamentaria.

⁵ Idem. Pág. 184.

⁶ Idem. Pág. 185.

VIII. Recopilación de Datos y Fuentes de Información

La información recopilada y con la cual se trabajó corresponde a la recogida en las siguientes instituciones:

Biblioteca de la Cámara de Diputados:

- Lectura sobre fiscalización parlamentaria.
- Resúmenes de oficios de fiscalización.

Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM):

- Hemeroteca de la Asociación Chilena de Municipalidades
- Centro de Documentación

Entrevistas

- Diputado Gutenberg Martínez O., Presidente de la Cámara de Diputados.
- Sra. Mónica Luna G., Directora de Capacitación ACHM

VIII. Recopilación de Datos y Fuentes de Información

La información recopilada y con la cual se trabajó corresponde a la recogida en las siguientes instituciones:

Biblioteca de la Cámara de Diputados:

- Lectura sobre fiscalización parlamentaria.
- Resúmenes de oficios de fiscalización.

Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM):

- Hemeroteca de la Asociación Chilena de Municipalidades
- Centro de Documentación

Entrevistas

- Diputado Gutenberg Martínez O., Presidente de la Cámara de Diputados.
- Sra. Mónica Luna G., Directora de Capacitación ACHM

IX. Planteamiento de Hipótesis

“Las hipótesis indican lo que estamos buscando o tratando de probar y pueden definirse como explicaciones tentativas del fenómeno investigado formuladas a manera de proposiciones”⁷

En función de lo anterior, nuestra hipótesis queda planteada de la siguiente manera:

“Existe un vacío constitucional que limita la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados hacia instituciones descentralizadas y autónomas de la Administración del Estado, cuyas acciones u omisiones no forman parte de los “actos del gobierno”, tal es el caso de las Municipalidades”

⁷ Idem. Pág. 74.

Capítulo Segundo

ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho
es una forma de gobierno

El Estado de Derecho
es una forma de gobierno
que se basa en el respeto
a los derechos fundamentales
de las personas y en la
limitación del poder del
Estado.

El Estado de Derecho
se caracteriza por:
- El respeto a los derechos
fundamentales de las
personas.
- La limitación del poder
del Estado.
- La separación de poderes.
- La independencia judicial.
- La transparencia y
rendición de cuentas.

El Estado de Derecho es una forma de gobierno

I. EL ESTADO DE DERECHO

1. Sus Orígenes

El Estado de Derecho, como modalidad de organización de convivencia, se impone como una necesidad ineludible a medida que las comunidades se van haciendo más complejas. Cuando el hombre evoluciona en esa dimensión de sociabilidad que por imperativo biológico domina su especie y que es la base de su propio éxito, no basta ya la selección del jefe del grupo teniendo en cuenta sus características de mando o sus virtudes como jefe militar. Los individuos piden, además de la organización en la que están inmersos, una cierta seguridad jurídica, esto es, la posibilidad de defensa frente al ejercicio arbitrario del poder. Así va surgiendo la idea de Estado de Derecho en el magna¹ feudal de la vida premoderna, en cuanto solución a la pugna entre la sociedad de individuos y los poderes detentados por los señores soberanos. Es la lucha entre el rey y el pueblo.

El pueblo se aglutina, se organiza en Cortes, Juntas y Asambleas Medievales, trata de participar en las decisiones soberanas. Este pueblo no era rigurosamente comparable a lo que hoy se considera como pueblo. El pueblo se realizaba difícilmente a nivel de pechero o vasallo, lo que

simbolizaba o sintetizaba la masa popular eran los notables, ciertos estamentos privilegiados, o los gremios urbanos, cuyo peso específico era de importancia. Pues bien, el pueblo así concebido, los que tenían algo que dar o de los que algo podían obtener del monarca, lucha con la realeza insistentemente a lo largo de la Edad Media para defender sus dos círculos más estimados: su libertad y su propiedad. Estos dos puntos van a ser los que sustenten toda la estructura del Estado de Derecho posterior. De aquí que el pueblo insista en que sólo sus representaciones, las Cortes, las Juntas, pueden establecer los tributos o prestaciones personales.

Este estado de situación encuentra apoyo doctrinario desde la perspectiva iusnaturalista de Locke. Esta teoría afirma que el hombre entra en sociedad porque le conviene para defenderse mejor de la naturaleza, de otros grupos, para prosperar. La idea iusnaturalista parte de la base de que el hombre puede obligarse sólo con decisión personal e íntima.

Por tanto, únicamente contando con su consentimiento le podían ser impuestas desde fuera determinadas conductas. Este consentimiento cuando tiene relevancia para el grupo, se realiza a través de sus representaciones, de los órganos supremos en los cuales aparece representado. Ya tempranamente, con la Carta Magna² arrancada por

¹ Magno, na (Del latín *magnus*) Adj. **grande**. Aplicase como epíteto a algunas personas ilustres. Diccionario de la Real Academia Española. Pág. 1293.

² Carta (Del latín *Charta*). En su acepción (4) Constitución escrita o código fundamental de un Estado.

barones ingleses a Juan Sin Tierra, surge un indicio de una de las piezas claves del Estado de Derecho, la Constitución, texto en virtud del cual se respetan ciertos derechos y facultades de los individuos, poniéndose límites, estableciéndose cauces para el ejercicio del poder.

En el continente europeo no se consiguieron tan tempranos resultados, si bien en la Edad Media el sistema de Cortes y representaciones de este tipo funciona con mayor o menor vigor, y es habitual en este periodo el que las Cortes intervengan para levantar tributos o para decretar reclutamientos o aportes de hombres. Pero el pronto enraizamiento de las Monarquías Absolutas, anterior al de la aparición del Estado de Derecho moderno, impide, generalmente en el panorama continental europeo, mayores avances en la creación del Estado de Derecho que partía de una limitación de los poderes absolutos del monarca, dejando constancia de ello en un documento aceptado por él, de validez supratemporal, que podemos calificar -desde la óptica actual- como Constitución, y que tiene como complemento el organizar una justicia independiente que va a dirimir las controversias surgidas entre los particulares, y también entre éstos y la administración.

Pues bien, este esquema no logra asentarse en los terrenos continentales, al menos en la mayoría de los mismos, por la prevalencia de los monarcas absolutos. Sólo con la Revolución Francesa se va a conseguir

instaurar en este viejo mundo aquellos esquemas racionales de la organización del poder experimentados con éxito en el ámbito anglosajón. La Revolución Francesa supuso la legítima expropiación del poder supremo por el pueblo y la transferencia de poderes, por tanto, del monarca a la Asamblea. El monarca queda desposeído de sus poderes autónomos inherentes y es la Asamblea quien monopoliza la totalidad del poder para ejercerlo desde puntos claves representativos con trascendencia e irradiación hacia toda el área nacional. A partir de este momento, la atención de la doctrina se encuentra sobre esta problemática y se estructura mas o menos, (en forma incipiente, de manera básica, etc.) la teoría del Estado de Derecho, que encuentra su terreno de elección en una organización basada en la división de poderes; tema que nos abocaremos más adelante.

2. Una visión Moderna del Estado de Derecho

Dar una definición del Estado es una tarea casi imposible: el Estado lo abarca todo y modernamente lo comprende todo. Así podemos definirlo como una persona jurídico-pública, territorial y soberana, que tiene como misión hacer posible la convivencia social de los hombres y realizar el bien común en una Nación determinada. Dicha definición comprende elementos jurídicos pues el Estado es una persona jurídico-pública, elementos políticos, al ser una entidad soberana y elementos finalistas y sociológicos, pues hace

posible la convivencia social y realiza el bien común en una sociedad determinada.

Lo que caracteriza al Estado de Derecho, como forma moderna de Estado y en lo que nos interesa, es que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Ello implica que, tanto los ciudadanos, como los poderes públicos, están sujetos a las leyes y no a la voluntad de unos pocos hombres.

Los elementos con los que se identifica al Estado son:

- a) ***El Territorio***, que es la base física del Estado, dónde éste realiza su actividad. Este elemento es imprescindible, ha de ser fijo, determinado por ciertos límites o fronteras y constituye al ámbito de vigencia de las normas jurídicas.
- b) ***La Población***, que es el elemento personal del Estado. El estudio de este elemento plantea determinar quiénes son nacionales y extranjeros. El Estado tiene que estar al servicio de su población y no ésta al servicio del Estado.
- c) ***El Poder***, que en la ciencia política se denomina soberanía y es un poder supremo, independiente y no subordinado, mediante el cual

el Estado puede hacer todo aquello que conduzca al cumplimiento de sus fines, es decir, al bien común de sus miembros. Los límites de la soberanía están determinados porque: 1) ha de ser un poder ético, conforme a la naturaleza del hombre; 2) ha de estar sometido a reglas jurídicas o de derecho; 3) ha de ser un medio para hacer efectiva la justicia.

Así hemos visto entonces que el Estado de Derecho lleva implícita la afirmación del orden jerárquico de las normas del Derecho, en virtud del cual un precepto jurídico no puede contravenir lo dispuesto por otro de rango superior, por consiguiente, ninguna norma puede vulnerar o desconocer el contenido constitucional. Este principio es conocido como supremacía constitucional.

Las normas constitucionales son la fuente de todas las demás normas y en ellas deben consagrarse los principios o elementos de que se compone la noción del Estado de Derecho. Es ésta una noción esencialmente jurídica cuya mayor preocupación, ciertamente, es la de someter a la administración y, en general, a los órganos del Estado sin excepciones, a los preceptos que constituyen el ordenamiento positivo de la nación, a un orden con la precisa finalidad de causar seguridad.

La existencia de un orden constitucional es la característica del régimen de Estado de Derecho. En la evolución histórica de los pueblos se advierte que las reglas que el constituyente fija para un adecuado desenvolvimiento social aumentan progresivamente su obligatoriedad adquiriendo validez propia y primaria cuyo último fundamento es extrajurídico: es un imperativo axiológico.

El Estado de Derecho supone que sus normas se mantienen fundamentalmente, un Estado en que todo lo que se realiza desde centros públicos está sometido a la Ley, un Estado que pretende descartar las arbitrariedades, los poderes exentos, independientes, las prerrogativas no sometidas a control y decisión de los órganos soberanos. Estado de Derecho implica, entonces, que las actuaciones públicas están basadas en un orden preestablecido de normas. Antes de actuar, la administración (pública) debe contar con apoderamientos legales concretos, o al menos genéricos, que permitan determinadas formas y modalidades operativas. Las normas obligan a todos y del evitar desviaciones se encargan los tribunales y/o los órganos que correspondan.

El Estado de Derecho supone que sus normas se mantienen vivas, en vigor, hasta tanto no sean derogadas o modificadas. Aquí aparece la idea de seguridad jurídica, los individuos deben tener plena confianza en el orden establecido; la administración, al igual que ellos, debe someterse a los

mandatos legales, nadie, ni organización ni individuo, está exento de los controles y de las normas. Los particulares podrán reaccionar exigiéndole a la administración su observancia, con mayor razón la administración a los particulares. No sería, por tanto, Estado de Derecho un régimen en el que no existiese un cuadro fijo de disposiciones, de normas.

El profesor Enrique Silva Cimma³ señala que en un Estado de Derecho, el derecho público consagra un conjunto de principios institucionales que, en esencia, tiende a amparar al individuo como miembro integrante de la comunidad los que, a su juicio, serían los siguientes: a) el principio democrático; b) la separación de funciones; c) la constitucionalidad de las normas y, por lo tanto, la supremacía constitucional, y d) el control.

³ SILVA CIMMA, ENRIQUE, artículo "El Estado de Derecho y el Derecho Público" en Revista de Derecho Público. Escuela de Derecho, Universidad de Chile, N° 2. Santiago 1964.

II. LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

La teoría de la división de poderes es imprescindible para explicar el encuadramiento de la facultad parlamentaria de fiscalización dentro de uno de estos poderes concretos, dentro del poder legislativo. La teoría de la división de poderes pretende inicialmente, en términos generales, realizar un cierto equilibrio de los mismos dentro del Estado, de forma tal que no puedan ser usados abusivamente en perjuicio de los individuos o en detrimento de sus libertades individuales.

Existen dos versiones originarias de la teoría de división de poderes, una que se puede denominar inglesa y otra francesa o continental.

1. La versión Inglesa

El ejecutivo era el detentado por la Corona. De aquí que todavía, pese a que después los poderes autónomos de la Corona se esfuman en el seno de una monarquía constitucional y parlamentaria, se habla de ministros de la Corona, de ministros de Su Majestad Británica, aludiéndose a quien personifica y simboliza el Poder Ejecutivo, el Gobierno, la Corona.

Los barones ingleses, los estamentos privilegiados del país, consiguen, frente al monarca distribuir en la Corona tan solo ciertos atributos y facultades, radicando en el Parlamento el máximo de posibilidades, de poder político. Para cuidar que las decisiones del Parlamento sean cumplidas, de que las leyes se observen, se arbitra un mecanismo obvio derivado de la propia idiosincrasia y estructura básica de la sociedad: el sistema de jueces independientes no sometidos al monarca, sino a la ley, de la que son cuidadores y veladores. Aquí surge esta originalidad inglesa, el denominado Rule of Law, imperio de la ley, que obliga por igual a administrados y administradores. No existe, inicialmente, al menos con los rasgos netos que le son propios, un Derecho Administrativo singular, un derecho especial privilegiado distinto para la administración y para los administrados.

En el ámbito inglés la administración no cuenta con facultades privilegiadas. Los jueces ordinarios controlan la actividad de la administración al igual que dirimen los litigios entre los particulares. Así es que cuando la administración encuentra resistencia en los particulares, debe acudir al juez para que imponga determinadas conductas.

Este es entonces el esquema de la división de poderes, que funciona en una forma radical: Judicatura, Gobierno y Parlamento; cada uno con sus cometidos especiales y distintos, pero dominando el imperio de la ley.

2. La versión Francesa

La versión francesa de la división de poderes a la que dio sólido impulso Montesquieu, aun partiendo del modelo inglés, introduce una cierta desviación en cuanto a que entiende la división en el sentido que la administración no está sometida a la jurisdicción ordinaria, porque en Francia los revolucionarios temieron que la administración fuese maniatada por la justicia, teniendo presente lo sucedido en el antiguo régimen. En efecto, la judicatura venía integrada en determinados estamentos privilegiados, la nobleza de la toga⁴, los cuales tenían particular interés en que las leyes fuesen aplicadas de tal forma que no afectase a los privilegiados de la clase que procedían.

De aquí que algunos proyectos bien intencionados y beneficiosos de los últimos monarcas franceses fuesen invalidados por los tribunales en cuanto suponían alguna merma o deterioro de sus privilegios estamentales. Este ejemplo influyó en el ánimo de los revolucionarios franceses, quienes precisamente a partir del Poder Ejecutivo, de la administración, querían realizar una auténtica transformación social y temían que tales posibilidades fuesen frustradas si se ponía en manos de los jueces la facultad de obstaculizarlas o paralizarlas.

⁴ Toga. Prenda principal exterior y de ceremonia, que usan los magistrados superiores. Prenda principal exterior del traje nacional romano, que se ponía sobre túnica.

Así, el primer modelo francés, después generalizado, entiende que la administración, en sus actos propios, es completamente independiente y autónoma y no está sometida al poder judicial. Por otro lado, está sí, sometida al Parlamento, a la Asamblea en cuanto debe ejecutar y realizar sus leyes y seguir instrucciones y mandatos.

3. División de Poderes

Por tanto, división de poderes significa que en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, que consiste en la facultad de hacer las leyes; el poder ejecutivo, que se refiere a la ejecución de las leyes y a velar por la seguridad del Estado, tanto interior como exterior; y el poder judicial que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Para que exista libertad es preciso que estos tres poderes no estén reunidos en una sola persona u órgano.

Los tres poderes formales del Estado han de manifestarse como totalmente independientes, dentro de la competencia propia de cada uno, de manera que ninguno pueda inmiscuirse en la esfera de los demás; al mismo tiempo ha de situarse en órganos diferentes. Ello tiene un triple valor:

- a) Función de la competencia, cada órgano tiene una sola función;

- b) Función de garantía de los derechos individuales, para evitar los abusos de poder; y
- c) Función de frenos y contrapesos, para evitar que un poder domine sobre los otros.

