

Documento para la Discusión

Comisión Gobernanza Municipal, El Rol de los Concejales, Ediles y Veedores¹

Joseline Sánchez Mora
Asesora AChM

ODS 16 “Paz Justicia e Instituciones Sólidas”.

Resumen

“El gobierno local es el encargado de preocuparse por las necesidades de un territorio específico y sus ciudadanos, con una cobertura menor al gobierno nacional o regional. Esto permite que el gobierno sea con mayor atención a la identidad del territorio que se administra. Cada gobierno local tiene sus propias autoridades, elegidas democráticamente por los ciudadanos de la división territorial vigente en el país respectivo. En América Latina los gobiernos locales son denominados como Municipios y tienen patrimonio propio y la posibilidad de ejercer la administración de su territorio, en el marco de la constitución nacional. Cada municipio tiene su propio gobierno, comandado por un alcalde, máxima autoridad y responsable de la administración. El gobierno municipal se compone por un órgano colegiado superior, que delibera, fiscaliza y resuelve las políticas y planes a desarrollar por el Municipio. Los concejales y ediles son parte fundamental del gobierno municipal, ampliando la visión que tiene la máxima autoridad sobre las tareas del Municipio. Cabe destacar que dentro del gobierno municipal, la tendencia en América Latina es avanzar cada vez más hacia la transparencia, mayor atribuciones de fiscalización a los concejales y a establecer instancias de participación vinculante de la comunidad. Estos son pilares para establecer una gobernanza municipal. Una gobernanza que vaya más allá de las autoridades e incluya a la comunidad, otorgándole mediante la transparencia mayores herramientas de fiscalización y donde puedan influir en las decisiones que afecten su territorio. Los gobiernos locales son la entrada de los ciudadanos a los servicios públicos, por lo que resulta primordial que se disipen dudas de corrupción mediante la transparencia y la participación y que se entregue un buen servicio a la comunidad”.

Abstract

“The local government is in charge of worrying about the needs of a specific territory and its citizens, with less coverage to the national or regional government. This allows the government to pay more attention to the identity of the territory that is administered. Each local government has its own authorities, democratically elected by the citizens of the territorial division in force in the respective country. In Latin America, local governments are called Municipalities and have their own assets and the possibility of exercising the administration of their territory, within the framework of the national constitution. Each municipality has its own government, commanded by a mayor, the highest authority and responsible for administration. The municipal government is composed of a higher collegiate body, which deliberates, supervises and resolves the policies and plans to be developed by the Municipality. The councilors and councilors are a fundamental

¹ Versión revisada por Nicolás Gatica e Iván Borcoski.



part of the municipal government, expanding the vision that has the highest authority over the tasks of the Municipality. It should be noted that within the municipal government, the trend in Latin America is to advance more and more towards transparency, greater powers of oversight

for councilors and to establish instances of binding participation of the community. These are pillars to establish municipal governance. A governance that goes beyond the authorities and includes the community, granting them through transparency greater control tools and where they can influence the decisions that affect their territory. Local governments are the entry of citizens to public services, so it is essential that doubts about corruption be dispelled through transparency and participation and that a good service be delivered to the community»

PILARES DE GOBERNANZA LOCAL

UN LLAMADO A LA ACCIÓN
DE LOS GOBIERNOS LOCALES

AUTONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD

Aumento del presupuesto a gobiernos locales que sean libre disposición, de parte del gobierno nacional.
Distribución equitativa de los recursos entre gobiernos nacionales y subnacionales.
Administración eficiente de recursos locales



USO DE TECNOLOGÍAS

Aumento de servicios por teléfono e internet, para facilitar la tramitación de servicios, la participación, la comunicación y la transparencia entre el gobierno local y los ciudadanos.



PARTICIPACIÓN

Posibilidad de que los ciudadanos participen de forma efectiva en las decisiones que les afecten. Puedan participar sobre el ordenamiento territorial, asignaciones presupuestarias, propuestas de seguridad y más.



TRANSPARENCIA

Publicación voluntaria de autoridades y trabajadores. También de archivos, reuniones, actividades y datos recogidos por los gobiernos locales. Esto ayuda a conseguir la confianza ciudadana.