La interpretación de la teoría da lugar a diferentes sistemas políticos. Fundamentalmente el sistema presidencialista, cuyo ejemplo es Estados Unidos, con total independencia entre los poderes, y el sistema parlamentario, cuyo ejemplo es el inglés y que permite una cierta colaboración entre los poderes (moción de censura, cuestión de confianza, etc.)

La división de poderes no significa en la realidad una independencia total, absoluta y sin relaciones. Ello derivaría en una autonomía peligrosa. Los poderes están íntimamente ligados en cuanto a una permanente interdependencia bajo la administración del Estado. Esto nos lleva a plantear que a pesar de la división de poderes, componente básico del Estado de Derecho, ello no obsta a que debe existir una relación continua, armónica y continua entre los distintos poderes coexistentes en este Estado de Derecho.

III. ESTADO DE DERECHO EN CHILE

El análisis lo efectuaremos a partir de la Constitución Política de 1925, sin dejar de reconocer que, salvo excepciones, en el periodo anterior se reunieron muchas de las condiciones para calificar al Estado de Chile de Estado de Derecho. Uno de los valores más internalizados entre los chilenos ha sido siempre el de la legalidad y desde los inicios de la República una de las principales preocupaciones fue delimitar la acción de la autoridad, a través de Reglamentos Constitucionales y Constituciones políticas.

1. Constitución de 1925

Desde la Constitución Política de 1925, podemos afirmar que en Chile se estableció un Estado de Derecho, que entró, según algunos analistas, en crisis aproximadamente a fines de la década de 1960.

En efecto, aunque con algunas imperfecciones procesales, la Constitución de 1925 fue aprobada en un plebiscito efectuado el 30 de agosto de 1925, sometiéndose a la voluntad de los ciudadanos alternativas, dos de las cuales habían sido elaboradas por una Comisión Consultiva, designada por el Presidente Arturo Alessandri Palma, y en la que participaron

personeros de las diferentes corrientes de opinión, de organizaciones sociales y de las Fuerzas Armadas. La Constitución aprobada reguló el ejercicio normal del poder político y garantizó los derechos fundamentales de las personas, ininterrumpidamente desde 1932 hasta septiembre de 1973. Todas las reformas constitucionales fueron efectuadas por el Poder Constituyente derivado que la propia Constitución establecía y en conformidad a su procedimiento. No obstante, ya en el periodo de crisis del Estado de Derecho quedó sin promulgarse la reforma constitucional de las áreas de la economía despachada por el Congreso Pleno en 1972. Mirado este aspecto en nuestra perspectiva de Estado de Derecho democrático, podríamos criticar la regulación del procedimiento de reforma de la Constitución, el hecho de que no se contemplase siempre el referéndum popular para la aprobación definitiva de las reformas, ya que, de otra manera se corre el riesgo de que el Poder Constituyente derivado pueda por sí mismo atentar en contra de los derechos fundamentales de los habitantes y de los ciudadanos integrantes del cuerpo político o prolongar indebidamente el mandato de los representantes.

Para analizar los otros requisitos del Estado de Derecho es importante distinguir entre los aspectos normativos y la realidad política chilena.

En primer término, la Constitución Política de 1925, aseguró los derechos individuales y sociales, en concordancia con el desarrollo

constitucional de la época, y su contenido en la materia fue perfeccionado mediante la reforma constitucional de 1971, conocida con el nombre de Estatuto de Garantías.

Asimismo, la Constitución de 1925 estableció la organización y atribuciones de la autoridad pública, sancionando con la nulidad los actos en que se excediera de la competencia fijada en la Constitución y en la Ley. Igualmente, esta Constitución consagró la responsabilidad gubernamental, civil y penal de todas las autoridades públicas, sólo con excepción de los Diputados y Senadores. Esta Constitución puede ser tipificada como representativa, presidencial de ejecutivo vigorizado, observándose una importante separación de funciones entre los órganos del Estado, particularmente entre el legislador y el Poder Judicial.

También la Constitución de 1925 consagró recursos destinados a asegurar la supremacía constitucional contra el abuso de poder y proteger la libertad personal, como el control preventivo de la constitucionalidad de la Ley (a partir de 1970), el recurso de inaplicabilidad de la Ley, la toma de razón de los decretos supremos, el recurso de ilegalidad de los acuerdos municipales, recursos contenciosos-administrativos, el recurso de amparo, etc.

Por último, la Constitución de 1925 reguló expresamente las situaciones de emergencia, a través del estado de asamblea, del estado de

sitio y de las leyes excepcionales, precisando las causales, la forma de declararlos, su tiempo de duración, las atribuciones conferidas y las garantías tendientes a evitar el abuso de poder en tales situaciones.

No obstante, la Constitución de 1925 y su legislación complementaria en algunas materias adolecieron de algunos defectos que contribuyeron a la crisis del Estado de Derecho. Así, en materia de responsabilidad gubernamental el Presidente de la República sólo podía ser acusado constitucionalmente por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado o por infringir abiertamente la Constitución o las leyes. Las causales exigían comprometer gravemente o infringir abiertamente, calificativos difícil de apreciar que tenderían a interpretarse restrictivamente. Pero, además, para que prosperase la acusación y el Senado declarare culpable al Presidente de la República se requeriría el voto conforme de las dos terceras partes de los senadores en ejercicio. Se podría decir, simplemente, que el Presidente de la República le bastaba con un tercio mas uno de los Senadores en ejercicio para gobernar al margen de la Constitución, sin ser sancionado legalmente.

En cuanto al control de los posibles abusos o excesos o desviaciones de poder de las autoridades políticas y administrativas, hay que recordar que los Tribunales Administrativos Generales, creados por la Constitución Política

de 1925, no funcionaron por falta de dictación de su Ley Orgánica, contribuyendo a la indefensión de los habitantes, la vacilante jurisprudencia que al respecto sentó la Corte Suprema.

El Poder Judicial en la estructura establecida por la Constitución Política de 1925, no tuvo más independencia que un servicio público autónomo. El Poder Judicial reconoce que su función es sólo de administradores de justicia, limitando su acción a aplicar la Ley a los hechos concretos. A esta falta de real independencia estructural debe sumarse su dependencia económica del Poder Legislativo y el hecho de que la policía y el régimen penitenciario estuvieran bajo la dirección del Poder Ejecutivo.

La situación del Estado de Derecho con posterioridad a septiembre de 1973 demuestra que no se dio cumplimiento a los principios básicos enunciados del Estado de Derecho, sin dejar de mencionar la inseguridad jurídica de los gobernados.

El Decreto Ley N° 527 del 17 de junio de 1974, reguló la forma como la Junta de Gobierno ejercería las potestades constituyentes, legislativa y ejecutiva. Las potestades constituyente y legislativa se reservaron a la propia Junta de Gobierno, cuyas decisiones debían adoptarse por unanimidad. El Poder Ejecutivo es ejercido, mediante decretos supremos y resoluciones, por el Presidente de la Junta, quien a partir del Decreto Ley

Nº806 del 16 de diciembre de 1974, pasó a tener el título de Presidente de la República.

Las disposiciones legales mencionadas nos permitirían afirmar que todo el orden jurídico quedó sujeto en los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y al Director General de Carabineros. El control jurídico de los actos es regulado por la Junta de Gobierno. La organización y atribuciones de la Contraloría General de la República y del Poder Judicial, asimismo, estaban sometidos a la potestad jurídica de la Junta de Gobierno.

Entonces nos encontramos que los principios que hemos analizado anteriormente, constitutivos de un Estado de Derecho, no están presentes durante este periodo.

2. Constitución de 1980

Nos vamos a remitir a examinar el origen de la Constitución de 1980. Ello nos lleva a distinguir entre el periodo de transición, que regulan las disposiciones transitorias y que tiene una vigencia de 8 años; la situación de excepción que, con arreglo a esas disposiciones vivió realmente el país y por último la plena aplicación de la constitución de 1980, a partir de 1989. Todo esto dentro del examen de la historia del Estado de Derecho en Chile.

Primero debemos analizar el origen de la Constitución de 1980. El proyecto de Constitución fue redactado por una Comisión Constitucional⁵ integrada por personas designadas por el Presidente de la Junta de Gobierno. La integración de distintos sectores políticos, con personas de ideas demócrata cristianas y radicales, se vio interrumpido luego de su salida debido a la proscripción de los Partidos Políticos, siendo reemplazados por personas cercanas al régimen militar.

La Comisión Constitucional celebró sus sesiones privadamente. Se solicitó, además, la opinión de especialistas en Derecho Constitucional y en otras ramas del Derecho relacionadas con los aspectos que regula la Constitución. Cerca de cinco años después de su establecimiento, la Comisión emitió un informe que contenía el texto de un Proyecto de nueva Constitución Política. El texto del informe "Ortúzar" como se le llamó, fue publicado en el diario El Mercurio el 7 de septiembre de 1978.

El texto de la Comisión fue derivado al Consejo de Estado⁶, para que éste, en su carácter de asesor, informara a la Junta de Gobierno. El Consejo de Estado, no obstante, abrió el debate e hizo un llamado a la opinión pública para que formulara sugerencias, comentarios o críticas que juzgare pertinentes acerca del anteproyecto constitucional, cuyo texto ya había sido

⁵ La Comisión fue designada por Decreto Supremo N° 1064 de 25 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial de 12 de noviembre de 1973.

⁶ El Consejo de Estado fue creado por D.L. N° 1319 de 1975.

divulgado. El Consejo de Estado emitió su informe en julio de 1980, el cual contenía una versión comparada entre el proyecto de la Comisión y del Consejo; opiniones disidentes de algunos consejeros y un informe de minoría presentado por dos miembros del Consejo de Estado. La Junta de Gobierno, por Decreto Ley N° 3464, publicado en el Diario Oficial de 11 de agosto de 1980, aprueba el texto definitivo de la nueva Constitución. El texto no es igual al contenido en los informes de la Comisión Constitucional y al del Consejo de Estado, en particular, en lo que respecta al periodo transitorio que se propone en el proyecto del Consejo de Estado, pero muchas de sus disposiciones fueron tomadas en ambos informes. La convocatoria y forma del plebiscito se reguló por Decreto Ley N° 3465, publicado en el Diario Oficial del 12 de agosto de 1980.

A la lectura del Decreto Ley N° 3464, se deduce que la fuente primaria de la legitimidad de la nueva Constitución Política es la voluntad de la Junta de Gobierno, cuya composición ya hemos visto. Es así como se señala *“La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente...”*

El plebiscito se verificó el día 11 de septiembre de 1980 teniendo derecho a voto todos los chilenos mayores de dieciocho años de edad, incluidos los analfabetos y no videntes, y los extranjeros mayores de esa

edad que tuvieran residencia legal en Chile. Para sufragar fue sólo necesario exhibir la cédula de identidad expedida por el Servicio de Registro Civil e Identificación y se podía votar en cualquiera de las mesas receptoras de sufragios instaladas.

Hemos revisado en este capítulo el concepto del Estado de Derecho y su inserción en la historia de Chile, como así también un sintético paso por la génesis de las Constituciones de 1925 y 1980. Es bajo ésta última Constitución que se ha dado lugar a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Ley N° 18.918,⁷ lo que nos permitirá vincularnos con el tema en estudio.

⁷ Ley N° 18.918, publicada en el Diario Oficial de 5 de febrero de 1990.

Capítulo Tercero

EL CONTROL PUBLICO

I. EL CONTROL PUBLICO

“Control”, según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española¹, en una de sus acepciones, es “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”, entonces, control público, área de interés para esta investigación, lo podríamos conceptualizar como aquél sistema de comprobación, inspección, fiscalización o intervención a la que está sujeto el servicio o sector público para asegurar su correcto funcionamiento.

Así de esta manera, el control o fiscalización tiene lugar respecto de todas las ramas de la Administración Pública, centralizada, descentralizada o autónoma. Entonces ningún servicio o sector escapa al control o fiscalización. Lo anterior no implica intervención o participación del órgano que la efectúa en la gestión administrativa del servicio o sector controlado o fiscalizado. Quién controla o fiscaliza “no administra”, sino que observa y critica a quien administra. El control es distinto a la dependencia y a la supervigilancia. La dependencia es un orden de subordinación jerárquica en que están los agentes inferiores respecto a los superiores dentro de la administración centralizada. El control no significa superioridad de ninguna especie, de este modo puede perfectamente estar sometido a control un órgano autónomo. Así, entonces, la autonomía no se opone al control.

¹ Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, Tomo I, Editorial Espasa Calpe S.A. Vigésima Edición. España 1998. Pág. 561.

La supervigilancia es la intervención que da la Ley a un órgano de rango superior en la administración de un servicio descentralizado, autónomo. Así es el caso por ejemplo de las municipalidades, donde la propia Ley de Municipalidades², señala que corresponderá al Intendente de la Región velar porque éstas actúen dentro del marco de los planes nacionales y regionales.

Entonces el concepto de control o fiscalización, no se opone, de forma o modo alguno, al concepto de autonomía o descentralización, aún más, este concepto forma parte de la estructura jurídico administrativo de órganos autónomos y/o descentralizados. Así vemos, entonces, que este concepto de control está presente en la Ley de Municipalidades, que es materia de nuestra investigación.

La existencia del control es una necesidad social. La racionalidad en cualquier sociedad de seres humanos exige como elementos: la planificación, la organización, la dirección, la normativa por la que ha de regirse y la evaluación o control. Es por consiguiente, el control un elemento de toda organización administrativa, pública o privada.

² Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Art. 7, inciso segundo.

1. El Control en la Administración Pública

Hablar de control en la Administración Pública, es referirse casi exclusivamente a la Contraloría General de la República. Tema complejo y polémico, porque ello suscita encontradas opiniones: muchos ven en la Contraloría General de la República el único baluarte contra la arbitrariedad de una administración invasora y prepotente y el único guardián de la probidad y la corrección administrativa; otros, en cambio, ven en ella un estorbo, que obstruye, retarda y encarece la acción de los servicios públicos y que, por añadidura mantiene un clima de inseguridad y desconfianza sobre los funcionarios.

Se concibe a la Administración Pública ajustada prácticamente a todos los sistemas de control. Se estima que sus órganos o servicios (de la Administración Pública) quedan sometidos a control financiero, legal preventivo y a posteriori, según proceda, y también a control de gestión y resultados. Los órganos o servicios que la integran tienen asignada una competencia nacional, es decir, extienden sus cometidos a todo el territorio nacional, el organismo de control externo que los fiscaliza ejercita sobre ellos una competencia de la misma índole.

La Administración Pública también acoge sistemas de control internos, tanto de resultado como de gestión, a cargo de unidades encargadas de ello y que por lo general, están dadas por normas especiales en su creación.

En nuestro país el control de legalidad está casi dado en términos absolutos a la Contraloría General de la República, la fiscalización que se realiza sobre los servicios de la Administración Pública es amplia de acuerdo lo señalan los artículos 1º y 16 de la Ley N° 10.336³, lo que además se complementa con la naturaleza pública que el artículo 53 de la ley citada atribuye a los fondos que administran y manejan dichos servicios, lo que hace que su fiscalización por el órgano de control dentro del rango de legalidad sea casi absoluta.

“La capacidad del Estado de generar sus propias formas de control, destinadas a regular y delimitar el ámbito de acción de las instituciones y agentes públicos, ha permitido sostener que es precisamente ese elemento controlador el que, conjuntamente con otros pilares básicos, sustenta y garantiza la existencia de un Estado de Derecho”⁴

³ Ley N° 10.336, Fija el texto coordinado, sistematizado y refundido de la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, publicada en Diario Oficial de fecha 10 de julio de 1964.

⁴ Seminario “La Contraloría General de la República y la Administración Municipal”. Contraloría General de la República. División de Municipalidades, Santiago, Mayo de 1986.

2. Formas y Contenidos del Control

Primero algunas definiciones básicas: entenderemos por “formas” de control, es decir, los distintos procedimientos que contempla la legislación para materializar la función de control sobre la actividad que desarrolla la Administración Pública.

Por “contenido” entenderemos el objeto o fin inmediato que en cada caso persiga en control de que se trate.

Entonces podemos distinguir, dentro de las formas de control, entre un control administrativo no jurisdiccional y un control administrativo jurisdiccional, pudiendo, a su vez, el primero presentar el carácter de control interno o externo y, desde el punto de vista de los contenidos será posible distinguir entre un control de legalidad y un control de mérito, oportunidad o conveniencia, entre un control administrativo y un control de auditoría, etc.