Preguntas Orientadoras

- **¿Pueden contribuir los Concejales, Ediles y Veedores al buen gobierno local? Cuales son las experiencias desde la Gestión, la transparencia y la participación?.**
- **Es convenientes expandir el campo de acción de los concejales, ediles y veedores para mejorar la gestión municipal e incentivar el desarrollo local?**
- **¿Los Concejales, Ediles y Veedores, ejercen plenamente el rol fiscalizador mandatado? Como mejorar está facultad?**

I. Presentación General:

Los Concejales, ediles y veedores son autoridades locales elegidas democráticamente por la ciudadanía. En ese sentido, son los encargados de hacer efectiva la participación de la comunidad local en la comuna o cantón, según su división territorial y entre sus principales atribuciones está la función fiscalizadora, resolutive, regulatoria y de planificación, que la ejercen esencialmente en su conjunto, en el seno del Concejo Municipal.

A través de este trabajo, se busca analizar el marco jurídico vigente que tienen los Concejales, Ediles y Veedores en América Latina y el Caribe, con una especial atención en sus deberes, atribuciones y herramientas de fiscalización, como asimismo, sus principales prohibiciones y obligaciones a las que se encuentra sujetas. En esa línea, se busca hacer una reflexión sobre la eficacia y eficiencia de las actuales herramientas de fiscalización, de los marcos regulatorios y de los mecanismos que garanticen la participación efectiva, con la que cuentan hoy en día, estas autoridades y de esa forma llevan a cabo su gestión en los territorios.

La idea, es ir identificando pistas que nos permitan ir adecuando nuestros marcos jurídicos en correspondencia con los objetivos de desarrollo Sostenible (ODS), acuerdos adoptados y aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Estas traducen, **“en un llamamiento mundial a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y asegurar que todos los seres humanos disfruten de paz y prosperidad”**². En este sentido, y con la finalidad de tratar esta temática, nos hemos centrado principalmente el ODS número 16³, esto es, **“Paz, Justicia e Instituciones sólidas”**, lo que nos pone el desafío y la obligación a su vez, de contar con normas claras, eficiente y transparentes y con presupuestos locales integrales y realistas, que son primordiales para llegar a tener, una sociedad en paz e inclusivas.

II. Objetivos:

1. Hacer un análisis comparativo de las regulaciones de los concejales, ediles y veedores en América latina y el Caribe, con especial énfasis en atribuciones, derecho, deberes y obligaciones;
2. Llevar a cabo un examen de las herramientas con que cuentan los concejales, ediles y veedores para llevar a cabo su gestión;

² Declaración de Caldas, una agenda territorial para los objetivos de desarrollo sostenible. El rol insustituible de los gobiernos locales (septiembre de 2018), p.2

³ ORG, “Objetivo 16: promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”, recuperado, <http://www.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice>

3. Hacer conclusiones para ver camino a seguir para que el Concejo Municipal sea una instancia eficaz, responsable e inclusiva a todos sus niveles;
4. Planificar una serie de acciones tendientes a lograr municipios más equilibrados en cuanto al poder local.

III. Definiciones

En forma previa a tratar el estudio del régimen vigente de los Concejales en Latinoamérica y el Caribe, es conveniente efectuar algunas precisiones respecto a ciertos conceptos que estarán presente a lo largo de nuestro trabajo. En ese sentido, debemos preguntarnos, que entendemos por Municipio, por Concejales, por Concejo Municipal, por Fiscalización municipal, entre otras nociones claves que vamos a tratar.

Así, para la Ley Orgánica de Régimen Municipal Ecuatoriana⁴, ***“El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.*”**

El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales”.

Más adelante señala además: ***“Cada municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la ley”.***

Para Chile, la ley orgánica constitucional de municipalidades⁵, señala que ***“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 las respectivas comunas”.***

En conformidad con el art. 118 de la Constitución chilena en cada municipalidad habrá un concejo integrado por concejales elegidos por sufragio universal, enumera como características principales del Concejo: es un órgano integrante de la municipalidad, es un órgano colegiado, puesto que su integración es pluripersonal y sus actuaciones se

⁴Ley orgánica de régimen municipal, codificación

⁵ Ley N°18.965

materializan por acuerdos. Es un órgano de generación popular, ya que sus miembros son elegidos por sufragio universal.

Por su Parte, la Ley Orgánica de Municipalidades⁶ de Argentina, asigna al Concejal un rol más deliberativo, en su artículo primero “La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal”.

Por otro lado, En Uruguay se distingue entre Municipio y Gobierno Municipal⁷, el primero es: ***“La circunscripción territorial en la que se asienta el tercer nivel administrativo de gobierno del país. Abarca las áreas urbanas, rurales o ambas y puede contar con subdivisiones territoriales”*** y Gobierno Municipal: ***“Es el órgano elegido por la ciudadanía que tiene competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al tercer nivel político-administrativo de gobierno”***.