Es posible distinguir tres grandes formas o sistemas de control: el control administrativo, el control parlamentario y el control popular, caracterizándose el primero porque se ejerce directamente sobre la propia administración, el segundo porque su entorno principal es la fiscalización de la actividad del poder ejecutivo, sin perjuicio de que por esa vía se acceda también a fiscalizar los actos de la Administración del Estado, y por último

porque mediante los instrumentos de la denuncia y la acción popular se franquea a la ciudadanía la posibilidad de intervenir generalmente como coadyuvante en la puesta en marcha de los mecanismos de control sobre la actividad de los agentes del ejecutivo y de los órganos de la Administración del Estado.

A su vez el control administrativo admite variantes de control administrativo no jurisdiccional y control administrativo jurisdiccional, según si en el primer caso se aplica por intermedio de órganos administrativos y sin forma de juicio, y en el segundo, a través de tribunales, cualquiera que sea su naturaleza, actuando en forma de juicio previa la interposición de una acción o recurso determinado.

Por su parte, el control administrativo no jurisdiccional puede ser interno o externo, siendo el primero el que se aplica dentro de la propia administración y por el superior jerárquico de la unidad emisora del acto que se fiscaliza, razón por la cual también se le denomina control interno o jerárquico, y el segundo el que se realiza por entidades externas al órgano actuante o emisor, que a su turno pueden integrar los cuadros de la Administración del Estado, como por ejemplo las Superintendencias, o ser independientes de aquella, carácter que tiene la Contraloría General de la República, lo que la constituye así en el órgano superior de control externo administrativo no jurisdiccional de nuestro país.

Por último, el control puede presentar la forma de “*control preventivo*” y “*control a posteriori*”, según si se ejerce antes o después, respectivamente, que se ejecute el acto que se revisa.

La modalidad del control preventivo es propia del control administrativo no jurisdiccional, y dentro de él, del control externo realizado por órganos independientes de la administración, que en nuestro país se encuentra radicado en la Contraloría General de la República. La “Toma de Razón” de los actos de la administración sujetos a dicho trámite, es la manifestación típica por excelencia de la actividad de control preventivo que realiza el órgano superior de control externo administrativo no jurisdiccional en nuestro país, lo que no obsta para que ese órgano de control realice también respecto de otras materias un control a posteriori.

En cambio, la modalidad de control a posteriori constituye la regla de general aplicación en las situaciones de control administrativo jurisdiccional, control parlamentario y control popular. En cuanto al contenido, también en el ámbito del control parlamentario y del control popular pueden concurrir tanto el control de legalidad como el control de mérito.

3. El Control Parlamentario

Este punto lo trataremos en forma somera, ya que lo veremos con mas detalle en el Capítulo Quinto de este estudio.

Para los efectos de sistematización de la información y atendiendo al mayor o menor grado de vinculación con la acción administrativa, en el control parlamentario distinguiremos dos fases: el control directo y el control indirecto.

En el primero, el control parlamentario directo, incluimos las acciones que puede desarrollar el Parlamento y que la Constitución Política denomina como atribución de *“Fiscalizar los actos del Gobierno”*. En el segundo, control parlamentario indirecto, incluimos las demás acciones que teniendo una distinta finalidad permiten, sin embargo, por vía subsidiaria, adentrarse en el examen de la gestión administrativa, como sucede con la aprobación que las Cámaras legislativas deben otorgar al proyecto de presupuesto anual de la Nación.

a) **“Fiscalizar los actos del Gobierno”**. Respecto de esta facultad, cabe señalar, en primer término, que de lo dispuesto en los artículos 48, N° 1, y 49, inciso final, de la Constitución Política, se advierte que en nuestro ordenamiento jurídico dicha atribución se encuentra radicada de manera

exclusiva en la Cámara de Diputados, y por ende, que su ejercicio está vedado al Senado de la República.

En efecto, la norma del artículo 49, inciso final, prohíbe al Senado como corporación o cuerpo colegiado ejercer funciones de fiscalización sobre los actos del gobierno, criterio que por lo demás es una reiteración de lo que disponía sobre la materia la Constitución de 1925.

La norma constitucional advierte que la fiscalización de los actos del Gobierno, faculta a la Cámara de Diputados para dos tipos de medidas específicas: adoptar acuerdos o sugerir observaciones y solicitar al Ejecutivo determinados antecedentes.

Respecto de la primera, adoptar acuerdos o sugerir observaciones, para su procedencia precisa del voto de la mayoría de los Diputados presentes, debiendo el contenido de los mismos transmitirse por escrito al Presidente de la República, los que deben ser objeto de respuesta por intermedio del Ministro de estado que corresponda, dentro de los treinta días siguientes. En ningún caso dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta.

La segunda medida de control directo, solicitar determinados antecedentes al Ejecutivo, puede ser formulada por cualquier Diputado siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

- b) **Control parlamentario indirecto.** En este grupo es posible señalar el procedimiento de juicio político que regulan los artículos 48 N° 2 y 49 N° 1 de la Constitución Política, y que se caracteriza porque afecta a las autoridades que expresamente señala la norma constitucional y por las causales que en cada una se consignan, actuando la Cámara de Diputados como órgano acusador y resolviendo el Senado en conciencia, con los efectos que en cada etapa se señalan. También como una medida de control parlamentario indirecto sobre la Administración del Estado se puede señalar la intervención que les cabe a las Cámaras Legislativas en la discusión, análisis y aprobación de los presupuestos de los servicios de la Administración Pública que se lleva a cabo a propósito de la Ley de Presupuesto Anual de la Nación.

Sin lugar a dudas la claridad respecto del ámbito, las formas y las prerrogativas de la acción del Control Público revisten el pilar fundamental del asentamiento de un sistema de control integral, en cuando a que todos los órganos estatales y todos sus agentes y en todas sus acciones, se hallen sujetas a control o fiscalización, el cual abarca tanto la fiscalización del

cumplimiento de los principios de juridicidad, de la probidad, de la eficiencia, de la eficacia, de la ética y de la racionalidad. No hay órgano, servicio, institución público que escape a la fiscalización o al control público.

En este contexto el profesor Silva Cimma, señala “...consideramos que un Estado de Derecho se caracteriza porque toda su administración y toda la acción de sus órganos debe subordinarse al sistema jurídico”.⁵ Esto no es extraño ni ajeno a nuestro concepto de Estado de Derecho, toda vez que debemos considerar que en la Constitución Política del Estado, señala expresamente, por una parte, la supremacía constitucional, y por otra la organización de las instancias administrativas estatales, mediante la dictación de una Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado⁶, Ley N° 18.575, que señala la forma en que el Estado de Chile se organiza, importante punto de análisis ya que nos permitirá conocer el ámbito de acción del control público.

⁵ SILVA CIMMA, ENRIQUE. “Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control Público”. Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1994, Pág.16.

⁶ Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en Diario Oficial de 5 de diciembre de 1986.

II. LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CHILENO

En la Constitución Política del Estado, bajo el epígrafe “Bases Generales de la Administración del Estado” el artículo 38 señala que *“una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.*

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del estado, de sus organismos o de las Municipalidades, podrá reclamar ante los Tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

Como puede advertirse, mediante el precepto transcrito, el constituyente de 1980 ha sentado las bases generales de la Administración del Estado, lo que supone, por cierto, un concepto acerca de ésta, contemplando tres aspectos primordiales: la organización básica de la misma, la carrera funcionaria y el reclamo judicial en caso de lesión de derechos por parte de la Administración y disponiendo que los dos primeros debían ser determinados en una ley orgánica constitucional, mandato que fue cumplido con la dictación de la Ley Nº 18.575.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que de acuerdo a lo visto fue dictada en conformidad a lo ordenado por el inciso 1º del artículo 38 de la Constitución Política, en su artículo 1º declara que la Administración del Estado se encuentra constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Por otra parte, el Estado puede participar y tener representación en entidades que no formen parte de la Administración, pero sólo en forma excepcional, ya que únicamente lo podrá hacer en virtud de una ley que lo autorice, la que deberá ser de quórum calificado si esas entidades desarrollaren actividades empresariales.

Por lo dicho, el artículo 1º de la ley en comento, tiene un carácter amplio, aplicándose a las entidades que señala las normas generales contenidas en los artículos 1º al 17º de este cuerpo legal. Entonces, aparte de comprender a la Administración central y descentralizada (Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa), incluye órganos como la

Contraloría General de la República, de administración pasiva o fiscalizadora, constitucionalmente autónomo.

Así también, se menciona al Banco Central, respecto del cual la Contraloría General de la República, por Dictamen N°028.091⁷ ha manifestado, ante consulta referente a la naturaleza jurídica de esa entidad, que se trata de un organismo integrante de la Administración del Estado, aún cuando sea una institución de rango constitucional y autónoma, agrega la Contraloría General de la República que el Banco Central, *“al igual que los otros organismos autónomos previstos en la Carta Fundamental, integran la Administración del Estado, sin perjuicio de precisar que la facultad de administrar el Estado que le corresponde al Presidente de la República conforme al artículo 24 del mismo ordenamiento supremo “no comprende ni puede comprender a los organismos autónomos que contempla la Constitución, como la Contraloría General de la República, las Municipalidades”*. El Banco Central había supuesto que no formaba parte de la Administración Pública o del Estado, atendiendo a la Ley N° 18.840, orgánica del referido ente. En efecto, el que los organismos autónomos de rango constitucional se encuentren afectos a regímenes jurídicos especiales no afecta su naturaleza, definida por normas constitucionales.

⁷ Contraloría General de la República, Dictamen N° 028.091, de fecha 13 de noviembre de 1992.

Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, sometidas a la dependencia del Presidente de la República, esencialmente obedientes y no deliberantes⁸, figuran a continuación, aunque no se les aplican las normas especiales que contiene la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Los Gobiernos Regionales constituyen personas administrativas de carácter regional, mientras las Municipalidades lo son de carácter local.

Finalmente, constituyen parte de la Administración del Estado las empresas públicas creadas por ley.

⁸ Constitución Política de la República, artículo 90, inciso final.

III. UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE SERVICIOS PUBLICOS

La Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, presenta los primeros obstáculos para una adecuada comprensión de lo que debemos entender como servicios públicos. Así es, se puede indicar que la ley citada señala: *“Los servicios son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua”*⁹, tal como lo señala el profesor Rolando Pantoja B., *“esta es una definición convencional que proviene de la tradición francesa de principios de siglo, concretamente de la escuela de Burdeos, que se incorporó a priori al texto de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, en un entramado legislativo complejo y sofisticado”*¹⁰. En efecto, sin entrar al análisis del significado de la expresión “órganos” en el texto de la ley, puesto que esta palabra se emplea en el derecho público chileno para aludir a cualquier fenómeno organizacional, llama la atención que la Ley Orgánica Constitucional encargada por el artículo 38, inciso 1°, de la Constitución Política de la República de determinar *“la organización básica de la Administración Pública”* no establezca el concepto de servicio público sobre la base de parámetros constitucionales, ni se haya atendido a una filosofía administrativa

⁹ Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, artículo 25, inciso 1°, primera parte.

¹⁰ PANTOJA B., ROLANDO. “La Organización Administrativa del Estado”. Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1998.

consecuente con sus principios y con la forma y manera en que la Administración del Estado ha de dar la satisfacción a sus finalidades dentro del texto constitucional. Prescribir, como lo hace el artículo 25 citado, que la Administración chilena ha de actuar *“de manera regular y continua”*, esto es, conforme al ordenamiento jurídico y sin interrupción, es reiterar y mantener un criterio superado varias veces desde el mismo Estado social de primera generación y el Estado existencial de mediados de este siglo que le siguió, así como por el pensamiento administrativo actual, que postula la eficiencia, la eficacia y la ética en el cumplimiento de los fines públicos. En segundo lugar, llama la atención la superficie normativa en que se mueve esta definición.

Se halla contenida en el título segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado: “Normas especiales”, cuya cobertura jurídica está fijada por el artículo 18, según el cual, por mandato de su inciso 1º, *“la organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título”*, precisando su inciso 2º que *“las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley,*

órganos que se regirán por la normas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda”.

Desde el punto de vista del régimen jurídico que rige a la Administración del Estado, esta norma significa, por lo tanto, dejar directamente afecta a las disposiciones de la Ley N° 18.575 sólo a una parte de la Administración del Estado definida como del Estado en el inciso 2° del artículo 1°, pues margina de su ámbito de aplicación a todos los organismos a los cuales la Constitución Política de la República reconoce autonomía o régimen jurídico especial: Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Municipalidades, Consejo Nacional de Televisión y empresas públicas creadas por ley, todos los cuales, son reenviados a un régimen especial: se rigen, dice el artículo 18, inciso 2°, por las *“normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda”*.

El concepto de servicio público que contiene el artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, no abarca por consiguiente, todos *“los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”*, como dice textualmente ese precepto. No es válido para todo el universo administrativo del Estado de Chile, se halla restringido solamente al sector de la Administración Pública

delimitado por su Título segundo, esto es, a la organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos, no excluidos de su campo de acción por el inciso 2º del artículo 18 de la ley en comento.

IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La responsabilidad es un principio general del Derecho y como tal es aplicable a las diferentes disciplinas que lo integran, surge entonces la certeza de que todo sujeto, cualquiera sea su naturaleza, debe responder por sus actos.

Es evidente que el Estado actúa por medio de sus agentes, funcionarios, servidores públicos o representantes, y no es dable suponer que actúe con dolo o con culpa en los términos en que estos conceptos han sido concebidos y desarrollados por la legislación civil.

En el campo del Derecho Administrativo se distingue entre la responsabilidad que puede afectar al servidor público y la que puede imputarse al Estado.

Respecto del primer grupo se estima que el servidor público en el ejercicio de sus funciones puede estar afecto a responsabilidad civil, penal, administrativa y eventualmente, también, responsabilidad política, a quienes la posean, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política del Estado.

Respecto del segundo grupo, la responsabilidad del Estado, se precisa que sólo puede afectarle responsabilidad civil, la que a su vez puede ser de índole contractual o extracontractual, según si el fundamento que se esgrima para obtener la reparación del daño causado surge de una relación bilateral que el Estado ha asumido con un tercero, o del ejercicio de sus funciones propias, respectivamente, atribuciones que, como sabemos, pueden ser de índole legislativa, judicial o administrativa, razón por la que se distingue, a su vez, entre la responsabilidad civil extracontractual del Estado Legislador, del Estado Juez y del Estado Administración, haciendo referencia a los tres poderes del Estado.

1. Tipos de Responsabilidades desde el punto de vista del funcionario

a) La Responsabilidad Política

La responsabilidad política sólo afecta a determinadas personas, ya sea gobernante o autoridades a quienes se sujetan al control político de la Cámara de Diputados. Los artículos 48 y 49 de la Constitución Política del Estado reconocen a la Cámara de Diputados la facultad de fiscalizar los actos del gobierno y al Senado la facultad de conocer de las acusaciones que se entablen por estas circunstancias.

b) La Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa afecta a quienes invisten la calidad de funcionarios públicos. El artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece que el personal del Estado estará sujeto a la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle. El título V del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834¹¹, (y Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales)¹² artículos 114 (118) al 139 (143), regula la responsabilidad administrativa de los funcionarios regidos por ese cuerpo legal, de conformidad con lo señalado en el artículo 114 (118), cuando el empleado infringere sus obligaciones o deberes funcionarios, y dicha infracción fuere susceptible a la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo.

c) La Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil consiste en la obligación de los funcionarios del Estado de reparar los daños que causen al Fisco, a su institución o a particulares, en el desempeño de sus funciones. Normalmente, se hace

¹¹ Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, publicado en Diario Oficial de fecha 23 de septiembre de 1989.

¹² Como el Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834) es casi igual al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N° 18.883), se señala a cada artículo, entre paréntesis, el número de la disposición correspondiente a la Ley municipal.

efectiva mediante una demanda en los tribunales de justicia. Tratándose de daños causados al Fisco o a la institución es frecuente que la Contraloría General de la República recurra al juicio de cuentas que está reglado en los artículos 107 y siguientes de la Ley N° 10.336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República.

d) La Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal es aquella en que pueden incurrir los funcionarios estatales cuando en su carácter de tales ejecutan actos que la ley tipifica como delitos. Esta responsabilidad se traduce en la aplicación de una pena por el juez del crimen en el juicio pertinente. La mayor parte de estos delitos están en el Párrafo N° 4 del Título III del Libro II del Código Penal y en el Título V del mismo Libro del mencionado Código.