Finalmente, el Código Municipal en Guatemala⁸, define en su artículo 1º al ***“Municipio, diciendo que es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos. Públicos. Se caracteriza, primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de distrito”***.

1. Antecedentes Generales y Específicos de la situación respectiva en América Latina:

En cuanto, a las legislaciones de la región que hacen referencia a los Concejales, podemos señalar en primer lugar, que en Ecuador, por ejemplo, la ley no define específicamente a un concejal, ni que es el Concejo Municipal, pero si señala, que el gobierno cantonal está a cargo del concejo municipal, quien tiene facultades normativas cantonales, de planificación, consultivo y de fiscalización, presidido por el Alcalde, quien cuenta con el voto dirimente.

La ley señala que la función de concejal es obligatoria e irrenunciable, salvo causa legítima para no desempeñarla como ser mayor de sesenta años de edad o padecer de alguna enfermedad o impedimento físico que haga imposible el ejercicio de la función o que no permita dedicarse a esa función, entre otras.

⁶ Decreto-ley 6769/58

⁷ Ley nº 18.567 “descentralización política y participación ciudadana”

⁸ Decreto 12-2002, Código Municipal

Algunas de las atribuciones de los concejales, son: 1) Participar en el estudio y resolución de todas las cuestiones de carácter municipal, político o gubernamental que correspondan al concejo; 2) Solicitar por escrito de cualquier dependencia municipal, previo conocimiento del alcalde, los informes que estime necesarios para cumplir su cometido; y, 3) Ser escuchado en el seno del concejo y de las comisiones.

En Chile, hasta el momento, la ley no ha definido que es un concejal, se ha limitado a señalar que las municipalidades están constituidas por el alcalde, que será su máxima autoridad, y por el concejo, el que tiene carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala la ley.

En Uruguay la ley de descentralización y participación ciudadana también se limitó a establecer cuáles eran las atribuciones de los Concejales, entre ellas: Participar en las sesiones del Municipio y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes, ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde, representar al Municipio cuando éste así lo disponga, proponer al Cuerpo planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia, etc.

En Guatemala, es quizás el único de los países que tomamos en esta muestra que dedicó un artículo dentro de su Código Municipal (art. 9) para definir Concejo y Gobierno Municipal:

“El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en 1a cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de 1a materia.

El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”.

Derechos y Atribuciones de los Concejales

En Ecuador, De acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son deberes de los concejales: asistir obligatoriamente a la sesión inaugural de Concejo, dirigir o integrar las comisiones para las que hubiere sido nombrado por la Comisión de Mesa, desempeñar con diligencia y esmero los cometidos que le imparta el Concejo, contribuir a la defensa de los bienes y recursos municipales y al incremento de los mismos,

coadyuvar celosamente al cabal cumplimiento de los fines y funciones municipales. Entre las atribuciones de los concejales la Ley establece: participar en el estudio y resolución de todas las cuestiones de carácter municipal político o gubernamental que correspondan al Concejo; solicitar por escrito a cualquier dependencia municipal, previo conocimiento del Alcalde, los informes que estime necesarios para cumplir su cometido, así como ser escuchado en el seno del Concejo y las comisiones.

Entre las atribuciones de los concejales la Ley establece: participar en el estudio y resolución de todas las cuestiones de carácter municipal político o gubernamental que correspondan al Concejo; solicitar por escrito a cualquier dependencia municipal, previo conocimiento del Alcalde, los informes que estime necesarios para cumplir su cometido, así como ser escuchado en el seno del Concejo y las comisiones.

En Chile, la última modificación legal más grande data del año 2014, esa ley permitió la incorporación de una serie de derechos con los que no contaban los Concejales para realizar en forma más eficiente su gestión, tales como: Derecho general a ser informado de la marcha y funcionamiento de la municipalidad, a una dieta y a una asignación anual, derecho de ausentarse a sus labores habituales para el cumplimiento de su labor contando con permisos de su empleador hasta por 8 horas semanales, no acumulables, con el objeto de asistir a todas las sesiones del concejo y de las comisiones de trabajo que éste constituya, pueden afiliarse a un sistema de pensiones, para estos efectos se toma como cuenta ajena, Al margen de lo anterior, se establecieron derechos supeditados a que el Municipio cuente con el suficiente presupuesto municipal, tales como: derecho a capacitarse y a contar con medios de apoyos útiles y necesarios para desarrollar su labor⁹.

En cuanto a las herramientas de fiscalización del Concejo Municipal

Existe hoy una notable tendencia en América Latina y en el Mundo, que se hace cada vez más creciente, de otorgar a los gobiernos locales nuevas funciones y nuevos servicios a proveer, obligándolos de ésta manera a reorganizar el municipio en función estas nuevas tareas.

En contraposición a lo anterior, se vislumbra que no ha existido un otorgamiento de nuevas herramientas para que los concejales puedan enfrentarse también a estos nuevos retos, lo que hace necesaria una revisión en cuanto a el rol que juega en este nuevo escenario el Concejo Municipal, cuales son las atribuciones que se les otorgará

⁹ Con posterioridad al establecimiento de este derecho, la Contraloría General de la Republica, principal ente fiscalizador de las Municipalidades en Chile, emitió el Dictamen 5.500-2016, en el cual se establece cuáles son los requisitos para otorgar este derecho, dentro de los cuales se encuentra: que en la asignación de los medios, los municipios den un trato igualitario a todos los ediles, de manera que no exista discriminación o preferencia, por cualquier causa -edad, sexo, raza, condición o afinidad política, entre otros-, respecto de los concejales de la comuna.

para fiscalizar nuevas y novedosas tareas del municipio, entre otras y en la ejecución de políticas adoptadas en otros niveles de decisión.

En cuanto a la transparencia:

Los Concejales parecen no ser frecuentemente sujetos obligados, en ese sentido, para la politóloga y doctoranda, Gloria De La Fuente¹⁰, *“es importante saber cuáles son los sujetos obligados, fundamentalmente porque permite observar en qué medida es posible que la cultura de la transparencia penetre en distintas esferas del Estado”*. Esto se debe a dos razones, según la autora, la primera tiene que ver con el tipo de organización administrativa de Estado (las normas para Estados Federales es distinta que en los de forma Unitaria, en la federal solo cubre federación o provincias, no tiene repercusión en todo el territorio, en Argentina no existe ley nacional para este fin, sin embargo algunas provincias han avanzado más que en otros que no existe norma, otra razón apunta al número de sujetos obligados.

IV. CONCLUSIONES FINALES Y PROPUESTAS

- 1.- Establecer reglamentaciones más eficientes para concejales, ediles y veedores, en el sentido de otorgar mayores facultades y atribuciones apegadas a la realidad de los territorios en donde ejercen sus funciones;
- 2.- Las nuevas políticas y reglamentaciones deben orientarse en la nivelación del poder local ejercido en lo local, haciendo una revisión exhaustiva de cuáles son las atribuciones, derechos y deberes que son eficaces y cuales han ido perdiendo eficacia producto de la modernización de los servicios y las nuevas funciones delegadas desde otros niveles de decisión;
- 3.- A fin de cumplir plenamente con el ODS N°16 es importante Reforzar la transparencia en el local, incorporando en nuestra legislación la obligatoriedad para todas las autoridades locales para reducir considerablemente la corrupción y el soborno¹¹ en todas sus formas, creando un puente de credibilidad y confianza con los ciudadanos;
- 4.- Implementar mecanismos que permitan un trato igualitario entre Concejales;
- 5.- Establecer Comisiones de trabajo vinculantes para el municipio y la comunidad.

¹⁰Consejo para la Transparencia: “El Derecho de Acceso a la Información pública en América Latina y los países de la RTA”, Revista “Transparencia y Sociedad”, Edición N°2, p.28, año 2014

¹¹ORG. Datos destacables del ODS 16: “La corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de US \$ 1,26 billones para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de \$ 1.25 al día por encima de \$ 1.25 durante al menos seis años”



V. BIBLIOGRAFÍA:

Consejo para la Transparencia: “El Derecho de Acceso a la Información pública en América Latina y los países de la RTA”, Revista “Transparencia y Sociedad”, Edición N°2, diciembre de 2014

Consejo para la Transparencia: “las relaciones que posibilitan la corrupción en los Municipios” Revista “Transparencia y Sociedad”, Edición N°2, Noviembre de 2015

“La planificación estratégica y el arte del buen gobierno”- María Gracia Pizarro, N°10, Granada 2007

“Declaración de caldas: una agenda territorial para los objetivos de desarrollo sostenible. El rol insustituible de los gobiernos locales”- septiembre de 2018

“Historia del Gobierno Local en Chile”- Asociación Chilena de Municipalidades-Chile - 2004

“Manual del Concejal”- Asociación Chilena de Municipalidades- Chile-año 2017

OCDE: “Revisión de gobernabilidad multinivel en Chile: modernización del sistema municipal”- 2017

Informe GOLD de FLACMA