LAS MUNICIPALIDADES

Desde su origen, la municipalidad ha experimentado cambios y transformaciones conforme a las necesidades del país. Desde su origen, la municipalidad coincide con la fundación de la ciudad. Desde su origen, la municipalidad es parte de la historia de este país.

Durante los últimos siglos, se ha modificado profundamente la estructura y funcionamiento de la municipalidad. Conocer su historia es esencial para comprender su relación con la organización del país y su estructura administrativa. Durante los últimos siglos, se ha modificado profundamente la estructura y funcionamiento de la municipalidad. Conocer su historia es esencial para comprender su relación con la organización del país y su estructura administrativa. Durante los últimos siglos, se ha modificado profundamente la estructura y funcionamiento de la municipalidad. Conocer su historia es esencial para comprender su relación con la organización del país y su estructura administrativa.

Su historia

La historia de la municipalidad que nuestro país ha heredado es la de un sistema de gobierno localista y mercantilista que se originó en la época medieval. Allí radica la base de la estructura administrativa que ha heredado nuestro país. Allí radica la base de la estructura administrativa que ha heredado nuestro país.

La llegada de los españoles a América Latina trajo consigo la implantación del modelo de sociedad de los conquistadores. Pedro

I. EL MUNICIPIO EN CHILE

1. Introducción

El sistema municipal chileno es parte de la historia de este país. Desde su origen, que prácticamente coincide con la fundación de Santiago, ha experimentado diversas transformaciones conforme al devenir político nacional.

Durante los últimos decenios se ha modificado profundamente la estructura y funcionamiento del municipio. Conocer su historia, su relación con la organización administrativa del país y su estructura, funciones y atribuciones nos permitirá analizar y entender el contexto en el cual se mueven los municipios.

2. Su historia

El origen del municipio que nuestro país ha heredado está en los pequeños feudos de la Europa medieval. Allí radica la fuerte tradición localista y municipalista europea y sobre todo hispana.

La llegada de los españoles a América Latina trajo consigo la aplicación del modelo completa de sociedad de los conquistadores. Pedro

de Valdivia contaba en su equipaje con documentos que decían cómo levantar y ser una ciudad.

El gobierno de esa ciudad fue el origen del actual municipio en casi todos los países de América Latina. Los cabildos eran espacios de debates del acontecer citadino, y los corregidores los encargados de la administración urbana. Se puede afirmar, entonces, que el municipio en Chile nace con la llegada de los españoles y, más concretamente, con la misma fundación de Santiago. El primer Cabildo Abierto se constituyó en Santiago el 7 de marzo de 1541, por mandato de Pedro de Valdivia.

Durante toda la colonia, y hasta la independencia, el municipio fue el gobierno de la ciudad, existía en Santiago y en cada nueva ciudad que se levantaba. Su carácter era principalmente urbano, en el sentido de preocuparse por los asuntos propios de la administración de las ciudades y su vida social.

Con la independencia, y durante la república, el municipio pierde carácter y relevancia, principalmente porque crece la importancia del Estado central. La independencia busca dominar el territorio y todos los ámbitos del quehacer institucional, de modo de constituir un país. Por ello, el municipio más que reducir sus funciones y actividad, se ve rebasado por la creciente gestión del gobierno nacional.

Esta situación se mantiene con más o menos cambios hasta fines del siglo XIX, en que se dicta la Ley llamada “De la Comuna Autónoma”. El origen de esta ley está en la presión de grupos oligárquicos, principalmente regionales, que abogan por mayor autonomía y contra el excesivo control del Estado.

Se fomentan así los poderes locales, los gobiernos locales; después de aplicar esta ley, se pasa de 195 comunas que existían a 280 aproximadamente. A partir de esta nueva división, nacen varias de las actuales comunas: Santiago, Maipú, La Florida, Providencia, entre otras.

Además de crear nuevas comunas, se pretendía también dotar a los municipios de mayores atribuciones y recursos, de modo que ejercieran un contrapeso local al poder del gobierno central.

Este período está marcado por una gran inestabilidad política, hasta la instauración de la Constitución de 1925 cuando se observa una tendencia a estabilizar la situación y, sobretodo, se comienza a desarrollar un modelo económico nuevo, que sustituye las importaciones a través de la industrialización nacional. Esta estrategia la conduce un Estado que crece política y administrativamente.

La Constitución de 1925 crea el municipio que permaneció hasta 1973. Este municipio se caracteriza básicamente por ser una instancia democrática, con representación de la ciudadanía a través de elecciones libres, soberanas y universales.

Sin embargo, en la práctica los municipios pierden importancia en el desarrollo local, en la medida que el gobierno central se hace cargo de los asuntos de los territorios y la población en todos los niveles, principalmente a través de los ministerios. A los municipios se les asignan tareas menores, como la de la extracción de la basura, patentes y otras.

A pesar de que en todo este período, 1925 – 1973, se dan municipios débiles en atribuciones y sobretodo con escasos recursos, las administraciones locales acrecientan su importancia política. Esta importancia política puede ser incluso calificada como desproporcionada, en el sentido que no guarda relación con los recursos magros de estas administraciones.

Hay varios argumentos que intentan explicar esta situación, pero existe consenso que concursan en ella la excesiva politización e ideologización de la sociedad chilena, principalmente hacia fines de la década del sesenta y comienzos de los setenta.

Este panorama de la evolución del municipio en Chile nos permite elaborar ciertas conclusiones. En primer lugar que el municipio es consustancial a la historia de nuestras ciudades, y parte en toda la división política-administrativa del país. Es decir no se trata de una institución ajena a la tradición gubernamental, ni de participación ciudadana.

Luego podemos concluir que el rol principal que ha jugado el municipio en Chile se ha expresado, más en el tratamiento de los asuntos internos de los espacios locales (principalmente de la vida cotidiana de los ciudadanos en los barrios), que en la puesta en práctica de proyectos que reconozcan en el municipio su papel de agente de desarrollo de la comuna.

En tercer lugar se concluye también que hay un déficit y escasa inserción política-administrativa funcional del municipio en el aparato del Estado. En otras palabras, el municipio, una vez que el Estado comienza a crecer, adquiere una cierta autonomía, que por cierto no es determinante mientras no cuenta con recursos para ejercerla, y se produce una paulatina descoordinación entre el municipio y el gobierno central.

Una última conclusión, indica que el municipio como una institución tradicional en Chile, ha tenido ciertos grados de autonomía y se perfila como un agente potencialmente eficaz y válido de administración local. Sin ir más lejos, el gobierno militar, llevó a cabo una reforma municipal que es, por decir

lo menos, novedosa en América Latina. Si bien es cierto que la reforma significó reestructurar las municipalidades, las transformaciones se hicieron a partir del municipio chileno, su tradición y su historia.

Desde los primeros días del Gobierno militar, el espacio comunal y las municipalidades tuvieron una especial dedicación, que se manifestó en la rápida *intervención* de la administración local.

Si bien es cierto que el régimen realizó la reforma municipal sólo a partir de 1978 – 1979, se puede afirmar que la preocupación por el espacio local es inherente al modelo político, económico, social fundacional, impuesto desde los primeros días del régimen.

El diagnóstico que el gobierno militar hace de la situación del municipio chileno al momento de asumir el poder, es de crisis y anota elementos precisos que identifican dicha crisis.

La poca importancia de la administración municipal en el desarrollo comunal; la excesiva politización de los municipios, que impedía una real participación de la ciudadanía; la falta de inserción político-administrativa del municipio en el Estado, y por último, la escasez de recursos, principalmente financieros.

La reforma municipal se inserta en dos reformas globales que la definen y explican. En primer lugar, nos referimos a cambios en el Estado, y en segundo lugar la reforma político-administrativa integral.

Respecto de los cambios en el Estado, es necesario considerar que el municipio es parte del Estado; cualquier cambio en éste indudablemente afectará al municipio. Este elemento es importante de destacar.

La crítica al antiguo Estado es profunda y el nuevo Estado involucra una concepción radicalmente diferente. En lo económico se pasa de un Estado benefactor a un Estado subsidiario. En lo político, de un Estado permeable a la presión de los grupos organizados, a un Estado autoritario, con un ejecutivo fuerte. Y en lo social, a cambio de la participación política, se enfatiza la participación estrictamente social.

Respecto a la reforma político administrativa integral, se trató de una amplia reestructuración, sectorial y funcional, que se conoce como regionalización.

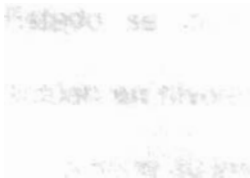
Consistió en ordenar el territorio en trece regiones, 51 provincias y 335 comunas. De esta nueva división destaca el hecho que se crearon numerosas nuevas comunas, más reducidas en población y superficie. El

nivel comunal queda plenamente integrado a la división político-administrativa del país, con una gran importancia para el municipio chileno.

Sin entrar en demasiados detalles, se puede separar la reforma municipal en tres áreas. En primer lugar, una reforma atributiva, es decir, se le asigna al municipio la administración de importantes funciones que antes desarrollaba el Estado central. Las más importantes de estas funciones son: la educación básica y media; la salud primaria; programas de vivienda; programas de empleo mínimo, y programas de subsidio a la extrema pobreza. En segundo lugar, una reforma presupuestaria, que significa un sustancial aumento de los recursos municipales, lo cual permite financiar sus mayores atribuciones. El presupuesto municipal se ve aumentado en 25 veces entre 1973 y 1978. En tercer lugar, una reforma política, que consistió por una parte en un nuevo gobierno y autoridad comunal, y por otra parte en un sistema de participación diferente. La máxima autoridad es el Alcalde, quien tiene importantes y exclusivas atribuciones y el Consejo de Desarrollo Comunal. En cuanto a la participación de la comunidad, se descarta toda acción política y de partidos, desarrollándose organizaciones netamente sociales.

Estas tres reformas han implicado una administración municipal con un poder importante y creciente. Al margen de cualquier interpretación

política, lo que se ha dado es un gran traspaso de poder del gobierno central a los municipios.



3. Su relación con la organización administrativa del país

El territorio nacional se divide en tres niveles, que corresponden a las regiones, provincias y comunas. El Estado se divide en sectores que corresponden a los ministerios y éstos actúan en niveles territoriales, donde existe una correspondencia, dentro de lo cual tiene su inserción el municipio.

Cuadro Nº 1
Estructura Administrativa del país ¹²

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PAIS				
NIVEL	NACIONAL	REGIONAL	PROVINCIAL	COMUNAL
Nº DE AUTORIDAD	1	13	51	342
AUTORIDAD	PRESIDENTE	INTENDENTE	GOBERNADOR	ALCALDE
ORGANO DE GOB. COLECTIVO	CONGRESO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL		CONCEJO MUNICIPAL
M I N I S T E R I O	DEL INTERIOR	INTENDENCIAS	GOBERNACIONES	MUNICIPIOS
	DE RR.EE.			
	DE ECONOMIA	SEREMI		
	DE HACIENDA	SEREMI		
	DE EDUCACION	SEREMI		
	DE JUSTICIA	SEREMI		JUZGADOS
	DEFENSA NACIONAL			
	OBRAS PUBLICAS	SEREMI		
	DE AGRICULTURA	SEREMI		
	DE BIENES NAC.	SEREMI		
	DEL TRABAJO	SEREMI		
	DE SALUD	SEREMI		
	DE MINERIA	SEREMI		
	DE VIVIENDA	SEREMI		
	DE TRANSPORTE	SEREMI		
	SEC. GRAL DE GOBIERNO	SEREMI		
	MIDEPLAN	SEREMI		SECPLAC
	SEC. GRAL DE LA PRESIDENCIA			

¹² Cuadro elaborado sobre la base de información de la Guía de Ministerios, publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Santiago 1993 y actualizada por el autor.

Según se desprende del cuadro anterior, los municipios están estrechamente relacionados con la organización administrativa del país. Aún más, es importante destacar la relación que tiene el marco legal de los municipios con la legislación, así por ejemplo, la Constitución Política de la República alude, en su Capítulo XIII, a los municipios. El artículo 99 señala que el gobierno interior se divide en regiones, provincias y comunas. El artículo 107 (Administración Comunal) señala que la municipalidad está constituida por el Alcalde y el Concejo. En este mismo artículo, en su inciso cuarto, se 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 local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”*

Asimismo, en el inciso final del mismo artículo 107, se señala *“La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia”*.

Por otra parte, la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986, señala en su artículo N° 1 que *“... la Administración del Estado estará constituida por (...) las municipalidades”*. Como ya lo hemos visto, la importancia de esto radica en que las municipalidades son parte, entre otras entidades públicas, del

Estado. Esto se ha ratificado por la Contraloría General de la República, de tal manera que no cabe la menor duda respecto a este punto.

Otras leyes que están directamente relacionadas con los municipios, *que les cabe especial mención, podemos destacar:*

- La Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, de 1992¹³ la importancia de esta ley para el ámbito municipal está contenida en los artículos N° 16, letra e) *“Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo”*; N° 21, inciso final, *“Los municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados. Igualmente, deberán enviarles, dentro de treinta días de aprobada, cualquier modificación que experimenten dichos presupuestos”*.
- Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley N° 3.063, de 1979¹⁴, este decreto ley regula específicamente las rentas municipales. Los títulos de esta legislación se refieren a: producto de los bienes municipales;

¹³ Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno Regional y Administración Regional, publicada en Diario Oficial N° 34.521 de 20 de marzo de 1993.

¹⁴ Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley N° 3.063, publicada en Diario Oficial N° 30.551, de 29 de diciembre de 1979.

producto de los establecimientos y explotaciones municipales, impuestos municipales; aporte fiscal, participación municipal en el impuesto territorial y Fondo Común Municipal; los recursos municipales por concesiones, permisos o pagos de servicios; rentas varias; cobro judicial, y sanciones.

- Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado; Decreto Ley N° 1.263, de 1975¹⁵, que según lo señala su artículo N° 1 es *“El sistema de administración financiera del Estado que comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos”*. Agrega más adelante, en su artículo N° 52, que *“Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos”*.

¹⁵ Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263, publicada en Diario Oficial N° 29.317, de 28 de noviembre de 1975.

- Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales; Ley N° 18.883, de 1989,¹⁶ esta ley regula la situación de los funcionarios municipales del país. Los títulos de esta legislación se refieren a: normas generales; de la carrera funcionaria (del ingreso, de la capacitación, de las calificaciones de las promociones); obligaciones funcionarias (normas generales, de la jornada de trabajo, de las destinaciones, comisiones de servicios y cometidos funcionarios, de la subrogación, de las prohibiciones, de las incompatibilidades); derechos funcionarios (normas generales, de las remuneraciones y asignaciones, de los feriados, de los permisos, de las licencias médicas, de las prestaciones sociales); responsabilidad administrativa; cesación de funciones; extinción de la responsabilidad administrativa; disposiciones varias.

¹⁶ Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales, Ley N° 18.883, publicada en Diario Oficial N° 33.557, de 29 de diciembre de 1989.

4. Estructura, Funciones y Atribuciones.

“Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”¹⁷

El artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley N° 18.695, en su inciso 2º, reitera esta disposición constitucional.

Se conceptúa a los municipios destacando su naturaleza corporacional de carácter territorial y poniendo de relieve, en ese carácter, sus atributos de gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio. Atendida la circunstancia de que estos elementos son los que de antiguo han caracterizado a la descentralización administrativa, la Contraloría General de la República ha persistido en la idea de la descentralización para caracterizar a las municipalidades.

También es importante señalar que las modificaciones constitucionales introducidas a la Constitución Política por la Ley N° 19.097 de 1991, y las legales incorporadas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades por la Ley N° 19.130, de 1992, no han hecho sino ratificar

los principios ya contenidos en la Constitución y en la Ley, clarificando explícitamente la autonomía administrativa de las municipalidades.

Según estos principios, los municipios constituyen servicios públicos integrantes de la Administración del Estado, de carácter descentralizado, funcional y territorialmente, sin perjuicio del imperativo legal que los afecta, en orden a actuar dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, y coordinados con los demás servicios públicos y municipalidades, desde el momento que la Administración del Estado configura un todo armónico que siempre debe propender a la unidad de acción nacional, regional, provincial y comunal.

En su calidad de corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constitutivas de servicios descentralizados, las municipalidades no están sometidas a vínculo jerárquico o de dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Interior, sino únicamente a la supervigilancia o tutela de esos órganos y a la fiscalización del intendente regional respectivo.

Lo anterior viene a ratificar la imposibilidad e impedimento, tanto práctico como constitucional, de fiscalizar los actos municipales, por parte de la Cámara de Diputados.

¹⁷ Constitución Política de la República, Artículo 107, inciso cuarto.

a) Estructura del Municipio

La organización interna de las municipalidades está contenida en los artículos N° 13 al N° 27 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Señala el artículo N° 13 *“Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el Alcalde y por el Concejo en los términos que esta ley señala”*. Luego señala más adelante *“Para los efectos anteriores, las municipalidades dispondrán de una secretaría municipal, de una secretaría de planificación y coordinación y de otras unidades encargadas 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, sección u oficina”*.

Las unidades de prestación de servicios a la comunidad local, como lo hemos visto, corresponden a dependencias edilicias que tienen a su cargo el ejercicio de funciones privativas de la municipalidad: la dirección de transporte y tránsito públicos, la dirección de obras municipales, la dirección de aseo y ornato y la dirección de desarrollo comunitario.

Las unidades de administración interna son las llamadas a colaborar con la gestión municipal y son tres: la dirección de administración y finanzas, la dirección de asesoría jurídica y la dirección de control.

El artículo 14 de la ley citada, señala que en las comunas cuya población sea superior a cien mil habitantes, los municipios deben contar en organización interna con “... *la secretaría municipal, la secretaría comunal de planificación y coordinación y, a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el artículo anterior*”.

Agrega el artículo N° 15 que en las comunas con cien mil habitantes o menos, “*la organización interna de las municipalidades incluirá la secretaría municipal y todas o alguna de las unidades encargadas de las funciones genéricas señaladas en el artículo 13...*”, según las necesidades y características de la comuna de que se trate, pudiendo refundir en una sola unidad o dirección dos o más de esas funciones.

Para estos efectos, el artículo N° 27 entrega al alcalde la facultad de regular la organización interna de la municipalidad mediante un reglamento municipal. La jurisprudencia ha aclarado que “*es facultad del alcalde establecer la organización interna de la municipalidad, así como las*

funciones específicas que se asignen a las respectivas unidades y su coordinación”¹⁸

La Ley N° 19.130, de 1992, que introduce modificaciones a la Ley de Municipalidades, autorizó la existencia de un administrador municipal, concebido como un funcionario municipal encargado de desempeñar funciones de coordinación en todas las áreas de la actividad municipal.

En el texto vigente, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone:

Artículo 17. *La secretaría municipal estará a cargo de un secretario municipal, cuyas funciones principales serán:*

- a) dirigir las actividades de secretaría administrativa del alcalde y del Concejo, y*
- b) desempeñarse como ministro de fe en todas las actuaciones municipales.*

Artículo 18. *La secretaría comunal de planificación y coordinación será la unidad asesora del alcalde y, también, del Concejo en las materias que sean de su competencia de este último.*

Le corresponderá específicamente:

¹⁸ Contraloría General de la República, Dictamen N° 18.127, de 1988.

- a) *Servir de secretaría técnica permanente del alcalde y del Concejo en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna;*
- b) *Asesorar al alcalde en la elaboración de los proyectos del plan comunal de desarrollo y presupuesto municipal;*
- c) *Evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal e informar sobre estas materias al alcalde y al Concejo;*
- d) *Efectuar análisis y evaluaciones permanentes de la situación de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales;*
- e) *Fomentar vinculaciones de carácter técnico con los servicios y con el sector privado de la comuna, y*
- f) *Recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.*

Artículo 19. *La unidad encargada del desarrollo comunitario tendrá como funciones específicas:*

- a) *Asesorar al alcalde y, también, al Concejo en la promoción del desarrollo comunitario;*
- b) *Prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, y*
- c) *Proponer, y ejecutar cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con asistencia social, salud pública,*

protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo.

Artículo 20. *A la unidad encargada de obras municipales corresponderá:*

- a) Elaborar el proyecto del plan regulador comunal y proponer sus modificaciones;*
- b) Velar por el cumplimiento de las disposiciones 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 urbano-rurales;*
 - 2. Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción, en general, que se efectúen en las áreas urbano-rurales. Ellas incluyen tanto las obras nuevas como las ampliaciones, transformaciones y otras que determinen las leyes y reglamentos;*
 - 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.*
- c) Realizar tareas de inspección sobre las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan;*
- d) Aplicar normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental;*

- e) *Confeccionar y mantener actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna;*
- f) *Proponer y ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y*
- g) *En general, aplicar las normas generales sobre construcción y urbanización en la comuna.*

Artículo 21. *A la unidad encargada de la función de 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, y*
- c) *La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna*

Artículo 22. *A la 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.*

Artículo 23. *La unidad encargada de la administración y finanzas tendrá las siguientes funciones:*

a) *Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad,*
y

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 y coordinación 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;*
- 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.*

Artículo 24. *Corresponderá a la unidad encargada de la asesoría jurídica, a requerimiento del alcalde, iniciar y defender los juicios en que la municipalidad sea parte o tenga interés. Además, informará en derecho todos los asuntos legales que las unidades municipales le planteen, las orientará periódicamente respecto de las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y mantendrá al día los títulos de los bienes raíces municipales.*

Además, cuando lo ordene el alcalde, deberá efectuar las investigaciones y sumarios administrativos.

Artículo 25. *A la unidad de control corresponderá:*

- 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, y*
- c) Representar al alcalde los actos municipales, cuando los estime ilegales, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la documentación pertinente.*

Artículo 26. *Existirá un administrador municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el Concejo a proposición del alcalde:*

El cargo de administrador municipal se proveerá por concurso público, dependerá directamente del alcalde y quién lo desempeñe requerirá estar en posesión de un título profesional acorde con la función. A este cargo no se accederá por ascenso.

El administrador municipal podrá ser removido, sin expresión de causa, con acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio del Concejo, sin perjuicio de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales de acuerdo con el estatuto administrativo de los funcionarios municipales.

Al administrador municipal le corresponderá:

- a) Ejecutar tareas de coordinación de todas las unidades municipales y servicios municipalizados, de acuerdo a las instrucciones del alcalde;*
- b) Velar por el adecuado cumplimiento de la gestión y ejecución técnica de las políticas, planes y programas de la municipalidad, y*
- c) Ejercer las atribuciones que le delegue el alcalde, en conformidad con esta ley, y las demás funciones que se le encomienden de acuerdo con el reglamento interno de la municipalidad.*

Las funciones de administrador municipal serán reglamentadas por el alcalde, con acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Concejo.

Hemos visto en detalle la estructura del municipio. De lo analizado se desprende la directa relación que tiene la normativa municipal con la Administración del Estado, basta, por ejemplo, analizar lo señalado en el artículo N° 23, letra b), número 4 de la Ley No 18.695 de Municipalidades, para visualizar una relación de dependencia en materias financieras, respecto de la Contraloría General de la República hacia los municipios.

Sin embargo, creemos que no existen dudas respecto a la consideración de los municipios como parte integrante de la Administración del Estado. Esta organización administrativa llamada municipalidad, se relaciona a través de una serie de acciones con organismos de la Administración del Estado, en una continua y permanente coordinación, para llevar a cabo sus funciones y atribuciones, dadas por Ley, cuya finalidad última es la satisfacción de necesidades de la comunidad local.

Esto se ratifica en cuanto a que las Municipalidades deben propender a actuar armónicamente dentro de los planes nacionales y regionales, lo que queda sujeto a la jurisdicción del respectivo Intendente.

b) Régimen de Fiscalización

Las municipalidades se rigen por las normas sobre administración financiera del Estado. Asimismo, las Municipalidades son fiscalizadas por la Contraloría General de la República, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que les corresponden al alcalde, al Concejo municipal, a la unidad de control y al superior jerárquico.

En el ejercicio de las funciones de fiscalización, la Contraloría General de la República puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.

Las resoluciones que dicten las Municipalidades están exenta del trámite de Toma de Razón (*control a posteriori*), pero deben registrarse en la Contraloría General de la República, cuando afecten a funcionarios municipales.

La Contraloría General de la República puede constituirse en cuentadante y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal.

Los informes que emita la Contraloría General de la República son puestos en conocimiento del respectivo Concejo municipal, cuando apareciera comprometida la responsabilidad del alcalde.

c) Funciones y atribuciones del Municipio

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades distingue claramente entre funciones y atribuciones municipales.

Funciones municipales son las actividades que desarrollan por mandato de la Constitución o de la ley.

Atribuciones son las facultades que la Constitución y la ley le confían para realizar aquellas funciones en demanda de las finalidades de bien público que le son propias.

Ahora bien, entre las funciones podemos encontrar privativas y compartidas, a saber:

- **Funciones Privativas.** Son las que ejercen con plena autonomía dentro del ámbito jurisdiccional y que por lo tanto sólo compete a las municipalidades desarrollarlas. Se destacan:

- a) 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;
- b) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;
- c) La planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes¹⁹;
- d) El aseo y ornato de la comuna;
- e) La promoción del desarrollo comunitario, y
- f) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

a) **Funciones Compartidas.** La ley reconoce a las municipalidades la aptitud para desarrollar otras funciones, sea en forma asumida o compartida con otros servicios de la Administración Pública. Señala el artículo N° 4, de la Ley N° 18.695:

- b) El deporte y la recreación;*
- c) El turismo;*
- d) El transporte y tránsito públicos;*
- e) La vialidad urbana y rural;*
- f) La urbanización;*

- g) *La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;*
- h) *La prevención de riesgos o la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y*
- i) *El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.*

Según lo señala el artículo N° 4, estas funciones pueden ser ejercidas por los municipios o con otros órganos de la Administración del Estado.

Directamente, cuando por decisión unilateral de la municipalidad ésta se hace cargo de ejercer por sí misma la correspondiente función.

Con otros órganos de la Administración del Estado, cuando conviene con ellos la prestación de una función que les corresponde, en las condiciones que establezca el respectivo convenio.

Más adelante, en el artículo N° 6 de la Ley de Municipalidades, se reitera lo anterior, señalando que *“Para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios”*.

¹⁹ Ver Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N° 458, de 1977, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Capítulo Quinto

**ROL FISCALIZADOR
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS**

I. LA FISCALIZACION PARLAMENTARIA

1. BAJO LA CONSTITUCION DE 1833

La evolución de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados en el derecho constitucional chileno, data de la Constitución de 1833.

El primer antecedente de la función fiscalizadora se encuentra en la Carta de 1833, la cual otorgaba a la Comisión Conservadora la atribución de velar por los actos del Gobierno en cuanto a la obligada observancia de la Constitución y las leyes (artículo 58). La Comisión Conservadora era el órgano que sucedía al Congreso Nacional durante su receso y la integraban siete senadores designados por el Senado. Esta modalidad de fiscalización se hacía por medio de representaciones al Presidente de la República, autoridad que no tenía plazo asignado para responder ni estaba obligada a hacerlo; lo que le quitaba eficacia a la función de la Comisión Conservadora. La Comisión carecía de atribuciones resolutivas.

La reforma constitucional de 1874 fortaleció las atribuciones de la Comisión Conservadora, a quién se le confirió la siguiente facultad: *“en representación del Congreso, ejerce la supervigilancia que a este pertenece, sobre todos los ramos de la administración pública”*. (Art. 58). Su

composición se amplió, quedando conformada por siete Senadores y siete Diputados (Art. 57). Entre las atribuciones que le confirió la reforma estaba la capacidad para sancionar al Presidente y al Ministro correspondiente cuando el Primer Mandatario no tomaba en consideración las representaciones de la Comisión, a través del recurso de atribuirle *“la responsabilidad de los actos de la autoridad subalterna como si se hubieran ejecutado por su orden o por su consentimiento”*. (Art. 58). Otra atribución en su función fiscalizadora, fue la de solicitar al Presidente la convocatoria extraordinaria al Congreso Nacional cuando así lo exigían circunstancias excepcionales, calificadas como tales por la Comisión Conservadora, lo que podía derivar en perseguir responsabilidad política de alguna autoridad de la Administración Pública. Pero esta facultad también careció de eficacia porque no existía ningún recurso que obligara al Presidente de la República a convocar al Congreso Nacional si ello no convenía a sus intereses.

Con la guerra civil de 1891 y sin que mediara modificación alguna, la Constitución de 1833 se interpretó como si fuera parlamentaria, no obstante su fuerte origen presidencialista que llevaba el sello de Portales. Durante el período 1891 y 1925, la fiscalización tendió fuertemente a perseguir responsabilidad política de los Ministros y a censurarlos; atribuciones que no estaban establecidas en la Constitución. Los recursos de fiscalización utilizados por la Cámara de Diputados fueron: las preguntas dirigidas a los Ministros de Estado; las interpelaciones o citaciones al Ministro para

responder a las interpelaciones las que, de no ser satisfactorias, podían dar lugar a la censura del Ministro y la caída del gabinete; y las Comisiones parlamentarias, cuyo objetivo era investigar supuestas irregularidades que se advertían en la Administración Pública.

2. BAJO LA CONSTITUCION DE 1925

La crisis política generada por los estériles enfrentamientos entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo indujeron, con la tolerancia del Presidente Arturo Alessandri Palma, a que una Junta Militar asumiera el Gobierno en 1924. Pero tal situación no resolvió el problema político de fondo, es decir, la ambigüedad de un sistema parlamentarista de hecho, con un fuerte control sobre el Poder Ejecutivo, que neutralizaba las iniciativas de cambio social y económico que habían constituido el programa presidencial de Alessandri. La Junta Militar no pudo cumplir el propósito de crear una Asamblea Constituyente que elaborara una nueva Carta Fundamental. Ante tal imposibilidad, se resolvió llamar de Europa al Presidente Alessandri quien lideró el proceso de elaboración de una nueva Constitución Política bajo la convicción que el país requería de un sistema de gobierno claramente presidencialista, que otorgara mayores poderes al Presidente de la República con relación al Congreso Nacional.

Después de un vigoroso debate en la Asamblea Constituyente, hubo consenso en mantener la atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados sobre los actos del Gobierno y la mayoría se inclinó porque tal fiscalización no afectara la responsabilidad política de los Ministros de Estado. En definitiva, el Artículo 39 N° 2 de la Constitución Política de 1925 prescribía:

“Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

2) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán contestadas por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda”.

La Constitución de 1925 excluyó al Senado, como Corporación, de la función fiscalizadora del Gobierno, atribuyéndole a la Cámara Alta el papel moderador frente a la contingencia política.

Conforme al texto constitucional, el sujeto fiscalizador es la Cámara de Diputados. Sin embargo, el reglamento de 1949 de la Cámara de Diputados estableció que los Diputados particularmente podían hacer observaciones al

Gobierno sobre la conveniencia de ciertos actos, como también solicitar antecedentes sobre materias de su interés. Pero tal atribución no podía entenderse como un acto de fiscalización porque carecía de la manifestación de la voluntad de la Corporación exigida por la carta de 1925.

La limitación más grave fue que el constituyente no fijó un plazo de respuesta a los acuerdos y observaciones emanados de la Cámara de Diputados, incurriendo de esta manera en un vacío evidente.

La conciencia de la debilidad de la función fiscalizadora de la Cámara llevó a dictar en 1945 la Ley N° 8.707, la cual estableció que cada uno de los Consejos de los organismos fiscales, de la administración autónoma o semifiscales estaría integrado por dos representantes del Senado y dos de la Cámara. Esta ley fue criticada por varios constitucionalistas.

Las consejerías parlamentarias fueron suprimidas por la Ley N°14.631, la que además derogó todas las leyes que autorizaban al Congreso a nombrar representantes en organismos públicos, salvo en la Editorial Jurídica.

Otro recurso para mejorar la atribución fiscalizadora de la Cámara fue la creación de Comisiones Investigadoras, cuyo propósito era estudiar problemas considerados de importancia nacional. Las Comisiones sólo

podían preparar los datos e investigar los hechos necesarios para la deliberación de la Cámara. El Artículo 60 del reglamento de la Cámara de 1949 disponía que *“Las Comisiones informarán los proyectos que se les envíen en examen, prepararan los datos e investigarán los hechos que estimen necesarios para la deliberación de la Cámara y podrán solicitar de los poderes públicos la comparecencia de aquellos funcionarios que, por sus especiales aptitudes, estén en situación de ilustrar sus debates”*

El profesor Alan Bronfman¹⁷ advierte que según la doctrina especializada, no es clara la proyección de la potestad autonormativa del Parlamento fuera de su ámbito interno. lo que pone en serias dudas la vigencia de cualquier facultad de origen reglamentario atinente a terceros que no esté ratificada expresamente por el orden constitucional o legal.

Jorge tapia Valdés¹⁸ señala *“Salvo en el período del Presidente Allende, durante el cual la mayoría de la Cámara hizo uso abusivo de su facultad para enjuiciar políticamente a los Ministros de Estado e Intendentes, la fiscalización ejercida por el Parlamento ha sido habitualmente ineficaz y no ha servido ni para realzar su prestigio ni para poner coto a circunstanciales excesos del Ejecutivo o sus agentes. La existencia de un órgano como la Contraloría ha contribuido a paliar esta situación y ha llenado el vacío*

¹⁷ BRONFMN V., ALAN. Algunas consideraciones en torno al Art. 48 N° 1 de la Constitución Política del Estado. En Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. XVI (1991-1992).

consiguiente: pero sólo en los aspectos vinculados a la juridicidad de los actos de gobierno y administración. La Cámara generalmente no ha podido realizar el control de mérito adicional, relativo a los factores políticos y al acierto empírico de los actos de gobierno, no ha desarrollado una tradición de fiscalización y ha carecido de las condiciones normativas y técnicas para desarrollarlas”.

3. BAJO LA CONSTITUCION DE 1980

Luego de la ruptura del régimen institucional en 1973, la Junta Militar designó una Comisión de Estudios para la elaboración de una nueva Constitución. El resultado de este estudio, más los criterios incorporados por la Junta Militar, constituyeron el texto de la Constitución de 1980 que se aprobó por medio de un plebiscito. Respecto al tema de la fiscalización de los actos del Gobierno, la Comisión resolvió que continuara siendo una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, si bien intentó darle mayor eficacia que la que tuvo bajo la Constitución de 1925. Para lograr este propósito se resolvió la fijación de un plazo en el cual el Gobierno debía responder a los acuerdos o las observaciones de la Corporación.

¹⁸ TAPIA V., JORGE. Funciones y atribuciones del Reglamento entre 1960-1990. En: Bertelsen Repetto, Raúl y otros. Diagnóstico histórico jurídico del Poder Legislativo en Chile. 1960 – 1990. CEAL. 1993

Otra diferencia con la Constitución de 1925 reside en que se exime al Presidente de la República de la responsabilidad de contestar a la Cámara de Diputados, misión que se traslada al Ministro que corresponda.

La Comisión resolvió, además, a propuesta del jurista Jaime Guzmán, constitucionalizar el inciso 1º de artículo 173 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 1949, modificado por el Proyecto de Acuerdo del 26 de agosto de 1967, que reconocía a los Diputados la facultad de solicitar antecedentes al Gobierno. Esta tesis contó con mayoría en el seno de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución. La Comisión resolvió poner una exigencia a esta facultad, cual fue la de fijar en un tercio el quórum de Diputados para obligar al Ministro a responder.

La Constitución de 1980 mantuvo el precepto constitucional de 1925 en cuanto a que los acuerdos y las observaciones de la Cámara no afectarían la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Pero agrega una frase que no contemplaba la Constitución de 1925; ésta dispone que la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

II. FACULTAD FISCALIZADORA

La Constitución Política del Estado, le reconoce esta atribución expresa y exclusivamente a la Cámara de Diputados. De esta manera en el artículo 48, número 1 se señala:

“Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

- 1) *Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.*

Cualquier Diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara”.

La Constitución de 1925 establecía las atribuciones exclusivas de la Cámara en su artículo 39, dejando en el N° 1 la facultad de acusar

constitucionalmente a las autoridades que indica y en el N° 2 la facultad fiscalizadora. El señor Guzmán manifestó en la Comisión de Estudios, en nombre del Comité que estudió las atribuciones exclusivas de la Cámara, *“mantener virtualmente los mismos términos del N° 2 del artículo 39 de la Carta fundamental, a pesar de que la atribución de fiscalizar los actos del Gobierno debería ser la primera en la enumeración, puesto que la acusación constitucional es su consecuencia”*.¹⁹

La Comisión de Estudios Constitucionales no estuvo de acuerdo en establecer Comisiones de Investigación en razón de que habían caído en total desprestigio.

En cuanto a las normas que complementan la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados está la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en sus artículos 8, 9 y 10, respecto a la información que obligadamente deben comparecer o hacer llegar a la Cámara de Diputados; información relativa a los requerimientos para ejercer una adecuada fiscalización. El Reglamento de la Cámara contiene en su Libro Tercero, Título II los procedimientos aplicables a la fiscalización de los actos del Gobierno.

¹⁹ Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política. Sesión 353ª, p. 2226.

La fiscalización, desde este punto de vista, lleva consigo un acto jurídico implícito, pero subjetivo, es decir, se puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones, y el ente encargado de responder cumple definitivamente su objetivo con sólo entregar la respuesta. Entonces estamos frente a una atribución que por una parte es reconocida exclusivamente a la Cámara de Diputados y, por otro lado, por sí sola no representa necesariamente una forma generalmente aceptada de fiscalización.

Para definir el término Fiscalizar, lo entenderemos según lo indica el Diccionario de la Lengua Española, que señala *“criticar y traer a juicio las acciones u obras de otros.”*²⁰ Así entonces, cuando se fiscaliza un acto, se emite juicio valórico respecto de algún hecho proveniente del Gobierno, ya sea a través de un acuerdo o de una observación, que debe transmitirse por escrito al Presidente de la República con la clara intención de que se confirme o rectifique la conducta en un aspecto determinado, juicio que será eminentemente político o subjetivo. Por tanto cabe en la fiscalización una especie de crítica a la actividad del ente fiscalizado, pudiendo extenderse la misma no sólo a la juridicidad, sino también a la oportunidad, al mérito, a la conveniencia o a la eficacia de la acción criticada.

²⁰ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Pág. 972.

Otro tema importante de analizar es que la Constitución Política del Estado señala que esta atribución se ejerce colegiadamente, es decir, por la institución Cámara de Diputados y no por los Comités, Comisiones o por los diputados individualmente, lo anterior se argumenta en lo siguiente:

- 1) El artículo 48 de la Constitución Política del Estado comienza señalando “Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) fiscalizar los actos del Gobierno.”
- 2) El artículo 49, inciso final, de la Constitución Política del Estado dispone que “El Senado, sus comisiones y demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.”
- 3) Cualquier diputado, individualmente considerado y en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 48 N° 1) de la Constitución Política del Estado, sólo tiene la facultad de solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes en la Cámara.

Por tanto está clara y perfectamente establecido -y así se puede colegir- que la función de fiscalizar los actos del Gobierno es *una atribución*

exclusiva de la Cámara de Diputados, función que no puede ser invocada por ningún diputado en particular; todo esto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución Política del Estado.

La comunicación en la que se transmita al Presidente de la República el acuerdo adoptado o la observación que la Cámara de Diputados acordó sugerir, ambas aprobadas por la mayoría absoluta de los Diputados presentes en la Sala, se debe remitir en nombre de la Cámara, sin que sea necesario siquiera indicar los Diputados proponentes del acuerdo adoptado u observación acordada.

III. SE FISCALIZAN LOS “ACTOS DEL GOBIERNO”

Primero es interesante analizar que entendemos por “actos del Gobierno”; segundo, en lo que nos interesa, analizar si los actos de las Municipalidades se encuadran dentro de estos “actos del Gobierno”.

Para ello es importante analizar entonces quién puede ser fiscalizado por la Cámara de Diputados, así el análisis recaerá especialmente en qué actividad (o actos) constituye(n) “actos del Gobierno”

El profesor Soto Kloss señala *“cuando el constituyente utiliza el término “actos” en esta disposición no se está refiriendo a su conceptualización estrictamente jurídica, equivalentes a actos unilaterales, en contraposición a “contratos”, ni está haciendo mención tampoco a actos jurídicos lato sensu. Todo ello sería reducir a la mínima expresión el vocablo y la función misma de fiscalizar, lo que está muy lejos de la intención de sus redactores. No, ciertamente. La voz utilizada dice relación con “actividad”, y en un sentido amplio en cuanto se fiscaliza, vigila y controla en sus aspectos generales la “actividad” que realizan los órganos de Gobierno, el ejercicio de la función gubernativa que llevan a cabo el Presidente de la república y sus colaboradores y agentes directos, tales como Ministros, Intendentes y Gobernadores, que son todos de su exclusiva confianza”*.

Cuando se dice “Gobierno”, se está refiriendo a la actividad que ejercen los “órganos del Gobierno”, que en la Constitución se encuentran claramente delimitados, como que en sus disposiciones hay alusión directa a ello. Vemos así, cómo el Art. 24 inciso 1º expresamente encarga “el Gobierno” del Estado al Presidente de la República; el Art. 33 inciso 1º habla en el sentido que “los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el Gobierno (y Administración del Estado)”; el Art. 100 (en su texto modificado por la Ley Nº 19.097, de Reforma Constitucional de 12 de noviembre de 1991) habla precisamente que “el Gobierno de cada región reside en el Intendente...”; y, por último, el Art. 105 de la Constitución de 1980, en su texto original, hablaba del “Gobierno (y administración superior) de cada provincia reside en un Gobernador” que, reformado hoy por la Ley señalada, ha conservado en esencia la idea central.

Es más, si se revisa la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dictada en virtud del mandato del Art. 38 inciso 1º de la Constitución, se advertirá que tanto los Ministros (Arts. 19 y 20) como los Intendentes (Arts. 37 y 38) y Gobernadores (Arts. 40 y 41) son órganos políticos-gubernativos, con clara manifestación de ser órganos de Gobierno, llegándose incluso a establecer, respecto de los ministerios, que sólo por excepción y en casos que expresamente lo

determine la ley, podrán actuar como órganos administrativos de ejecución (Art. 19 inciso final)

Por ello es que no cabe a la Cámara de Diputados fiscalizar actos de órganos que no son “Gobierno”, es decir actos que no sean obra o no emanen del Presidente de la República, máxima autoridad de Gobierno, o de sus colaboradores directos (Ministros) o de sus agentes directos (como Intendentes y Gobernadores). No cabe, por tanto, fiscalizar actos de organismos autónomos dotados de personalidad jurídica, integrantes de la Administración del Estado, como es el caso de las Municipalidades.

Aunque no está de más decirlo, jamás podrá recaer esa fiscalización sobre particulares, sean personas naturales o personas jurídicas, grupos, entes o cuerpos asociativos privados, ya que la competencia atribuida por el constituyente a la Cámara de Diputados ha sido expresamente referida para que recaiga sobre “los actos del Gobierno”, bajo ningún concepto, plano o perspectiva.

IV. EL OBJETO DE LA FISCALIZACION

Fiscalizar -ya lo hemos definido- es “traer a juicio las acciones u obras de otros”, por su parte, en la Comisión de Estudios de la nueva Constitución se señaló que fiscalizar es *“vigilar la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas”*.²¹

El objeto preciso sobre el cual puede recaer la fiscalización de la Cámara de Diputados dice relación con los actos que realice el Gobierno, entonces, dentro de este contexto, quedan excluidas las municipalidades, toda vez que no están al alcance directo de la faculta fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Sin embargo es importante destacar que estas instancias administrativas, llamadas municipalidades están -y esto no cabe duda- consideradas como partes integrantes de la Administración del Estado.

Importante destacar es que el artículo 48 de la Constitución Política de la República señala que la Cámara podrá adoptar *“acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda...”*, entonces para fiscalizar un acto de un municipio cualquiera ¿a cuál Ministro de Estado le corresponde responder?. Ciertamente a

²¹ Actas de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, Sesión 319. Pp 1658.

ninguno, porque los actos de los municipios no son fiscalizables por la Cámara de Diputados.

Lo anterior, no debe entenderse como una autonomía en cuanto a la fiscalización; lo hemos señalado, la autonomía es absolutamente compatible con el control y la fiscalización. Cabe destacar que los actos de los órganos que forman parte integrante de la Administración del Estado siempre se encuentran sujetos al control, de tipo jerárquico, que realiza la superioridad directa, también el que realiza la Contraloría General de la República. éstos, acorde lo señalado en el artículo 87 y siguientes de la Constitución Política de la República, ciertamente también están afectos al conocimiento de los Tribunales de Justicia. a quienes la Constitución entrega la plenitud de jurisdicción.

De lo anterior se deduce que los “actos” de las municipalidades no pueden ser considerados “actos del gobierno”, por tanto no están sujetos a fiscalización parlamentaria los actos de las entidades autónomas que no formen parte del Gobierno, como obviamente, tampoco los de los particulares.

Según se desprende de lo señalado en la Constitución Política de la República, la fiscalización parlamentaria no tiene otro objetivo que servir de control a la gestión pública, puesto que, por una parte, de ninguna manera

podría traer aparejada responsabilidad política alguna para los Ministros de Estado; como, a su vez, tampoco podría suponer la investigación de hechos que debieran quedar entregados a conocimiento de los Tribunales de Justicia.

V. LA FISCALIZACION Y SU PRACTICA

1. Formas de Fiscalización

El artículo 48, número 1, es claro en cuanto a que la fiscalización es una atribución que se le otorga a la Cámara de Diputados como cuerpo colegiado, no a sus miembros en forma individual.

Lo que la Constitución Política le entrega a los Diputados, en forma individual, es la facultad para solicitar antecedentes al Gobierno, siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes.

Para ejercer la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, los Diputados tienen que solicitar información y reunir antecedentes a fin de corroborar los datos que han logrado recoger en su actividad de representación popular. Para ello, pueden solicitar antecedentes a los organismos de la Administración del Estado a través de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, en conformidad a lo dispuesto en el artículo N° 9 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Para que la Cámara de Diputados pueda ejercer la fiscalización debe cumplir con todo lo dispuesto en el mencionado artículo N° 48, número

1 de la Constitución Política de la República. Los acuerdo que puedan adoptarse o las observaciones que se acuerde sugerir, deben contar con el voto favorable de la mayoría de los Diputados presentes en la Sala y sólo si así se hubiesen aprobado se transmitirán por escrito al Presidente de la República.

Las dos formas de fiscalizar, establecidas en la Constitución Política del Estado, son:

Adoptar Acuerdos: Son aquellos acuerdos que la Cámara de Diputados puede adoptar, con el voto favorable de la mayoría de los Diputados presentes, respecto de los actos del Gobierno, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República.

Sugerir Observaciones: Son aquellas observaciones que la Cámara de Diputados puede acordar sugerir, con el voto favorable de la mayoría de los Diputados presentes, respecto de los actos del Gobierno, las que se transmitirán por escrito al Presidente de la República.

En ningún caso estos acuerdos u observaciones podrán afectar la responsabilidad política de los Ministros.

Aunque no hay un plazo establecido para que se respondan los oficios que se envían para el efecto, la tradición ha establecido que ello tiene que cumplirse dentro de 60 días. Si no se da cumplimiento, la Cámara de Diputados puede hacer uso de lo dispuesto en el artículo N° 10 de la citada Ley Orgánica, que sanciona al jefe superior del organismo respectivo, previo procedimiento administrativo de la Contraloría General de la República, con una multa de un mes de sueldo. Si hay reincidencia, se duplica la multa.

La petición de antecedentes, en este caso, se hace en forma reservada y la respuesta se entrega en igual forma, de la cual puede sólo conocer el Diputado requirente.

Otra modalidad de solicitar antecedentes de carácter público u opiniones de actos de gobierno que tienen los Diputados son los llamados “oficios de fiscalización”. Se trata de oficios que se envían a través de la Secretaría de la Cámara de Diputados, en conformidad al artículo N° 294 del Reglamento de la Corporación. Tales peticiones no tienen plazo de respuesta, ni se consultan sanciones en caso que no sean respondidos.

Sobre la base de la información recibida mediante las respuestas a sus oficios, el Diputado puede, si confirma la existencia de alguna irregularidad, hacer la denuncia pública respectiva en la “hora de Incidentes” de cada sesión ordinaria, haciéndola presente al Presidente de la República,

esto en conformidad a la facultad que la Constitución Política de la República le otorga a la Cámara de Diputados, siempre que respecto de ella la Cámara, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, la haga suya y acuerde transmitirla por escrito al Presidente de la República.

2. La Fiscalización en la Cámara de Diputados

Hemos visto *in extenso* lo formal y lo teórico de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Ahora corresponde contrastar la teoría con la práctica. Para ello nos basaremos en información recogida a través de las sesiones (publicación oficial, redacción de sesiones) de la Cámara de Diputados.

Las intervenciones próximas, en las cuales está presente el ejercicio de esta facultad, las analizaremos a la luz de lo visto hasta ahora. Veremos la forma en que los Diputados la llevan a cabo su facultad fiscalizadora:

- **Sesión 16ª, jueves 5 de noviembre de 1992**²²

La Honorable Diputada Cristi denuncia una agresión verbal de que fue objeto en un Foro organizado por el Instituto Nacional de la Juventud con

²² Cámara de Diputados. Publicación Oficial. Redacción de Sesiones, Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso, 1992.

motivo de la Feria de la Juventud “Mi derecho, Tu derecho a ser joven”. En esta oportunidad solicita *“se informe al Ministro Secretario General de Gobierno...”*, solicita también el *“envío de un oficio de fiscalización, en mi nombre, al Ministro de Mideplan...”* para finalmente solicitar enviar la intervención a los Ministros, junto a los oficios requeridos.

En esta ocasión, el Honorable Diputado señor Coloma, quién dirigía la Sesión, señala: *“Se enviarán, en su nombre, los oficios con las observaciones que ha formulado”*, adhiriéndose a tal solicitud el Honorable Diputado señor Seguel.

Sin embargo, el Honorable Diputado señor Espina, solicita la palabra para plantear un asunto reglamentario, indicando que tal solicitud, fue formulada en virtud del artículo 48, número 1. inciso segundo de la Constitución Política del Estado, por lo que requiere ser sometida a votación. Es así como de esta manera, se somete a tres votaciones, aprobándose el envío del oficio en cuestión.

- **Sesión 42ª, del martes 19 de enero de 1993** ²³

El Honorable Diputado Bayo, en una intervención en hora de Incidentes, señala los problemas que afectan a personal docente de la comuna de Purén, solicitando se oficie a distintos organismos, entre los que se encuentran el Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República y Ministro del Trabajo; pero señala que también se oficie al

alcalde de Purén, manifestando en esa oportunidad *“Por último, solicito que se oficie al alcalde de Purén, acerca de la conveniencia de atenerse a las disposiciones legales vigentes, ya que la persistencia en desconocerlas posibilitaría su remoción por notable abandono de sus funciones, como lo establece la letra c) del artículo 53 de la Ley de Municipalidades”*. En esta oportunidad el Honorable Diputado Melero (vicepresidente) le señala que *“Al no tener la Cámara facultad fiscalizadora sobre los municipios, sus oficios se enviarán al señor Ministro del Interior y, por su intermedio, a los respectivos alcaldes”*.

- **Sesión 40ª, martes 9 de septiembre de 1997** ²⁴

En esta intervención, respecto de una denuncia en contra de la alcaldesa de La Serena del Honorable Diputado señor García (don René Manuel), lo medular es la afirmación de *“... como la Cámara carece de facultades para fiscalizar a las municipalidades, por ser entes autónomos con patrimonio propio, se recurre a un subterfugio: fiscalizar a la Contraloría acerca de cómo ella fiscaliza a la municipalidad...”*

²³ Idem. 1993.

²⁴ Idem. 1997.

De la misma manera, se solicita en reiteradas oportunidades, antecedentes a las municipalidades, tan variadas como las que se señalan a continuación:

Cuadro Nº 2
Oficios de Fiscalización enviados por los Sres. Diputados
durante el período 1992 – 1997 ²⁵

SOLICITA	FECHA	DESTINO/ ALCALDE	MATERIA
Bosselin	8/10/92	Cerro Navia (más 4 Municip.)	Den a conocer las medidas para combatir la delincuencia
Palma, Andres	29/10/92	Macul	Situación Estadio Colo Colo
Leay	29/10/92	Conchalí (1)	Estado de juicio por ampliación de calle en la comuna de Conchalí
Bosselin	12/11/92	Cerro Navia	Adopción de medidas contra la delincuencia en Cerro Navia
Orpis	10/12/92	Macul	Calificación de funcionarios en la Municipalidad de Macul
Meiero	5/01/93	Arica (1)	Peticion de antecedentes sobre monto de pension de jubilación de profesora de Arica
Muñoz Barra	12/01/93	Rengo (1)	Información sobre personal contratado a honorarios en Municipalidad
Alessandri	14/01/93	La Florida (1)	Información de cobro por extracción de basura en la Municipalidad de La Florida
Paolestro	20/01/93	Santiago	Erradicación de la Feria Persa Bio Bio de Santiago
Leay	27/01/93	Recoleta	Estudio de factibilidad de enajenación de locales de la Pergola de Recoleta
Pizarro, Jorge	13/04/93	Villa Alemana	Contratación a honorarios de funcionarios de la quinta región
Hamuy	20/05/93	Pudahuel	Construcción de paso peatonal en la ruta 68
Meiero	20/05/93	Pudahuel	Si recibió pago por derechos de construcción por ampliación del Aeropuerto A. Merino Benítez
Bayo	1/06/93	Puren (2)	Incumplimiento de observaciones de la OGR sobre denuncia que afecta a Municipalidad de Puren
Elizalde	15/06/93	Santiago	Reestudio de traslado de Feria Persa de Santiago
Masferrer	10/08/93	San Fernando (1)	Antecedentes sobre contratación de funcionarios en Municipalidad de San Fernando
Munizaga	17/03/94	Vicuña	Regularizar y aumentar servicios de recolección de basura hacia Chacabuco y Huaita en Vicuña (IV región)
Seguel	20/04/94	P. Aguirre Cerda	Funcionamiento de área de educación de ese municipio
García-Huidobro	6/05/94	Requinoa	Antecedentes situación actual, veredicto de Requinoa
Moreira	9/05/94	La Granja (más 32 Munic.)	Detalle de horas extras y viáticos cancelados por esa Munic. en 1991, 1993 y 1994
Matthei	10/05/94	Taital	Permiso edificación construcción observatorio astronómico en Cerro Paranal
Hamuy	7/06/94	Recoleta	Legalidad de algunos nombramientos y dependencias de dicha municipalidad en la Reg. Met.
Sabag	1/06/94	Concepción	Dejar sin efecto venta de mercado de Concepción
Encina	8/07/94	Paihuano	Antecedentes investigación municipal Paihuano por irregularidades Dptos. Salud y Educación
Martínez L.	9/08/94	Niquén	Irregularidades en despido de Director de Educación de la Municipalidad de Niquén
Schaulsohn	26/10/94	San Fernando	Personas contratadas en Liceo A-24 de San Fernando a partir del 20.9.92
Espina	29/12/94	Lo Barnechea	Causas de pavimento solo en la mitad de calzada en calle que indica.
Huenchumilla	9/01/95	Temuco	Situación legal de terreno que indica en población Manuel Rodríguez, Temuco, IX región
Bombal	16/03/95	Santiago	Reincorporar a Rector INEA
Pérez V.	18/04/95	Las Cabras	Viáticos pagados a Concejal Héctor Roman Bustos, funcionario de Vialidad MOP
Masferrer	31/08/95	Viña del Mar	Listado de contratistas con vehículo
Rodríguez	24/11/95	Valparaíso	Causas no entrega de premios concurso "Segundos Juegos Florales Pablo Neruda"
Soria	23/05/96	Iquique	Informe contratos celebrados para remodelación Plaza Prat
Hurtado	8/06/96	Chépica	Sumario por irregularidades en otorgamiento de permisos de circulación
Jurgensen	2/09/96	Purranque	Irregularidades en asignación de viviendas en Purranque
Palma, Andrés	5/09/96	San Joaquín	Alimentos vencidos entregados por Municipalidad de San Joaquín
Reyes, Víctor	5/3/97	Puyehue	Alcances sobre actuaciones de decisiones de Alcaldesa

²⁵ Oficina de Partes, Cámara de Diputados, Resumen de Oficios de Fiscalización (1994-1998). Es sólo un extracto del total de los oficios enviados.

(Continuación)

SOLICITA	FECHA	DESTINO/ ALCALDE	MATERIA
Navarro	11/3/97	Penco	Fiscalización municipal por contaminación estero de Lirquén
Navaro	11/3/97	Coronel	Informe si empresa cuenta con patente municipal
Ascencio	11/3/97	Ancud	Efectúe proyecto de reposición de escuela del El Quilar
Cardemil	8/4/97	Santiago (1)	Informe sobre antecedentes y estudio que autorize el proyecto de extensión de la Línea 5 del Metro
Chadwick	29/4/97	San Fco. de Mostazal (2)	Investigación sobre pagos de facturas por parte del municipio
García, José	13/5/97	Temuco	Pavimentación de calles y calzadas de barrios de esa comuna
Tuma	9/7/97	Carahue (2)	Solicita sumario administrativo por divulgación de licencias médicas de funcionarios municipales
Tuma	15/7/97	Carahue (2)	Investigación sobre accidente en Carahue en que está involucrado vehículo municipal
Rivera, Teodoro	15/7/97	Carahue (2)	Investigación sumaria por infracción al DL 799 por accidente
Reyes	16/7/97	Puerto Octay	Informe de medidas por ubicación definitiva de pobladores de Las Cascadas en Puerto Octay
Palma, Joaquín	17/7/97	La Serena (1 y 2)	Envíen copia de contratos, antecedentes y anexos en relación con aseo, limpieza y extracción
		Coquimbo (1 y 2)	de basura, arriendo de vehículos y maquinarias, contratos de mantención de jardines y
		Los Vilos (1 y 2)	luminarias, concesión de Casino
		Ovalle (1 y 2)	
Bayo	22/7/97	Collipulli (2)	Sumario administrativo para investigar irregularidades en Dpto. de Salud Municipal
Makluf	3/9/97	Viña del Mar (2 de Valpo)	Emita dictámen sobre legalidad de convenio entre Municipalidad y empresa Europroject SA
Villouta	30/9/97	Angol (más 10 Municip.)	Informar de la utilización de recursos y entrega de ayuda por el municipio
Bayo	7/10/97	Valparaíso (2)	Investigue incumplimiento en pago de imposiciones a profesores municipalizados y cierre de Parque
Villouta	21/10/97	Lumaco (1)	Informe sobre licitación de camiones tolva en la comuna
Villouta	21/10/97	Lumaco (1)	Informe sobre presupuesto de la municipalidad
Longton	5/11/97	Viña del Mar	Informe de gestiones de reparación de acceso al Jardín Botánico
Avila	5/11/97	Santiago	Informe sobre cesión de derechos de herencia inmobiliaria Áamepa 2001

Nota: (1) Por intermedio del Ministerio del Interior
 (2) Por intermedio de la Contraloría General de la República

Hemos visto el concepto de autonomía de las municipalidades, hemos analizado la inserción de los municipios como parte de la Administración del Estado, pero en ninguna parte está presente la dependencia de los municipios al Ministerio del Interior, esto es sin duda una mala señal respecto a la claridad de cómo deben canalizarse los oficios de este tenor.

Al analizar el cuadro anterior, vemos la diversidad de temas que están presentes en los oficios. Muchos de ellos que -desde nuestro punto de vista- no tienen ninguna importancia real para la función parlamentaria.

Es importante dejar claro que mucha de la información y/o antecedentes solicitados y que quizá no se refleje en el cuadro, sirve de base para los estudios que deben realizar los Diputados para el ejercicio legislativo.

Pero entrando al tema de la *forma*, el cómo solicitan los oficios de fiscalización y particularmente, al analizar las intervenciones, se constata claramente que en ningún momento se llama a la Sala a votar, respecto a la conformidad de lo solicitado por el Diputado requirente, siendo que esto está claramente establecido en el tantas veces mencionado artículo 48 número 1 de la Constitución Política de la República. *“Cualquier Diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, y”*.

Lo anterior, nos lleva a plantear que estamos frente a una especie de regla consuetudinaria en materia de fiscalización parlamentaria, esto es, la costumbre hace pensar que los miembros presentes, con su silencio, avalan la solicitud planteada por cualquier Honorable Diputado, y por tanto, debe ser despachada en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 número 1 de la Constitución Política.

Sin embargo este es no un tema que puede resolverse fácilmente, no basta que los Diputados se pronuncien, en forma favorable o negativa, o que el Presidente de la Cámara solicite el pronunciamiento mediante votación a los mismos, para que se despache el oficio en cuestión. Valga lo anterior para cualquier oficio de fiscalización o solicitud de antecedentes, según lo dispone el citado artículo 48 número 1, sino que debe formar parte de la costumbre jurídica, esto es, debe asentarse como una cuestión de regla, de norma, que tiene que ser necesariamente respetada.

La votación es requisito para la validez del acto. Su omisión vicia el acto. Entonces estamos frente a un problema de fondo, debe necesariamente existir este requisito fundamental. aún cuando haya acuerdos de *“todos los oficios de fiscalización se envían”*. situación que no nos consta -pero la costumbre parece decirlo- requisito constitucional para que el acto tenga validez jurídica.

Otro tema y que también es importante es hacia donde se derivan los oficios destinados a las municipalidades.

Estos, en un principio eran enviados directamente a las municipalidades, solicitando variados antecedentes, también son derivados al Ministerio del Interior para que a través de la Subdere los canalice a los

municipios, otros sin embargo, son canalizados a través de la Contraloría General de la República.

Por tanto, la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados está sujeta a limitaciones. Se excluyen los actos del Poder Judicial y del propio Poder Legislativo, quedando sujetos los actos de los órganos que constituyen el complejo orgánico denominado gobierno. Así también, dada la división territorial contemplada en el artículo 99 del Constitución Política del Estado, se estima que las municipalidades quedan excluidas de la fiscalización parlamentaria, lo anterior reafirmado por lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 107 de la Constitución, el cual señala el carácter autónomo de los municipios.

Lejos está el poder acusar constitucionalmente a alcaldes y concejales ante el incumplimiento de sus funciones o infracciones de las normas legales que rigen su labor, no obstante, los municipios formar parte de la Administración del Estado.

Conclusiones

CONCLUSIONES

Al hablar de facultad parlamentaria, estamos hablando del *“poder, derecho para hacer alguna cosa”*¹ que poseen los Diputados por mandato constitucional. Esta conceptualización tiene vital importancia, por cuanto el ejercer este mandato, acorde a lo dispuesto tanto en la Constitución Política del Estado como en la Ley Orgánica del Congreso Nacional, supone una claridad respecto a cómo debe efectuarse la fiscalización.

Por otra parte, los actos municipales están debidamente controlados y fiscalizados. Ya sea a través del control jerárquico inmediato; el que ejerce la Unidad de Control Interno del municipio; el ejercido por la Contraloría General de la República y el efectuado por el Concejo Municipal, a quién la Constitución Política del Estado le ha entregado el mandato de *“... ejercer funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras...”*² del municipio.

Esto nos lleva a señalar que *“la autonomía municipal constituye un principio de descentralización administrativa, pero no es un atributo de carácter absoluto, por lo que en su actuación las Municipalidades deben ajustarse a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios aplicables”*³

¹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. Madrid, España, 1992.

² Constitución Política del Estado. Artículo 108, inciso 2°.

³ Contraloría General de la República. Dictamen N° 16.818, de 1993

De acuerdo a lo planteado, la autonomía municipal no es argumento para escapar a la fiscalización. La autonomía es absolutamente compatible con el control.

Pero, fortalecer la fiscalización parlamentaria aumentando el ámbito a los municipios, es desmerecer el trabajo realizado por la Contraloría General de la República y ésta se encontraría con variados canales de denuncias que atender. Cabe mencionar que las solicitudes de la Cámara de Diputados tienen prioridad en cuanto a investigación. La figura del Concejo municipal, el encargado de fiscalizar los actos municipales, se vería en la práctica disminuido en sus atribuciones.

Entonces suponer que la Cámara de Diputados debe tener competencia para fiscalizar los actos municipales es en la práctica un exceso en el control sobre los municipios. Esto puede llevar a una duplicación de esfuerzos, con el consiguiente desgaste de la función municipal.

Basta analizar el ejercicio de la fiscalización, efectivamente nos encontramos con las limitantes que actualmente tiene la Cámara de Diputados en cuanto al control parlamentario sobre los municipios, sin embargo a pesar de esta limitante, en la práctica han ejercido un permanente control sobre ellos, de diversas maneras y de diversos modos; ya sea directamente oficiando a las municipalidades; a través de la Contraloría

General de la República o a través del Ministerio del Interior y los temas requeridos y/o antecedentes solicitados por los Diputados, a la luz de lo analizado, nos lleva a plantear que debe acotarse con mayor precisión la facultad fiscalizadora y la forma de ejecutarla, esto redundaría en un beneficio para la Cámara de Diputados como para el país. Esto también implica coordinar y armonizar las funciones con la Contraloría General de la República, de tal forma de no entorpecer y evitar duplicidades en el control.

Al plantear la hipótesis, lo hicimos con bastante certeza en su afirmación y verificación, luego de realizada la investigación, esto es una certeza cierta: primero, la Cámara de Diputados posee facultades fiscalizadoras con limitantes en cuanto a su ámbito ya que las Municipalidades escapan a su control. y segundo, la Cámara de Diputados excede sus facultades ejerciendo un control sobre ellas. Este control se lleva a cabo a través del Ministerio del Interior o a través de la Contraloría General de la República, principalmente.

Se hace necesario profundizar en el ámbito de competencias de la Cámara de Diputados, en cuanto a su facultad de fiscalización, para establecer con claridad los límites de acción; asimismo, es imprescindible fortalecer el conocimiento de las propias facultades en el seno de la Cámara, para de esta manera evitar un excesivo protagonismo, saturar el sistema con

oficios que no contribuyen y sólo desnaturalizan el propósito y/o el objetivo del mandato constitucional.

Por otra parte, se deben coordinar los esfuerzos, ya sea mediante una modificación constitucional, en orden a fortalecer la facultad de fiscalización, estableciendo claramente qué se entiende por actos del gobierno.

Ampliar la facultad de fiscalización a los municipios sería, a nuestro parecer, una duplicidad de funciones, toda vez que la Constitución Política del Estado ya ha entregado esta potestad al Concejo Municipal, el cual también está integrado por miembros de elegidos por votación popular, en un ámbito y territorio que lo hacen suyo. la comuna.

Bibliografía

De citas y Consultada

BIBLIOGRAFIA

- **AHUMADA M., OMAR.** *“Administración y Control de Gestión – Programa en Gestión Directiva Municipal”*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago de Chile, 1993.
- **AYLWIN A., PATRICIO; AZOCAR B., EDUARDO.** *“Manual de Derecho Administrativo”*. Editado por la Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago de Chile, 1996.
- **CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE.** *“La atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados y las facultades de los señores Diputados para solicitar información y formular opiniones”*. Oficina de Informaciones – Sección Jurídica. Valparaíso, 1997.
- **CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE.** *“Reglamento de la Cámara de Diputados”*. Valparaíso, 1998.
- **CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE.** *“Resumen de Oficios de Fiscalización (1994-1998)”*. Oficina de Partes – Cámara de Diputados. Valparaíso, 1998.
- **CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE.** Publicaciones Oficiales – Redacción de Sesiones. Valparaíso.
- **CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES CORDILLERA.** *“Manual de Gestión Municipal”*. Santiago de Chile, 1992.
- **CONSTITUCION POLITICA DE ARGENTINA.** En dirección Internet: <http://www.senado.gov.ar/>
- **CONSTITUCION POLITICA DE BOLIVIA.** En dirección Internet: <http://www.congreso.gov.bo/constitu.htm>
- **CONSTITUCION POLITICA DE BRASIL.** En dirección Internet: <http://www.solar.com.br/~redebras/norma.html>
- **CONSTITUCION POLITICA DE CHILE.** Ediciones Publliley. Editorial Jurídica Manuel Montt, Santiago de Chile, 1998.

- **CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA.** En dirección Internet:
<http://www.fij.edu.co/constitucion/cons.htm>
- **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS.** En dirección Internet: <http://www.georgetown.edu>
- **CONSTITUCION POLITICA DE ECUADOR.** En dirección Internet:
<http://www.ecuanex.apc.org/constitucion/>
- **CONSTITUCION POLITICA DE PARAGUAY.** En dirección Internet:
<http://colegio.simplenet.com/constituciones.html>
- **CONSTITUCION POLITICA DE PERU.** En dirección Internet:
<http://www.congreso.gov.pe/>
- **CONSTITUCION POLITICA DE VENEZUELA.** En dirección Internet:
<http://www.sagi.ucv.edu.ve/legislaext/c3t5cn.html>
- **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISION DE MUNICIPALIDADES.** Seminario: *"La Contraloría General de la República y la Administración Municipal"*. se. Santiago de Chile, 1986.
- **CORPORACION DE PROMOCION UNIVERSITARIA.** *"Teoría general del Estado - Programa en Gestión Directiva Municipal"*. Santiago de Chile, 1993.
- **CUMPLIDO C., FRANCISCO.** *"¿Estado de Derecho en Chile?"* Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH). Santiago de Chile, 1983.
- **DIARIO EL MERCURIO.** Editorial, lunes 14 de septiembre de 1998. Santiago de Chile, 1998.
- **ETCHEPARE JENSEN, JAIME.** *"Municipalidades, ¿Instancia Política o Administrativo-local?"* Fotocopia. se. Santiago de Chile, 1992.
- **HERNANDEZ S., ROBERTO; FERNANDEZ C., CARLOS; BAPTISTA L., PILAR.** *"Metodología de la Investigación"*. McGraw-Hill Interamericana Editores. México D.F., México, 1998.
- **KARPEN, ULRICH.** Artículo *"Condiciones de la eficiencia del Estado de Derecho especialmente en los países en desarrollo y en despegue"*. Revista Estudios Sociales Nº 72. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile, 1992.

- **LEY Nº 18.575, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.** Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago de Chile, 1993.
- **LEY Nº 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES.** Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago de Chile, 1993.
- **LEY Nº 18.834, ESTATUTO ADMINISTRATIVO.** Editorial Jurídica ConoSur Ltda. 3ª edición, Santiago de Chile, 1996.
- **LEY Nº 18.918, ORGANICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL.** Recopilación de Leyes y Reglamentos. Contraloría General de la República. Santiago de Chile, 1991.
- **LEY Nº 19.175, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO REGIONAL Y ADMINISTRACION REGIONAL.** Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago de Chile, 1993.
- **LIRA B., BERNARDINO.** *“El Estado de Derecho en la Historia de Chile”.* Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1996.
- **MADARIAGA G., MONICA.** *“Seguridad Jurídica y Administración Pública en el siglo XX”.* Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1993.
- **NAVARRO B., ENRIQUE.** *“La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”.* Revista de Derecho Público, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Nº 49. Santiago de Chile, 1991.
- **OJEDA O., BERNARDO.** *“Probidad Administrativa”.* Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago de Chile, 1995.
- **PANTOJA B., ROLANDO.** *“Apuntes de Derecho Administrativo, Magíster en Gerencia Pública. Universidad de Santiago de Chile (USACH)”.* Santiago de Chile, 1997.
- **PANTOJA B., ROLANDO.** *“La Organización Administrativa del Estado”.* Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1998.
- **PEREZ C., EDUARDO.** *“Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Reforma Municipal”.* Editorial Jurídica ConoSur Ltda. Santiago de Chile, 1992.

- **REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.** Diccionario de la Lengua Española, Vigésima primera edición. Editorial Espasa Calpe S.A. España, Madrid, 1992.
- **SERANI, EDMUNDO.** *“Rol fiscalizador de la Cámara de Diputados”*. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Serie Estudios Año VII, N° 165. Santiago de Chile, 1997.
- **SILVA C., ENRIQUE.** *“Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El Control Público”*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1994.
- **SOTO KLOSS, EDUARDO.** *“El artículo 48 N° 1 de la Constitución. Fiscalizar los actos del gobierno, su sentido y alcance”*. Revista de Derecho Público, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. N° 55 y 56. Santiago de Chile, 1994.
- **SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, MINISTERIO DEL INTERIOR.** *“Guía de Ministerios”*. Serie Modernización Administrativa. Ediciones LOM. Santiago de Chile, 1993.

Anexos

**DOCTRINA COMPARADA
FACULTADES DE CÁMARAS DE DIPUTADOS
EN PAÍSES DE AMÉRICA**

Atribuciones de la Cámara de Diputados

Estados Unidos

Art. 1 Secc. 2-5. La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultad para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidad oficiales.

Argentina

Art. 44. A la Cámara de Diputados corresponderá exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

Art. 45. Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, sus Ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Bolivia

Art. 62. Corresponde a la Cámara de Diputados:

1. Elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mayoría absoluta de votos de las ternas propuestas por el Senado;
2. La iniciativa en el ejercicio de las atribuciones 3ª, 4ª y 14ª, del Art. 59. Considerar la cuenta del estado de sitio que debe presentar el Ejecutivo, aprobándola o abriendo responsabilidad ante el Congreso;
3. Acusar ante el Senado a los Magistrados de la Corte Suprema por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones;
4. Proponer ternas al Presidente de la República para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales en que participe el Estado, y
5. Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes.

Brasil

Art. 51. Compete privativamente a la Cámara de Diputados:

- I. Autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado;
- II. Proceder a la petición de cuentas del Presidente de la República, cuando no fueran presentadas al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura de la sesión legislativa;

- III. Elaborar su reglamento interno;
- IV. Regular su organización, funcionamiento, policía, creación, transformación o extinción de los cargos, empleos y funciones de sus servicios y fijación de la respectiva remuneración, observando los parámetros establecidos en la ley de directrices presupuestarias, y
- V. Elegir los miembros del Consejo de la República en los términos del Art. 89, VII.

Colombia

Art. 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

- 1. Elegir al Defensor del Pueblo;
- 2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República;
- 3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación;
- 4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por particulares contra los expresados

funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado, y

5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Chile

Art. 48. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el sólo hecho de entregar su respuesta. Cualquier Diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.
2. Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

- a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;
- b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;
- c) De los magistrados de los Tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;
- d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y
- e) De los Intendentes y Gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso. Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) podrán

interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los Diputados en ejercicio. En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los Diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciase dentro de los treinta días siguientes.

Paraguay

Art. 153. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. Iniciar la consideración de los proyectos de ley referentes a los sistemas tributario, monetario y bancario, a la contratación de empréstitos y al Presupuesto General de la Nación;
2. Iniciar la consideración de todo proyecto relativo a la legislación electoral municipal;
3. Sin perjuicio de sus facultades propias, cuando del informe del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución del Presupuesto General de la Nación,

surgen malos manejos en las inversiones públicas, adoptar las medidas pertinentes conforme se establecen en esta Constitución y las leyes, y

4. Por mayoría absoluta de dos tercios, iniciar juicio ante el Senado a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, en los casos previstos en el artículo 196.

Perú

Art. 90. “El poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única...”

Art. 96. Cualquier representante del Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia, a los gobiernos locales y a las instituciones que señale la ley, los informes que estime necesarios.

Art. 97. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

Art. 98. El Presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.

Art. 99. Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes del Congreso; a los Ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después que hayan cesado en éstas.

Art. 100. Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función, sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Venezuela

Art. 153. Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

1. Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario;
2. Dar voto de censura a los Ministros; la moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento;
3. Las demás que señalen esta Constitución y las leyes.

Anexos

**DOCTRINA COMPARADA
SOBRE MUNICIPALIDADES
EN PAÍSES DE AMÉRICA**

Gobiernos Municipales

Bolivia

Art. 200. El Gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá Juntas Municipales. Los Alcaldes serán rentados. En los cantones habrá Agentes Municipales.

Art. 203. Mediante ley se delimitará la jurisdicción territorial de cada municipio.

Brasil

Art. 29. El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos:

- I. La elección del Prefecto, del Viceprefecto y de los Vereadores, para un mandato de cuatro años, mediante votación directa y simultánea realizada en todo el Estado,
- II. La elección del Prefecto y del Viceprefecto hasta noventa días antes del término del mandato de aquellos a los que deban suceder,

aplicándose las reglas del art. 77, en el caso de municipios con más de doscientos mil electores;

- III. La toma de posesión del Prefecto y Viceprefecto del Municipio; observándose los siguientes límites:
- IV. Un número de Vereadores proporcional a la población del Municipio, observándose los siguientes límites:
 - a) Un mínimo de nueve y máximo de veintiuno en los Municipios de hasta un millón de habitantes;
 - b) Un mínimo de treinta y tres y máximo de cuarenta y uno en los Municipios de más de un millón y menos de cinco millones de habitantes;
 - c) Un mínimo de cuarenta y dos y máximo de cincuenta y cinco en los Municipios de más de cinco millones de habitantes.
- V. La remuneración del Prefecto, del Viceprefecto y de los Vereadores será fijada por la Cámara Municipal en cada legislatura para la siguiente, observando lo que disponen los arts. 37, XI, 150, II, 153, III y 153, 2º, I;
- VI. La inviolabilidad de los Vereadores por sus opiniones, palabras y votos manifestadas en el ejercicio del mandato y en la circunscripción del Municipio;
- VII. Las prohibiciones e incompatibilidades, en el ejercicio del cargo de Vereador, serán similares, en lo posible, a lo dispuesto en esta Constitución para los miembros del Congreso Nacional y, en la

Constitución del respectivo Estado, para los miembros de la Asamblea Legislativa;

- VIII. Enjuiciamiento del Prefecto ante el Tribunal de Justicia;
- IX. Organización de las funciones legislativas y fiscalizadoras de la Cámara Municipal;
- X. Cooperación de las asociaciones representativas en la planificación Municipal;
- XI. Iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del Municipio, de la ciudad o de los barrios, a través de la manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado, y
- XII. Pérdida del mandato del Prefecto en los términos del art. 28, párrafo único.

Colombia

Art. 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes.

Art. 312. En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años que se denominará concejo

municipal, integrada por no menos de siete ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

Chile

Art. 107. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.

Los alcaldes, en los casos y formas que determine la ley orgánica constitucional respectiva, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de

ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la consulta y efectos.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios. Asimismo, podrán constituir o integrar corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro cuyo objeto sea la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte. La participación municipal en ellas se regirá por la ley orgánica constitucional respectiva.

Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupaciones de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley.

La ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia.

Art. 108. En cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal en conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades. Durarán cuatro años en sus cargos y

podrán ser reelegidos. La misma ley determinará el número de concejales y la forma de elegir al alcalde.

El concejo 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 respectiva.

La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos

Ecuador

Art. 121. (a) Cada cantón constituye un municipio.

(b) Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta con arreglo a la ley.

(c) En los Concejos de capitales de provincia y en los demás que reúnan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la ley, hay un alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, quien preside el concejo con sólo voto dirimente.

Art. 122. (a) Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de autonomía propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y los municipios.

(b) Puede establecer distintos regímenes atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción. Sus rentas no pueden ser inferiores a las actuales y se incrementarán de acuerdo con la ley.

(c) Sólo en virtud de la ley, puede imponerse deberes y regulaciones a los concejos provinciales o a los municipios. Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración.

Paraguay

Art. 17. Queda reconocida la autonomía municipal. La ley determinará las modalidades con que dicha autonomía será garantizada a los municipios, tanto en el orden político como en el jurídico, el económico y el administrativo. Comprenderá esencialmente la elección y designación de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia, la determinación de sus bienes y los requisitos y limitaciones para disponer de ellos, así como la de sus ingresos y la forma de recaudarlos e invertirlos; la responsabilidad del gobierno municipal, y los recursos contra sus resoluciones.

Art. 19. La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y a otros factores determinantes de su desenvolvimiento.

Art. 20. Toda ciudad o pueblo será cabecera de un municipio y sede obligatoria de sus autoridades.

Venezuela

Art. 25. Los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.

Art. 27. La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Art. 29. (a) La autonomía del municipio comprende:

1. La elección de sus autoridades;
2. La libre gestión en las materias de su competencia, y
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

(b) Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes