



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO, TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y
CONTROL

**LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CHILE**

JORGE ALBERTO ORTEGA GUTIERREZ

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae,
para optar al grado de Magister en Derecho Público, Transparencia, Regulaciones
y Control

Profesor Guía: Gabriel Celis Danzinger

Santiago, Chile

2018

Agradecimientos.

En estas líneas quiero expresar mi mayor gratitud por la guía y paciencia del profesor Gabriel Celis Danzinger. A mis padres por su constante amor y preocupación. A mi amiga y colega Laura Ampuero, por su respaldo y humor a toda prueba.

A mi amada Denisse por su apoyo y consejo constante y a mis pequeñas hijas, recién nacidas, Mariana y Valentina, por el amor infinito que provocan en mí.

“Entre todas las libertades, la de las comunas, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones del poder. Entregadas a sí mismas, las instituciones comunales no podrían casi luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte; para defenderse con éxito, es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que se hallen envueltas en las ideas y en las costumbres nacionales. Así, en tanto que la libertad comunal no ha cristalizado en las costumbres, es fácil destruirla, y no puede entrar en las costumbres sino después de haber subsistido por largo tiempo en las leyes.”

Tocqueville

Índice

INTRODUCCION.....	1
Capitulo Primero. La autonomía Municipal en el ordenamiento jurídico	3
1. Centralización, descentralización, desconcentración y autonomías en el derecho chileno. Rompiendo con clasificaciones tradicionales: Las autonomías también son sistemas de organización administrativa.	3
1.1 Centralización administrativa.	6
1.2 Desconcentración Administrativa.	10
1.3 Descentralización administrativa.	17
1.3.1 Concentración y Centralización.	21
1.3.2 Tutela y jerarquía.	22
1.4 La autonomía como sistema de organización administrativa.	23
2. Concepto de autonomía o acentralización, desde el punto de vista de los sistemas de organización administrativa. Una aproximación desde el punto de vista de los sistemas de organización administrativa en el Derecho Administrativo chileno.....	27
2.1 La autonomía administrativa bajo el prisma del principio de juridicidad.	32
3. Distinción entre autonomías constitucionales y legales en el ordenamiento jurídico chileno.	33
4. Distinción entre autonomías y órganos descentralizados en el Derecho Administrativo chileno. El criterio de relación con el poder central (Estado-Fisco).	40
Capitulo Segundo. Concepto y Alcance de la Autonomía Municipal.....	44
1. Fundamentos jurídicos de la autonomía municipal. La Constitución Política y la Ley N° 18.695. La Jurisprudencia constitucional y administrativa.....	44
2. Concepto de autonomía Municipal. Hacia una definición doctrinaria.	62
3. Contenido de la autonomía Municipal y sus elementos.	70
4. Límites de la autonomía municipal. Las denominadas deficiencias de la autonomía municipal chilena. La dependencia financiera del Estado-Fisco.	75
4.1 Las deficiencias de la autonomía municipal chilena.....	81
4.2 La dependencia financiera del Estado/Fisco.....	93

4.2.1 La situación de Fondo Común Municipal.	106
Capítulo Tercero. Conclusiones de la investigación. Sobre el modelo de <i>acentralización</i> administrativa municipal en el Estado chileno y propuestas de reforma legislativa.	110
3.1. La autonomía consagrada en la Constitución Política, constituye un sistema de organización administrativo caracterizado por un <i>vínculo de finalidad</i> con el poder central: la <i>acentralización</i> administrativa.....	110
3.2. La autonomía municipal, como atributo fundamental de su carácter <i>acentralizado</i> , posee manifestaciones claramente identificables en la normativa constitucional y legal.	113
3.3 En la autonomía municipal, se distinguen: un contenido normativo, contenido institucional y contenido organizativo.	114
3.4 No obstante, la autonomía municipal presenta importantes deficiencias que merman y atenúan su <i>acentralización</i>	116
3.5. Nuestra propuesta de reforma legislativa.....	117
BIBLIOGRAFÍA	122

INTRODUCCION.

En la actualidad, nuestros municipios han sido caracterizados como una categoría de organización administrativa fundamental en el proceso de descentralización del Estado chileno. Asimismo, constituyen una de las entidades administrativas donde con mayor intensidad se manifiesta el principio de participación ciudadana, principalmente a través de los plebiscitos comunales y de las corporaciones y fundaciones edilicias, que indirectamente también colaboran en el aludido fenómeno de descentralización del poder central.

Sin embargo, se presenta la interrogante respecto de la genuina naturaleza jurídica de los municipios, es decir, sobre cuál es el sistema de organización administrativa del Estado en el cual pueden encasillarse lo que, por cierto, nos plantea la pregunta sobre si pueden considerarse como entidades autonómicas o acentralizadas, y no descentralizadas, que es el objeto medular al cual está tesina pretende avocarse.

En efecto, recordemos que el propio inciso cuarto, del artículo 118 de nuestra Constitución Política, conceptualiza 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”, definición que es reiterada en los mismos términos por el artículo 1° de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades -publicada en el Diario Oficial de 31 de marzo de 1988; y cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial de 26 de julio de 2006.-

Bajo la tesis que nos impulsa, la autonomía municipal, se postula como una cualidad fundamental de estas corporaciones, para el cumplimiento de sus funciones. No obstante, el concepto de autonomía adolece de imprecisión e induce a confusión siendo, por tanto, fundamental determinar su naturaleza y

alcance en nuestro ordenamiento jurídico interno, sobre la base de la legislación y de la jurisprudencia interna.

Por de pronto, se debe dejar establecido que la autonomía municipal es un concepto que se refiere a las relaciones de las municipalidades con los demás órganos de la Administración del Estado. Es respecto de este último aspecto que el municipio se dice autónomo, no obstante, su pertenencia a la propia Administración, y, por lo tanto, es fundamental analizar dicha relación desde el punto de vista de sus facultades y competencias, sus límites y fuentes, para determinar los elementos y componentes y su posición en relación a los demás entes públicos dotados de autonomía

En efecto, el análisis sobre el alcance jurídico del concepto de autonomía municipal, no puede estar completamente afinado, si no se aborda en el contexto de los demás órganos estatales dotados de naturaleza acentralizada, como por otra parte, su grado de vinculación, o más bien, de coordinación administrativa con el poder central (Estado-Fisco).

Por otra parte, es fundamental analizar la autonomía municipal en base a sus diferencias estructurales con el concepto de descentralización administrativa, ya que este último, obedece a una relación de tutela o supervigilancia con el mencionado poder central, la que se supone ausente en un sistema de organización acentralizado, que no admite tales vinculaciones.

Finalmente, sostenemos la existencia de deficiencias en la autonomía municipal chilena que merman o atenúan su carácter acentralizado, siendo la más gravitante aquella de carácter financiero que genera espacios de dependencia respecto del Estado/Fisco. Junto a los demás aspectos indicados, el presente trabajo pretende identificarlas y caracterizarlas realizando una sintética propuesta de las reformas legislativas necesarias para corregir el modelo de acentralización de los municipios chilenos.

Capítulo Primero. La autonomía Municipal en el ordenamiento jurídico

1. Centralización, descentralización, desconcentración y autonomías en el derecho chileno. Rompiendo con clasificaciones tradicionales: Las autonomías también son sistemas de organización administrativa.

El fundamento y objeto esencial de toda actuación del Estado es el bien común. Para el logro de ello, el Estado se organiza, estructura y crea normas jurídicas que constituyen los sistemas de organización administrativa a través de los cuales se pretende la satisfacción de necesidades de interés general.

Los sistemas de organización administrativa, otorgan estructura al Estado, establecen la forma en que se desarrolla o ejecuta la función administrativa y regula las relaciones entre sus diversos órganos. Dicho de otra forma, estos sistemas estructuran el poder estatal.

Manuel Daniel Argandoña define a los sistemas de organización administrativa, como el *“conjunto de normas y principios según los cuales se estructuran orgánicamente las unidades que componen el complejo administrativo”*.¹ Del concepto anotado, se subraya que estos sistemas relacionan a los diversos componentes administrativos del Estado que, con base territorial o funcional, constituyen sujetos administrativos con diversos niveles de amplitud de competencias otorgados por ordenamiento jurídico.

Antes de arribar a un análisis sintético de dichos sistemas en particular, es necesaria una definición central. El Estado de Chile es Unitario.

¹ DANIEL ARGANDOÑA, Manuel. La organización administrativa en Chile, bases fundamentales, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982, p 107.

En efecto, según la forma, se dice que un estado es *unitario*, cuando *“el poder conserva una unidad en cuanto a su estructura, no poseyendo más que un solo centro de impulsión política fundamental.”*² El modelo de estado unitario, se opone al modelo de *estado compuesto*, en el cual la titularidad del poder político y la potestad legislativa, esta fraccionada entre diferentes órganos territoriales.

El artículo 3 de la Constitución Política de la República³, nos define como un estado unitario, lo que significa que existe un solo centro de impulsión política, expresado por la existencia de una única autoridad ejecutiva, legislativa, judicial, contralora, persecutora penal, entre otras. En el Estado de Chile existe un solo ordenamiento jurídico positivo, obligatorio para todos los habitantes, creado por sus únicos órganos facultados para ello. En palabras del Tribunal Constitucional, *“la expresión del artículo 3 ha sido interpretada de dos formas, en primer lugar, como un centro único de expresión política, y segundo, como la existencia de un solo ordenamiento jurídico”*⁴

El ejercicio del poder en un estado unitario, sin embargo, deberá organizarse de tal manera que su acción sea efectiva y eficaz, por lo que se hace necesario que su administración se organice y estructure sobre las bases de normas y principios jurídicos. Tradicionalmente los sistemas de organización administrativa (sobre los cuales se organiza el Estado) son la centralización, desconcentración y descentralización administrativa.

El artículo 3° de la Constitución Política de la República señala claramente que Chile es un Estado unitario, no obstante que su territorio se divida en regiones y

² NOGUERIA CUMPLIDO, Francisco y NOGUERIA ALCALA, HUMBERTO. Derecho político: introducción a la política y teoría del Estado. Santiago, Chile. Universidad Andrés Bello. 1993. 451 p.

³ Decreto N° 100, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado en el Diario Oficial el 17 de septiembre de 2005. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015] Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

⁴ NAVARRO BELTRAN, Enrique y CARMONA SANTANDER, Carlos (ed.); Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2015), Santiago, Tribunal Constitucional, 2015, 37 p, STC 1669, c 34, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 59.

que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso. Dicho en palabras de Ferrada Bórquez, *“no excluye la existencia de órganos públicos territoriales que están en directa o indirecta relación con la autoridad central a través de vínculos que resultan diversos y complejos”*⁵

En este sentido, el mismo autor, con acierto, ha advertido que *“el constituyente chileno ha querido combinar la unidad del Estado, como principio básico articulador del poder político, con la descentralización o desconcentración administrativa como instrumento de gestión administrativa: Así, el impulso de la regionalización y reparto del poder administrativo se hace en el marco del Estado-nación existente, descartándose, al menos por ahora, la posibilidad de seguir modelos de Estado compuesto de tipo federal o con regiones o comunidades autónomas”*.⁶

Por su parte, el Tribunal Constitucional de nuestro país ha señalado que *“no se opone al carácter unitario del Estado, el que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada, ya que ser unitaria es diferente al ser centralizado. Así se desprende del mismo artículo 3°, que en su inciso 2° establece que la administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada. Además, la propia CPR crea y regula órganos que apuntan en ese sentido, como el gobierno regional y el municipio.”*⁷

Ahora bien, como vimos, la descentralización y la desconcentración administrativas se encuentran expresamente mandatadas por el constituyente en el artículo 3, ya citado, disposición que se encuentra inserta en el capítulo primero

⁵ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. EL ESTADO ADMINISTRADOR DE CHILE: DE UNITARIO CENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO. Rev. Derecho (Valdivia), dic. 1999, vol.10, no.1, p.115-123. ISSN 0718-0950.

⁶ FERRADA BORQUEZ, Id.

⁷ NAVARRO BELTRAN y CARMONA SANTANDER (ed.) Id.

de la carta fundamental, *Bases de la Institucionalidad*. Lo anterior, no es una cuestión baladí.

En efecto, las bases de la institucionalidad, son un conjunto de principios que inspirarán al conjunto de la normativa constitucional, estableciendo normas básicas en relación a las personas, la forma de Estado y de Gobierno, así como el ejercicio de la soberanía, entre otros aspectos fundamentales que orientan la interpretación y aplicación de la carta fundamental.

Así, por una parte, en el marco de nuestro Estado unitario, los tradicionalmente considerados sistemas de organización administrativa descentralización y desconcentración, pretenden una Administración Pública más eficiente y eficaz en beneficio de los administrados, sin afectar la unidad soberana del Estado y, por la otra, constituyen bases de la institucionalidad, esto es, “*no configuran meras declaraciones programáticas sino que constituyen mandatos expresos para gobernantes y gobernados dada la fuerza obligatoria de los preceptos constitucionales en virtud de lo dispuesto en el artículo 6^º*”.

1.1 Centralización administrativa.

El nacimiento de la centralización administrativa se sitúa en la Francia de Luis XIV. Las monarquías absolutas se caracterizaron por el uniformismo político y administrativo y la concentración de todas las decisiones y facultades en manos del *Príncipe*.

Con la Revolución Francesa (1789), surgió un modelo de administración que tuvo a las comunas, revestidas con poderes locales propios (pouvoir municipal), como su unidad básica. Si bien dicho modelo fracasó al poco tiempo, regresando a un

⁸ NAVARRO BELTRAN y CARMONA SANTANDER, Op. cit., 20 p, STC 280, c 2012.

modelo de control por parte del poder central, sentó las bases para el régimen municipal del constitucionalismo moderno.⁹

Luego del golpe de Estado de 1799, el modelo centralizador fue perfeccionado por Napoleón, *“quien trasladó a la Administración civil del Estado la técnica centralizadora de la unidad de mando proveniente del mundo militar, racionalizando la estructura administrativa del Estado francés y ejerciendo un control férreo de la Administración central sobre las corporaciones locales representativas”*¹⁰

Rolando Pantoja Bauzá nos recuerda que, en Chile, la Constitución Política de 1833, tras el fracaso de los ensayos liberales y federalistas, modeló un mundo administrativo estructurado en torno al poder central radicado en el Presidente de la República, y que fue complementado por la Ley de Régimen Interior de 1844, *“viabilizando en todo el territorio nacional el sistema centralizador en ella contenido”*¹¹

La centralización es un sistema de organización administrativa en el cual *“todas las atribuciones y potestades, para la satisfacción de necesidades tanto nacionales como locales, estarán en manos del poder central”*¹², es decir, en manos de un jerarca que vincula – *jerárquicamente* – a todos los órganos del Estado. El profesor Gabriel Celis Danzinger destaca la posición del órgano centralizado al definir este sistema como aquel en que *“un órgano inferior de la administración pública actúa con la personalidad jurídica y patrimonio del fisco, y*

⁹ BREWER-CARÍAS, Allan. Los aportes de la Revolución Francesa al Constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX. *Ars Boni et Aequi*. Universidad Bernardo O’Higgins. (año 7 N° 2): 111-142.

¹⁰ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. EL ESTADO ADMINISTRADOR DE CHILE: DE UNITARIO CENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO. *Rev. derecho (Valdivia)*. [online]. dic. 1999, vol.10, no.1 [citado 22 Enero 2017], p.115-123. Disponible en la World Wide Web: <http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809501999000200011&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0950.

¹¹ PANTOJA BAUZA, Rolando. *La organización administrativa del Estado*. 1ª ed. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 2004. 17p.

¹² BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 3ª ed., Santiago, Chile, Legal Publishing Chile, 2014, 364 p.

*sujeto además a la dependencia jerárquica del poder central”.*¹³ En este sentido, el tratadista Juan Carlos Cassagne señala: *“se puede afirmar que un país adopta el principio de la centralización como un rasgo predominante cuando todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la administración”*¹⁴.

En la administración centralizada, pueden existir órganos o agencias locales, sin embargo, éstas se limitan a la ejecución de las decisiones provenientes del nivel central, careciendo de facultades propias para adoptarlas y sujetas en todo a un vínculo de jerarquía con el o los órganos centrales.

El vínculo de jerarquía distingue nítidamente a los órganos centralizados, en contraste, como se expondrá, de los órganos descentralizados que se encuentran caracterizados por un vínculo de tutela o supervigilancia.

En general, la doctrina ha caracterizado a la centralización administrativa de la siguiente forma:

- a) Los diversos órganos de la administración actúan con la personalidad jurídica del Estado. No existen órganos personificados, lo que significa que los órganos centralizados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio. En un sistema de organización administrativa centralizado, sólo existe una persona jurídica que se atribuye la totalidad de las facultades de satisfacción de necesidades de interés general, por esta razón los órganos centralizados actúan con la personalidad y patrimonio del Estado.
- b) El vínculo jerárquico es característico de los órganos administrativos centralizados. Ellos se encuentran obligados por las decisiones del poder

¹³ CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Organización Administrativa del Estado. Editorial El Jurista. Santiago. 2016. 69 p.

¹⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, 6ª ed., Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot S.A e I, 1998, 248 p.

central y sólo se limitan a su ejecución. Se trata de una relación de subordinación y dependencia entre un órgano superior con órganos y funcionarios inferiores que tiene como objetivo la unidad y coordinación de las acciones de la administración.

- c) Competencia absoluta. En una administración centralizada, el poder central se atribuye todas las potestades para el tratamiento y resolución de todas las materias y sobre todo el territorio nacional. En este sistema, los órganos y agencias locales o periféricos que componen una administración centralizada, solo se limitarán a la ejecución de las decisiones del poder central. *“En un sistema centralizado y además concentrado los agentes locales se limitan a poner en movimiento y a suministrar los servicios del Estado, subordinándose en todo al poder central.”*¹⁵

Ahora bien, como se indicó, nuestra normativa constitucional exige una administración desconcentrada o descentralizada del Estado, lo cual no implica la ausencia de órganos centralizados. En efecto, el artículo 29 de la Ley N° 18.575 establece la existencia de órganos centralizados que actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes del Fisco, estando sometidos a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. También, contempla la existencia de órganos centralizados creados para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, en cuyo caso quedarán sujetos a la dependencia del Intendente.

Un claro prototipo de órganos centralizados en nuestro ordenamiento jurídico son los *ministerios*. El inciso primero del artículo 33 de la Constitución Política establece al respecto que *“Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado”*. Por su parte, el primer artículo del decreto con fuerza de ley N° 7.912,

¹⁵ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2014. Op. cit., 366 p.

que organiza las secretarías de Estado, dispone que el Presidente de la República ejercerá el gobierno y administración del Estado, por intermedio de los Ministerios que dicha norma dispone.

1.2 Desconcentración Administrativa.

Se designa a la obra *Traité élémentaire de Droit Administratif* de H. Berthélemy, publicado en 1900, como la primera en que se utiliza el concepto *desconcentración*.

Desde entonces parece existir consenso en sus caracteres esenciales, esto es, la atribución o transferencia de competencias a órganos subordinados. No obstante, se habla incluso de "*anarquía teórica*" a la hora de indagar en su precisa naturaleza jurídica.¹⁶

Siguiendo el estudio de Ponce Cumplido, se identifican los siguientes modelos explicativos de desconcentración:

- La teoría de la transición.
- La doctrina de la limitación de la jerarquía.
- La Teoría de la variante del sistema de centralización.
- La teoría política organizativa.
- La teoría de la distribución de competencias.

No siendo el objeto de este trabajo un estudio doctrinario sobre esta materia en particular, omitiremos el análisis descriptivo de los modelos citados para señalar que el autor no considera la desconcentración como un sistema de organización administrativo propiamente tal.

¹⁶ PONCE CUMPLIDO, Jaime. La desconcentración administrativa. Estudio Teórico-Doctrinario. Revista de - Administración Pública. Universidad Autónoma de México. (67-68): 97-120 p.

Los sistemas centralización y descentralización se distinguen y caracterizan por la naturaleza del vínculo que los une con el poder central: jerarquía o tutela y supervigilancia. El vínculo que une a los órganos desconcentrados con el titular de las funciones de gobierno y administración, sigue siendo un vínculo de jerarquía a pesar que la ley le atribuya poderes que se marginan de dicha relación. En la desconcentración el vínculo de jerarquía se encuentra distorsionado o atenuado, pero inalterado en su existencia.

Aparicio Méndez Mafredini, citado por Ponce Cumplido, expone que *“en la desconcentración hay un simple límite a las potestades jerárquicas y no una alteración de la naturaleza de la jerarquía o imposición de principios extraños a su régimen.”* Agrega este último que nos encontramos en presencia de un fenómeno parcial e interno puesto que el órgano conserva su línea y grado, y solo queda al margen de los atributos del jerarca su aptitud de obrar en la materia que se desconcentra.¹⁷

En la doctrina nacional también Sandra Ponce de León Salucci, posiciona a la desconcentración y delegación como mecanismos que permiten, dentro de los sistemas de organización administrativa, la transferencia de competencias o la transferencia del ejercicio de competencias desde el nivel superior a otro inferior de la Administración. Concordante con ello, señala que *“La desconcentración no es un sistema de organización administrativa, sino que constituye un mecanismo legal de transferencia de funciones administrativas que opera dentro del sistema centralizado, como en el descentralizado.”*¹⁸ Por su parte, Pablo Alarcón Jaña describe a la desconcentración administrativa como *“un mecanismo de atenuación del principio de centralización administrativa, que busca mejorar la adopción de decisiones por parte de la autoridad administrativa, permitiendo con ello una más*

¹⁷ PONCE CUMPLIDO, Óp. Cit. 17 p.

¹⁸ PONCE DE LEON SALUCCI, Sandra, *et al.* Bases de la organización administrativa en Chile. Administración Territorial de Chile. Estudios sobre descentralización y desconcentración administrativas. Santiago. Legal Publishing Chile. 2015. 274 p.

*eficiente y eficaz satisfacción de las necesidades públicas; lo cual concreta la servicialidad del Estado.*¹⁹

No obstante, lo expuesto, abordamos la desconcentración administrativa conjuntamente con la centralización y descentralización como mayoritariamente lo hace la doctrina nacional.

Eduardo Soto Kloss define la desconcentración administrativa como *“la radicación de una o más potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea jerárquica de un ente de la Administración del Estado”*²⁰. Otra muy completa definición de Ponce Cumplido señala que la desconcentración es *“un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitando, por consiguiente, los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une (...)*²¹

Aun cuando no consideramos a la desconcentración como un sistema de organización administrativo propiamente tal, por su completitud en los rasgos, la definición del profesor Gabriel Celis resulta contundente. Señala dicho tratadista que *“la desconcentración es aquel sistema de organización administrativa por el cual se transfieren funciones y competencias resolutorias de un órgano superior de la administración pública a otro inferior, a través de la ley, para tomar decisiones sobre ciertas materias específicas que comprometen la personalidad jurídica y patrimonio propio del órgano legatario. Bajo esta modalidad, la autoridad*

¹⁹ ALARCON JAÑA, Pablo, *et al.* Notas para el estudio de la desconcentración en el derecho administrativo chileno: antecedentes históricos. Administración Territorial de Chile. Estudios sobre descentralización y desconcentración administrativas. Santiago. Legal Publishing Chile. 2015. 274 p.

²⁰ SOTO KLOSS, Eduardo. “La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno”. Revista de Derecho Público Universidad de Chile. (51/52): 103-125:1992.

²¹ PONCE CUMPLIDO, Jaime. (1965), Tesis de Grado de Licenciado en Derecho de la Universidad de Chile, 111 p. citado por Pablo Alarcón Jaña en Notas para el Estudio de la Desconcentración en el Derecho Administrativo Chileno: Antecedentes Históricos.

*inferior actúa bajo la dependencia jerárquica del órgano superior, el que imparte instrucciones y puede revocar las resoluciones del órgano inferior.*²²

Como podemos apreciar, el rasgo esencial en la desconcentración, es la transferencia de competencias desde un órgano superior a otro inferior, efectuada por voluntad de la ley²³ y no del órgano que la transfiere. Ello es fundamental para distinguir la desconcentración de la *delegación*, siendo este último un mecanismo de transferencia de competencias que es esencialmente revocable.

En la desconcentración no existen órganos personificados, ya que los órganos desconcentrados continúan operando bajo la personalidad jurídica y patrimonio del Estado-Fisco. De esta forma, mediante la desconcentración, se le atribuye al órgano un espacio competencial propio que, aunque limitado territorial o funcionalmente, les permite adoptar decisiones sobre los asuntos que le fueron arrojados.

A partir de la dictación de los decretos leyes N° 573, de 12 de julio de 1974, que determina el Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado y N° 575, de 13 de julio del mismo año, que establece la Regionalización, el traspaso de competencias del nivel central a las regiones y provincias, en el marco del proceso de regionalización, se propagó en nuestra administración estatal mediante direcciones regionales de los servicios públicos, así como en otras desconcentraciones de carácter funcional al interior de estos y de los propios ministerios.

En nuestro ordenamiento jurídico actual, la desconcentración administrativa tiene su fundamento en el artículo tercero de la Constitución Política de la República, el

²² CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Óp. Cit. 74 p.

²³ El artículo 116 de la Constitución Política consagra un caso desconcentración *constitucional*. Pese a ello, y por tratarse de una excepción, el presente trabajo utiliza igualmente la caracterización de transferencia “por ley” para destacar, además, que dicho mecanismo no puede tener su consagración en una norma de inferior jerarquía.

cual prescribe, en términos imperativos y categóricos, que *"El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad a la ley"*.

A su turno, el artículo 33 de la Ley N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado señala:

"Sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos.

La desconcentración territorial se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

La desconcentración funcional se realizará mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio"

No obstante lo anterior, la desconcentración administrativa, no solo es posible en los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, sino que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 26 de la ley en comento, *"Los Ministerios, con las excepciones que contempla la ley, se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, quien representará al Ministerio en la respectiva región y será designado oyéndose al Intendente"*.

En efecto, el artículo 61 de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, prescribe en similares términos la desconcentración territorial de los ministerios de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de la Secretaría General de la Presidencia y de Defensa Nacional.

También, a nivel provincial, el artículo 3 del mismo cuerpo legal caracteriza a las Gobernaciones como órganos territorialmente desconcentrados del Intendente.²⁴

De las normas que hemos analizado precedentemente, los caracteres más relevantes de la desconcentración, son:

- a) La transferencia o atribución de competencias es efectuada por la ley, en consecuencia, no es revocable por la voluntad del órgano superior al cual se han sustraído dichas competencias.²⁵ Tampoco podrá dicho órgano adoptar decisiones respecto de las materias desconcentradas, las que han quedado en forma permanente en el ámbito competencial del órgano desconcentrado. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado respecto de la desconcentración que, en virtud de dicho sistema, *“el legislador entrega poder decisorio a una unidad integrante de un órgano, cuyas decisiones quedan al margen del jerarca de dicho órgano.”*²⁶

- b) El vínculo de jerarquía propio de la centralización se ve atenuado, ya que el superior no podrá exigir la subordinación y dependencia que le debe el inferior, en las materias desconcentradas, las cuales, como vimos, han quedado radicadas en su ámbito de competencias. Destacando esta característica, Patricio Aylwin ha definido la desconcentración como el *“fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores y se disminuye la subordinación de estos a aquellos”*

²⁴ <http://bcn.cl/1v698>

²⁵ En un sentido amplio, considerando que la desconcentración puede tener fundamento constitucional. Así ocurre en el caso de las gobernaciones, definidas en el artículo 116 de la carta fundamental, como “órgano territorialmente desconcentrado del Intendente.”

²⁶STC 1669, c 36

- c) Por otra parte, la desconcentración no implica la existencia de una persona jurídica distinta. Como hemos expuesto, se trata de la transferencia, por voluntad legislativa, de competencias desde un órgano superior a otro inferior, dentro de una misma persona jurídica. En consecuencia, los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

- d) La desconcentración, puede ser funcional o territorial. Es del primer tipo cuando la ley atribuye ciertas competencias en órganos administrativos del mismo servicio. Será de carácter territorial, cuando la atribución de competencias recae en órganos o agencias pertenecientes al órgano central, a fin de ejercerlas en un territorio determinado.

- e) La desconcentración administrativa puede operar respecto de cualquier órgano de la Administración del Estado, sea centralizado o descentralizado. Al interior de los dos sistemas administrativos puede existir un vínculo jerárquico que una a sus órganos inferiores y superiores y, en consecuencia, en ambos casos se pueden conferir potestades atribuyendo la responsabilidad exclusiva por los actos en ejercicio de ellas, sin quedar subordinado, al control jerárquico en cuanto a dicha competencia (Art. 34 LOCBGAE). Juan Carlos Cassagne consigna que, en tanto la desconcentración se da en el marco de una misma persona pública estatal, ésta bien puede tener lugar en la administración central como dentro de algunas de las entidades descentralizadas.²⁷

- f) Finalmente, y como destaca Jorge Bermúdez, respecto de las materias desconcentradas, no procede el recurso jerárquico, conforme al cual es posible la invalidación, rectificación o revisión de las decisiones adoptadas

²⁷ CASSAGNE, Juan Carlos, 1998. Op. cit., 253 y 254 p.

por el órgano desconcentrado. Ello sin perjuicio, de la procedencia de dicho recurso respecto de las materias no sujetas a desconcentración.

En cuanto a sus ventajas, de la desconcentración administrativa se ha dicho que permite una mayor cercanía a las necesidades de las personas adecuando la actuación de los órganos de la administración y que, al distribuir las competencias hacia órganos inferiores, permite un ejercicio más eficaz y eficiente de la administración, bajo criterios más técnicos. Al respecto el profesor Soto Kloss destaca: *“Su fundamento aparece en la necesidad de aligerar la carga burocrática del jerarca máximo y, además, satisfacer más eficientemente las necesidades públicas, pero implica también una confianza mayor en el poder de decisión de los órganos inferiores.”*²⁸

Si bien, efectivamente la desconcentración otorga un ámbito de competencias propio a fin de descongestionar la gestión administrativa, siempre el poder central o el órgano superior podrá ejercer, en el resto de las materias, un control jerárquico a través del cual intervenir en las decisiones del inferior, incluso a través de la remoción.

1.3 Descentralización administrativa.

El destacado administrativista Alejandro Vergara Blanco, define la descentralización de la siguiente manera: *“aquella situación organizativa en que existen, (además del órgano central de la administración del Estado, que en Chile es el Presidente de la República), otros órganos que son titulares de la potestad administrativa, pero restringida a un territorio o a una materia, que gozan de una personalidad jurídica distinta de la del Fisco, tienen patrimonio propio, y, por tanto, cierta autonomía financiera, autonomía de origen, y competencias propias o compartidas con la autoridad central. Todo ello dentro de la Unidad del Estado,*

²⁸ SOTTO KLOSS, Eduardo, Op. Cit.

cuya mantención es posible gracias a la articulación de un instrumento administrativo llamado “supervigilancia”, en manos del Presidente de la República.”²⁹

Al igual que la desconcentración, la descentralización administrativa encuentra su fundamento en el artículo 3° de nuestra carta fundamental. Por otra parte, el artículo 29 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, clasifica a los servicios públicos como centralizados y descentralizados, caracterizando a éstos últimos como aquellos que actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y que estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República, a través de Ministerio respectivo, o del Intendente si fueron creados para el cumplimiento de la función administrativa en todo o parte de una región. A su vez, clasifica la descentralización en funcional y territorial.

Conviene destacar en este punto, que la descentralización administrativa es un sistema de organización administrativa que, al igual que la desconcentración, afecta a un sólo Poder del Estado, esto es, al ejecutivo, quien es el que administra y gobierna. Para Alejandro Vergara Blanco, *“como el Poder Ejecutivo (Presidente) tiene dos misiones distinguibles: gobernar y administrar, debe señalarse que la descentralización no se refiere a su potestad de Gobierno. La descentralización administrativa es una minúscula porción de ese gran poder de Gobernar la Nación en su conjunto, que sigue ostentando todo Presidente de la República. Además, la descentralización administrativa no dice relación alguna con los otros poderes: el legislativo o el judicial”³⁰.*

²⁹ VERGARA BLANCO, Alejandro. Marco Jurídico de la Descentralización Administrativa. **Revista Chilena de Derecho**, 18(3), 411-449 (1991)

³⁰ VERGARA BLANCO, Alejandro, en <http://derecho.uc.cl/Derecho-UC-en-los-medios/profesor-alejandro-vergara-hacia-una-descentralizacion-administrativa-verdadera-mas-democracia-para-las-regiones.html>

En cuanto a sus caracteres, es un presupuesto de la descentralización administrativa la existencia de una nueva persona jurídica estatal a la cual se le atribuyen nuevas competencias o se le transfieren competencias existentes desde el órgano central. De esta forma, *"La descentralización, al igual que la desconcentración, es una técnica de reparto de potestades que se utiliza para mejorar la gestión de los asuntos públicos, pero a diferencia de esta última, la transferencia de los poderes jurídicos se realiza a órganos administrativos personificados distintos del ente central"*³¹. Por ello, Juan Carlos Cassagne utiliza el concepto de *relación interadministrativa* para caracterizar a la descentralización, ya que ella plantea siempre una relación entre sujetos estatales.³²

Otro rasgo fundamental de la descentralización, es el vínculo jurídico de tutela o supervigilancia. Al contrario de lo que acontece con los órganos centralizados, caracterizados nítidamente por vínculo de jerarquía, en la descentralización administrativa la relación con la administración central será de control o vigilancia de los actos (expresamente señalados por la ley) que ejecuten en el ejercicio de sus potestades. La finalidad de la tutela o supervigilancia no es otra que cautelar el principio de juridicidad, el respeto de los derechos fundamentales de los administrados, así como resguardar los intereses generales.

Junto a los aspectos subrayados en los párrafos anteriores, la descentralización se caracteriza por la existencia de un grado de autonomía en la adopción de decisiones dentro del ámbito de competencias que le ha sido asignado. La Contraloría General de la República, concordante con lo expuesto, ha dictaminado que *"La relación de supervigilancia se traduce en que este tipo de entidades cuentan con un grado de independencia para el cumplimiento de sus fines y para la gestión de sus haberes, debiendo ejecutar los planes, políticas y programas definidos por el Primer Mandatario para el respectivo sector."*³³

³¹ FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. *Óp. Cit.*

³² CASSAGNE, Juan Carlos, 1998. *Óp. cit.*, 250 p.

³³ Dictamen N° 6421 de 23 de enero de 2015.

Ahora bien, como lo enunciamos previamente, el artículo 29 de la Ley N° 18.575, dispone que la descentralización puede ser funcional o territorial. Ésta última se ha definido como “una forma de organización administrativa a través de la cual se transfieren potestades administrativas desde los órganos centrales de la administración pública, a órganos personificados de base territorial”³⁴ A su vez, el artículo 30 del citado cuerpo legal, dispone la existencia de órganos descentralizados creados para ejercer sus funciones en todo o parte de una región. De esta forma, en nuestro ordenamiento jurídico, la descentralización territorial se refiere a la transferencia de competencias a órganos que, como señala el profesor Bermúdez, tienen una *base territorial* y no a territorios dotados de personalidad jurídica.

Nuestro ordenamiento jurídico, reconoce a los gobiernos regionales como órganos territorialmente descentralizados. El inciso tercero del artículo 111 de la Constitución señala que los gobiernos regionales estarán constituidos por el Intendente y el Consejo Regional respectivo que, para el ejercicio de sus funciones, gozará de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. En este sentido, cabe señalar que para el autor Juan Carlos Ferrada, las municipalidades constituyen también órganos territorialmente descentralizados, cuestión que se debatirá en el transcurso del presente trabajo.

Como se indicó, junto a la descentralización territorial, la normativa nacional reconoce la descentralización funcional. Ésta se concibe como una forma de transferencia de potestades a órganos personificados y especializados en el ejercicio de una materia o función determinada y que persiguen una mejor gestión técnica de los asuntos que le son encomendados.

³⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Óp. Cit. 372 p.

De esta forma, siguiendo la estructura que hemos utilizado al tratar los demás sistemas, es posible resumir ahora cuales son los caracteres fundamentales de un órgano descentralizado:

- a) Siguiendo al profesor Bermúdez, se sostiene que la descentralización posee un criterio territorial y otro material, vinculados a la descentralización territorial y funcional respectivamente.
- b) Es supuesto de la descentralización, la existencia de órganos personificados y con patrimonio propio.
- c) Potestades propias, sean estas existentes y traspasadas desde la administración central, o creadas y atribuidas al órgano descentralizado. Como advierte el profesor Celis Danzinger, en la descentralización existe transferencia de funciones y competencias resolutorias, a través de la ley³⁵.
- d) Vínculo de tutela o supervigilancia. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“mediante la descentralización se crean entidades de la Administración del Estado, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, sujetas a un control de supervigilancia o tutela por la autoridad central”*³⁶.

Ahora bien, habiendo analizado los aspectos fundamentales de la centralización, desconcentración y descentralización, es pertinente considerar algunas ideas.

1.3.1 Concentración y Centralización.

La descentralización y desconcentración operan en dimensiones distintas. La desconcentración, se refiere siempre a una distribución competencial entre

³⁵ CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Op. Cit. 71 p.

³⁶ STC 1669, c 36

órganos que pertenecen a la misma persona jurídica. Recordemos que, por ello, establecimos que la desconcentración puede tener lugar tanto en órganos descentralizados como centralizados. En este sentido, se la ha caracterizado como una *relación interorgánica* esto es, una relación que se traba entre órganos carentes de personalidad jurídica, entre órganos que no son sujetos de derecho³⁷

La descentralización, como se señaló, se caracteriza por una *relación intersubjetiva o interadministrativa*³⁸, esto es, un vínculo entre personas jurídicas estatales.

En tales condiciones, la concentración ocurre en la faz interna de un ente estatal, cuando las atribuciones decisorias se encuentran radicadas en sus órganos superiores o directivos. La centralización, por su parte, se vincula a la faz externa de una persona jurídica estatal en relación a las posibilidades de existencia de vínculos con el Estado/Fisco (relación interadministrativa o intersubjetiva) y, operará, cuando las atribuciones decisorias se encuentran radicadas fundamentalmente en este último³⁹.

1.3.2 Tutela y jerarquía.

Señala Jorge Bermúdez Soto, que la jerarquía y tutela “*son formas de relación jurídico-administrativas que vinculan órganos y funcionarios como superiores o inferiores*”⁴⁰. Juan Carlos Cassagne, citando a Luis Jordana de Pozas define a la jerarquía como “*el principio que los reduce a unidad y la recíproca situación en que se encuentran*”⁴¹.

³⁷CASSAGNE, Juan Carlos, 1998. Op. cit., 253 p.

³⁸ CASSAGNE, Juan Carlos, 1998. Op. cit., 253 p.

³⁹ Dos interesantes desarrollos sobre las relaciones interadministrativas e interorgánicas se pueden consultar en <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-Miguel-Marienhoff-Tomo-I.pdf>, paginas 71 a 76, y en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649249.pdf>

⁴⁰ BERMUDEZ SOTO, Jorge, 2014. Op. cit. Chile. 374 p.

⁴¹ CASSAGNE, Juan Carlos, 1998. Op. cit., 232 p.

Como podemos apreciar, la jerarquía y la tutela o supervigilancia responde a la pregunta común de cómo se relacionan los órganos de la administración del estado para el cumplimiento de sus fines. Son principios informadores de los sistemas de organización administrativa que hemos analizado.

En efecto, uno de los elementos diferenciadores entre la centralización y la descentralización consiste precisamente en los vínculos de jerarquía y tutela o supervigilancia que los caracteriza respectivamente. Mientras en los órganos centralizados, el poder central dispone íntegramente del ejercicio de los órganos administrativos, obligando a los inferiores a someterse a las decisiones de los superiores, en los descentralizados el poder central ejecuta un control que únicamente se despliega en los casos señalados por la ley.

También los órganos desconcentrados se encuentran sujetos al vínculo de jerarquía respecto de sus órganos superiores, ya que éste sólo deja de existir respecto de las materias desconcentradas, debiendo en lo demás, estar subordinado al superior.

1.4 La autonomía como sistema de organización administrativa.

Nuestro ordenamiento constitucional consulta la existencia de órganos caracterizados como *autónomos*, alguno de los cuales han adquirido dicho carácter en reciente data, como acontece con el Servicio Electoral. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 65 N°2 de la carta fundamental, es posible distinguir *autonomías de rango legal*, tema que se reserva para ser incluido posteriormente en el análisis.

Ahora bien, no obstante la existencia de estos entes autónomos en nuestra carta fundamental, no es posible encontrar una consagración positiva del concepto de autonomía. Para la doctrina nacional, sin embargo, el concepto posee en la actualidad distintos alcances.

En efecto, como apunta el profesor Francisco Zúñiga Urbina, el concepto de autonomía *“es un concepto polisémico situado en el campo de la distribución territorial del poder y funcional de éste y, por ende, guarda relación con las definiciones específicas acerca de la forma jurídica y de la forma política del Estado.”*⁴²

De esta forma, es posible distinguir, en primer término, entre autonomía política y autonomía administrativa. La primera de dichas formas de autonomía, se encuentra vinculada al modelo de distribución territorial del poder propia de los Estados compuestos⁴³, y en los cuales existen más de un centro de impulsión política. *“Son casos que también se comprenden bajo la noción de descentralización política”*⁴⁴, ya que existe más de un centro de impulsión del poder, como ocurre con los Estados federales o regionales, en donde se comparte el poder legislativo a nivel central o federal y a nivel de estados miembros o regiones; lo mismo que el gobierno”⁴⁵. De esta forma, la autonomía política implica la existencia de unidades políticas territoriales autogobernadas.

A dicho rasgo distintivo (autogobierno), el politólogo Josep M. Vallès agrega *que la autonomía política dota a las entidades subestatales de un título propio para legislar e intervenir en la materia correspondiente sin que la facultad les pueda ser*

⁴² ZUÑIGA URBINA, Francisco. Autonomías Constitucionales e instituciones contramayoritarias, a propósito de las aporías de la “democracia constitucional”. *Ius et Praxis*. Año 13(2). 223-244 p.

⁴³ Los Estados federales son el ejemplo clásico de los modelos de estados compuestos. No obstante, junto a estos los autores distinguen como un modelo de estado compuesto distinto del federalismo, el modelo de “Estados de autonomías” español, el modelo italiano y de Gran Bretaña, con caracteres propios que no encajan en el federalismo clásico.

⁴⁴ Humberto Nogueira Alcalá desarrolla la diferenciación entre descentralización política y Estados Federales. Los rasgos característicos del Estado federal serían dos: la inexistencia de controles de tutela de la colectividad central sobre las colectividades particulares y el establecimiento entre las diversas colectividades políticas del Estado de mecanismos y relaciones de colaboración.

⁴⁵ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. La administración del Estado de Chile y el concepto de autonomía. En: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *_85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago, Chile. Contraloría General de la República. 2012. 16 p.

*retirada por una decisión unilateral del poder estatal central”, agregando a que “solo podrá ser rectificada por acuerdo de las partes.”*⁴⁶

Por su parte, la *autonomía administrativa*⁴⁷ vinculada a la distribución funcional del poder, se traduce en la existencia de órganos estatales, funcionalmente diferenciados, dotados de extraordinarios niveles de independencia y sin sujeción de vínculos de jerarquía o de supervigilancia con el poder central, en el marco de la unidad estatal. A diferencia de la autonomía política, no se trata de la existencia de varios centros de impulsión política, sino de la disgregación del poder estatal único en órganos o entidades creados para el ejercicio de la función pública, con caracteres de independencia.

Otro contraste entre ambas categorías, a nuestro juicio relevante, es que la autonomía administrativa puede ser retirada o revertida unilateralmente por el único titular de poder en el territorio del Estado, sin perjuicio de la dificultad que ello envuelve tratándose de la distinción entre autonomías administrativas constitucionales o legales, como examinaremos más adelante.

Ahora bien, el artículo 3º de nuestra carta fundamental, consagra el carácter unitario del Estado chileno. En nuestro país, existe un solo centro de impulsión política y administrativa. En Chile *“el poder político reside en un solo centro, desde el cual se proyecta sobre todo el territorio”*.⁴⁸

En el marco de un Estado Unitario, solo es posible considerar la existencia de autonomía administrativa, ya que aquella de carácter político es incompatible con la existencia de un único titular del poder.

⁴⁶ VALLÈS, Josep M. Ciencia Política, una introducción. Barcelona. 7ª ed. Ariel S.A. 2007. 187 p.

⁴⁷ La profesora Liliana Estupiñan de la Universidad del Rosario la denomina también “autonomía de ejecución”

⁴⁸ VALLÈS, Josep M. OP. cit. 181 p.

De esta forma, la *autonomía* consultada en nuestra carta fundamental se circunscribe a aquella de carácter administrativo pues, *“conforme a nuestra Constitución, no es posible la existencia de órganos, entidades o regiones que gocen de autonomía política, ya que esto supone una descentralización política que no se condice con el carácter unitario que le asigna la Carta Fundamental a nuestro Estado”*⁴⁹

En palabras de Gonzalo García Pino, Pablo Contreras Vázquez y Victoria Martínez Placencia, autores del Diccionario Constitucional Chileno, la autonomía administrativa *“supone la existencia de órganos que forman parte de la Administración del Estado cuya relación con el poder central o máximas autoridades gubernativas es mínima, lo cual les permite actuar con un cierto grado de independencia en la adopción de sus propias decisiones”*⁵⁰

Así las cosas, la autonomía administrativa forma parte del cuadro de órganos y formas a través de los cuales el Estado desarrolla o ejecuta la función administrativa. Su regulación determina y norma las relaciones con los demás órganos del complejo orgánico y fija la intensidad de sus relaciones con el poder central. De ello se sigue, a nuestro entender con total claridad, que la autonomía administrativa que reconoce nuestro ordenamiento constitucional configura un sistema de organización administrativo, que se suma a la centralización, descentralización y -tradicionalmente- desconcentración, diferenciándose claramente de ellos en cuanto al vínculo o relación con el centro político.

La doctrina nacional apunta en igual sentido. Cordero Vega señala al respecto: *“La Constitución Política de 1980 estableció una nueva categoría de órganos públicos, y en consecuencia un nuevo sistema de organización administrativa. Las*

⁴⁹ Cordero Quinzacara

⁵⁰ GARCIA PINO, Gonzalo, CONTRERAS VÁZQUEZ, Pablo y MARTINEZ PLACENCIA, Victoria. Diario Constitucional Chileno. Santiago. Hueders. 2016. 42 p.

*autonomías*⁵¹ Por su parte, el profesor Gabriel Celis Danzinger, al distinguir criterios de clasificación de los órganos administrativos, sitúa a las autonomías en el catálogo de sistemas de organización administrativa.⁵²

2. Concepto de autonomía o acentralización, desde el punto de vista de los sistemas de organización administrativa. Una aproximación desde el punto de vista de los sistemas de organización administrativa en el Derecho Administrativo chileno.

Como se estableció en el capítulo precedente, en el marco de un Estado Unitario, solo es posible considerar la existencia de autonomía administrativa, ya que aquella de carácter *político* es incompatible con la existencia de un único titular del poder.

Conforme con lo anterior, nuestra administración estatal contempla la existencia de un complejo orgánico en el cual conviven entes centralizados, desconcentrados, descentralizados y autonomías de carácter administrativo que se caracterizan, fundamentalmente, por la intensidad de sus relaciones jurídicas con el máximo poder del Estado, el Presidente de la República. Así, como ya los hemos establecido, la centralización se identifica con el vínculo de *jerarquía*; la descentralización, con un vínculo de *tutela o supervigilancia* y la desconcentración, con una jerarquía disminuida. La autonomía administrativa, por su parte, se caracteriza por encontrarse al margen de los vínculos tradicionales señalados.

En este orden de cosas, el destacado profesor Eduardo Cordero Quinzacara señala que *“es muy relevante distinguir si el vínculo que tiene el servicio público con el presidente es de dependencia o supervigilancia. Al efecto, se ha entendido*

⁵¹ CORDERO VEGA, Luis, “La autonomía constitucional” en la Semana Jurídica N° 34, 2 al 8 de julio de 2001, p. 5.

⁵² CELIS DANZINGUER, Gabriel Enrique. Op. Cit. 17 p.

*que la dependencia da lugar a una relación de jerarquía entre la máxima autoridad del Estado y el servicio público, aquello explica que también se le denomine vínculo de jerarquía.*⁵³

Mediante la *supervigilancia* o *tutela*, por su parte, el vínculo de jerarquía, y los poderes y facultades que de él derivan, desaparecen dando paso a un órgano personificado con poderes y facultades propias tutelados, supervigilados o controlados por el poder central, solo en aquellas materias establecidas por la Ley. No obstante, con señala nuevamente el profesor Cordero Quinzacara, “*este vínculo no es uniforme en su intensidad, pues bien puede ocurrir que las potestades de tutela sean un número acotado de facultades, dando al servicio público una amplia autonomía (descentralización real) o sean de tal naturaleza que se acerque plenamente a los poderes propios de la jerarquía (descentralización ficta)*”⁵⁴

Mediante la creación de órganos estatales *autónomos*, la Constitución Política de 1980 adicionó la *autonomía* como un nuevo sistema de organización administrativa y, en consecuencia, una nueva forma de relación de órganos públicos con el poder supremo del Estado. Estos órganos son el Consejo Nacional de Televisión⁵⁵, el Ministerio Público⁵⁶, el Servicio Electoral⁵⁷, la Contraloría General de la República⁵⁸, el Banco Central⁵⁹ y las municipalidades⁶⁰.

⁵³ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op. cit. 19 p.

⁵⁴ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op. cit. 19 p.

⁵⁵ El artículo 19 N° 12 de la CPR dispone: “Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación”

⁵⁶ El artículo 83 de la CPR dispone: Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley.

⁵⁷ El artículo 94 bis de la CPR establece: Un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Servicio Electoral, ejercerá la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.

⁵⁸ El artículo 98 de la CPR señala: Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración.

A su vez y como advertimos previamente, el artículo 65 N° 2 de la carta fundamental, al normar la reserva presidencial de iniciativa legislativa, establece la creación de servicios públicos *autónomos*, diferenciando de esta forma a aquellos de fuente constitucional, de aquellos de origen o naturaleza legal, cuestión que analizaremos más adelante.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico público no ha definido o caracterizado expresamente la naturaleza del vínculo que une a un órgano autónomo con el poder central, como ocurre con la centralización, desconcentración y descentralización y los vínculos de *jerarquía* y *tutela o supervigilancia*.

En efecto, el artículo 24 de la Constitución Política de la República establece que *“El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado”* y, por otra parte, el artículo 29 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, prescribe que los servicios centralizados actuarán bajo la dependencia del Presidente de la República, en tanto que los descentralizados lo harán bajo la supervigilancia del Jefe de Estado. De esta forma, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración de los órganos estatales concierne a la máxima autoridad del poder ejecutivo, con la cual los integrantes del complejo orgánico se relacionan por medio de los vínculos de jerarquía y de tutela o supervigilancia. Así, como señalamos, los órganos centralizados están sujetos a vínculos de jerarquía y los descentralizados, a tutela o supervigilancia del Presidente de la República. Por su parte, en los órganos desconcentrados la subordinación y jerarquía, aunque disminuida o debilitada, vincula a estos órganos con el poder central.

⁵⁹ El artículo 108 de la CPR dispone: Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.

⁶⁰ El artículo 108 de la CPR dispone: 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.

Ante la ausencia de una caracterización expresa del vínculo que une a un órgano autónomo con el poder central, la doctrina nacional ha establecido que la autonomía administrativa consagrada en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, excluye la existencia de *prevalencia jerárquica*. No existe subordinación y dependencia entre un órgano autónomo y el poder central. Los órganos autónomos se caracterizan por su independencia con el poder ejecutivo.

Así, el profesor Rolando Pantoja Bauzá define a los órganos constitucionalmente autónomos como *“organizaciones jurisdiccionales, técnicas, asesoras, o de carácter social, que dentro del código político no dependen ni se relacionan con el Gobierno, el Congreso Nacional o el Poder Judicial, encontrándose sometidos directamente a la Constitución Política de la República y a una preceptiva legal que por mandato constitucional regula su generación y funcionamiento.”*⁶¹ Silva Cimma, citado por Zúñiga, señala respecto de los órganos constitucionalmente autónomos, que en estos *“no existe relación alguna de subordinación, ni siquiera supervigilancia frente al Supremo Administrador del Estado...”*⁶²

Por su parte, el propio Francisco Zúñiga advierte que la autonomía constitucional de los órganos del Estado configura un *haz de “propios poderes”* cuyo ejercicio se lleva a cabo con independencia en los cuadros orgánicos del Estado.⁶³

Los órganos autónomos, en consecuencia, funcionan por sí mismo, sin que deban aceptar, tolerar o permitir injerencias de otro órgano de la administración del Estado. Si la centralización, descentralización y la desconcentración se caracterizan por la existencia de vínculos de *jerarquía* y de *tutela o supervigilancia*, la autonomía lo hace por la ausencia o inexistencia de estos vínculos con el titular

⁶¹ PANTOJA BAUZA, Rolando. La organización administrativa del Estado de Chile. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 2004, p. 290.

⁶² ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit.

⁶³ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit.

de las funciones de gobierno y administración, son en consecuencia, órganos *acentralizados*

En virtud de este carácter *acentralizado*, los órganos constitucionalmente autónomos “*están al margen de los vínculos jurídicos administrativos establecidos por la doctrina clásica: escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles*”.⁶⁴

Lo anterior, no puede traducirse en la inexistencia absoluta de un vínculo entre el poder central y un órgano *acentralizado*. Ambos forman parte de la estructura del Estado y comparten, en consecuencia, sus principios organizativos y objetivos fundamentales: el servicio de la persona humana y el bien común.

Señala al respecto el profesor Luis Cordero que el vínculo que define a los sistemas organizativos *acentralizados* es la *autodeterminación*. No compartimos dicho aserto por cuanto, como el mismo profesor Cordero señala, la *autodeterminación* es el efecto de la autonomía.

A nuestro juicio el vínculo que une a los órganos *acentralizados* con el Estado-Fisco, es un *vínculo de finalidad*, en tanto ambos se encuentra orientados y unidos por los mismos objetivos y principios organizativos

La Constitución Política y la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, consagran un catálogo de principios organizativos y de funcionamiento de los entes estatales. Como destaca el profesor Gabriel Celis Danzinger, “*se trata de principios organizativos ya que constituyen las directrices generales que rigen la organización administrativa del*

⁶⁴ PANTOJA BAUZA, Rolando. Op. Cit. 312 p.

*Estado y/o funcionales, es decir, que gobiernan la actuación de la Administración Pública*⁶⁵

Por ende, los órganos acentralizados no obstante encontrarse al margen de los vínculos tradicionales, no existen al interior del Estado como islas incomunicadas. Coexisten en el complejo orgánico estatal, unificados por los principios organizativos y funcionales que cabalmente, como señala el profesor Celis Danzinger, *constituyen las directrices generales que rigen la organización y gobiernan la actuación de la Administración Pública.*

2.1 La autonomía administrativa bajo el prisma del principio de juridicidad.

Ahora bien, como hemos indicado, los órganos autónomos o *acentralizados* existen en el marco de la organización administrativa del Estado, por lo que indudablemente, forman parte de ella y conviven bajo el mismo ordenamiento jurídico general que rige a sus cohabitantes, los órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados.

El artículo 6 de nuestra Constitución Política prescribe que *“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.”* Y agrega en su inciso segundo que *“Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.”*

De esta forma, siendo los órganos autónomos integrantes de la administración del Estado, no presentan una autonomía absoluta, encontrándose sometidos a la Constitución y a la ley. Al tenor del mandato dispuesto por el artículo 7 de la carta fundamental, los sistemas *acentralizados* deben someter su acción ella y a las

⁶⁵ CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Organización Administrativa del Estado. Ediciones Jurídicas El Jurista. Santiago. 2016. 24 p.

normas dictadas en conformidad a sus preceptos, solo pudiendo actuar válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

El principio de juridicidad establecido en las normas constitucionales citadas, prescribe sin excepción alguna que ninguna autoridad u órgano de la administración estatal *“pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.”*⁶⁶

3. Distinción entre autonomías constitucionales y legales en el ordenamiento jurídico chileno.

Previamente hemos mencionado la distinción, reconocida ampliamente por la doctrina nacional, entre autonomías constitucionales y legales. Dicha categorización proviene de la propia carta fundamental al disponer, por una parte, la existencia de órganos autónomos y, por la otra, estableciendo en el artículo 65 N° 2, al normar la reserva presidencial de iniciativa legislativa, la facultad exclusiva de promover la creación de servicios públicos de dicha naturaleza.

De esta manera, la distinción anotada proviene, en primer término, de un criterio de fuente normativa. La autonomía constitucional se dice respecto de aquellos órganos creados directamente por la propia constitución, en tanto que la autonomía legal corresponde a los entes estatales que han sido concebidos como tales, por ley de iniciativa presidencial exclusiva. En palabras de Celis Danzinger *“Son órganos previstos y regulados directamente por la Ley, por lo que no están dotados de rango constitucional”*⁶⁷

Son órganos *constitucionalmente* autónomos, en consecuencia, el Consejo Nacional de Televisión, el Ministerio Público, el Servicio Electoral, la Contraloría

⁶⁶ Artículo 7 de la Constitución Política de República.

⁶⁷ CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Op Cit. 93 p.

General de la República, el Banco Central y las municipalidades. Encontramos ejemplos de órganos autónomos de fuente legal en el Consejo para la Transparencia⁶⁸, el Instituto de Derechos Humanos⁶⁹, el Consejo de Defensa del Estado⁷⁰, entre otros.

Sin embargo, la distinción entre autonomías constitucionales y legales no se agota totalmente en el criterio de origen o fuente normativa.

En primer término, la doctrina nacional ha recogido e incorporado la *teoría de las garantías institucionales*. Este concepto -garantía institucional- surge con motivo de la interpretación de la constitución alemana de Weimar durante los años veinte a fin de garantizar la autonomía municipal, siendo la idea subyacente que la constitución vincula al legislador, incluso en aquellos supuestos en los que no se declaran derechos, sino que se contemplan instituciones públicas o privadas.

En palabras del docente español Antonio Cidoncha Martín, las autonomías constitucionales gozan de una *“protección constitucional que preserva a una institución no sólo de su destrucción sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra”*. Dicho autor agrega que *“Este es su significado típico que en un principio se circunscribe a instituciones públicas (instituciones en sentido estricto -se habla así de garantías institucionales o garantías de institución)”*⁷¹

Así las cosas, los órganos autónomos consagrados en nuestra Constitución Política poseen, por esta razón, de una salvaguarda que impide deformar o alterar su naturaleza. Por consiguiente, el desarrollo normativo de estos órganos,

⁶⁸ Véase la Ley N° 20.285,

⁶⁹ Véase la Ley N° 20.405

⁷⁰ Véase DFL N° 1 de 28 de julio de 1993, del Ministerio de Hacienda, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica del Consejo de Defensa del Estado.

⁷¹ CIDONCHA MARTIN, Antonio. Garantía Institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial. **Teoría y Realidad Constitucional UNAM.** (23): 2009.

entregado al legislador por mandato de la propia carta fundamental, encuentra una barrera en esta garantía institucional conforme a la cual *“no le está permitido desfigurar o alterar las características esenciales que esta institución posee, privándola de todo sentido y eficacia. En definitiva, la garantía institucional sustrae de la competencia del legislador la facultad de eliminar la institución, aunque sin privarlo de la facultad de regularla.”*⁷² En este mismo sentido, Marcelo Villagrán advierte que *“mediante la figura jurídica de la garantía constitucional se pretende proteger la institución municipal en su esencia, por considerarla básica dentro del orden constitucional. De esta forma se le resguarda de todo ataque que la pueda afectar en su contenido esencial, dando así un mensaje claro al legislador respecto de las restricciones que deben orientar su actuar. Serán, por tanto, inconstitucionales todas las normas que de uno u otro modo afecten la existencia práctica de esta institución.”*⁷³

Por su parte, Zúñiga señala: *“La Constitución, directamente, de forma explícita o implícita, con mayor o menor densidad normativa iusfundamental, dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Televisión, al Ministerio Público, a la Contraloría General de la República, al Banco Central; Tribunal Constitucional y a las Municipalidades, no pudiendo ser privadas de dicha nota de identidad por la ley u otra norma jurídica infraconstitucional, sin que pueda dejar de tacharse tal precepto de contrario a la Carta Política.”*⁷⁴

Agrega el profesor Francisco Zúñiga al respecto que la distinción entre autonomía constitucionales y legales radica en que la autonomía constitucional es una *“garantía institucional mediante la cual la propia Constitución ha asignado una independencia organizativa, institucional y normativa a ciertos órganos del Estado*

⁷² CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op. Cit. 23 p.

⁷³ VILLAGRÁN ABARZÚA, Marcelo. La Autonomía Municipal. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. (1)2: 2010.

⁷⁴ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit.

*que presentan especiales caracteres de independencia frente a los tradicionales poderes del Estado*⁷⁵.

A *contrario sensu*, las autonomías administrativas de naturaleza legal, no cuentan con la protección que les brinda la garantía institucional que ampara a aquellas consagradas constitucionalmente. Así, *“La autonomía legal, otorgada en virtud de lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución por iniciativa del Presidente de la República...carece de la protección indicada...”*⁷⁶

Derivado de lo anterior, se advierte en la distinción entre autonomía legal y constitucional otro elemento diferenciador: la intensidad normativa.

Ciertamente, al carecer de la protección que brinda la *garantía institucional*, las autonomías legales se encuentran expuestas a ser configuradas como entes vigorosamente controlados o supervigilados, constituyéndose en *autonomías muy diferentes* a aquellas de carácter constitucional. De igual manera, el legislador podría dotar a un órgano legalmente autónomo de extraordinarios niveles de independencia alcanzando igual grado de autonomía que aquellas de naturaleza constitucional.

De esta forma, la autonomía legal, *“es un grado de autarquía destinado a ciertos órganos creados en virtud de lo dispuesto en el art. 65, inciso cuarto N° 2, por iniciativa del Presidente de la República, de variable intensidad, pudiendo llegar a los niveles de la autonomía constitucional.”*⁷⁷

El anterior aserto es concordante con nuestro panorama administrativo. A modo ejemplar, conviven en la categoría de autonomías legales órganos como la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, creado por la Ley N° 15.720 como una

⁷⁵ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op Cit.

⁷⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op. Cit.

⁷⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op. Cit.

Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídicas y patrimonio propio; junto al Consejo para la Transparencia, creado por el artículo 31 de la Ley N° 20.285, igualmente como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. No obstante, surge del análisis normativo que la idéntica naturaleza de ambos órganos es solo aparente

El primero de los órganos administrativos señalados, es en realidad un servicio público descentralizado que, a pesar de la denominación de corporación autónoma de derecho público y al tenor de su Reglamento General, se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Educación Pública el cual, además, la supervigilará sin perjuicio de las atribuciones que tenga la Contraloría General de la República. (Artículo 2° del Decreto 5311 de 1968 del Ministerio de Educación). La designación de su máxima autoridad, el Secretario General, corresponde al Presidente de la República.

A su turno, el Consejo para la Transparencia (CPLT) da cuenta de excepcionales niveles de independencia en el ejercicio de sus funciones respecto del poder central. La dirección y administración superiores del CPLT corresponden a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. La remoción de dichos consejeros corresponde en forma exclusiva a la Corte Suprema, a solicitud del Presidente la República.

También en relación con lo anterior, y derivado del origen o fuente normativa del órgano autónomo, la doctrina nacional da cuenta de la pertenencia del órgano al *Gobierno*, como otro aspecto que diferencia a la autonomía constitucional de la autonomía legal. *“En otras palabras, hay actividad administrativa desarrollada por*

*organismos autónomos constitucionales que de ninguna manera es reconducible al gobierno.*⁷⁸

A saber, conforme este aspecto, la autonomía constitucionalmente atribuida designa a un órgano excluido de la Administración Pública *“con la serie de consecuencias que ello conlleva, entre las cuales tienen que destacarse, desde luego, que los órganos constitucionalmente autónomos no pueden ser fiscalizados por la Cámara de Diputados por no integrar en rigor el Gobierno”*⁷⁹. Claudio Moraga Klenner advierte que este diseño ha sido intencional ya que las reformas constitucionales sobre administración regional y local buscaron precisamente idear un sistema de poderes verticales, distinguiendo diversos niveles de control apropiados a cada uno de ellos: a los poderes nacionales, el control de la Cámara de Diputados; al Gobierno Regional, el control del Consejo Regional, y a las municipalidades, la fiscalización por parte de los consejos municipales y los concejales de cada comuna.⁸⁰

Finalmente, se ha afirmado que *“las autonomías legales de entes públicos de la Administración del Estado, son simplemente servicios públicos legales que generalmente son reconocidos como servicios descentralizados. El plus de las autonomías legales descansa orgánicamente y funcionalmente en una mayor independencia de actuación o de gestión, frente a órganos revestidos de poderes de tutela o supervigilancia”*⁸¹.

En términos similares, el profesor Moraga Klenner señala que las autonomías constitucionales presentan caracteres propios, en tanto que las autonomías legales corresponden a modalidad de la descentralización administrativa.⁸²

⁷⁸ MORAGA KLENNER, Claudio. Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la administración del Estado. Santiago. Legal Publishing. 2010. 574 p.

⁷⁹ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit.

⁸⁰ MORAGA KLENNER, Claudio. Op. Cit.

⁸¹ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit.

⁸² MORAGA KLENNER, Claudio. Op. Cit.

Este criterio es también compartido por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, que cataloga a los órganos que hemos identificado como autonomías legales entre las entidades descentralizadas pertenecientes a las Administración del Estado⁸³. Asimismo, el órgano contralor ha dictaminado que *“la autonomía legal reconocida a la SBIF conlleva que se administra por sí misma en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las normas especiales que las regulan, quedando exenta de una relación de dependencia jerárquica con el Jefe de Estado, lo que no es óbice a su calidad de servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, razón por la cual debe someter su actuar al ordenamiento jurídico común del sector público, como integrante de la Administración del Estado.”*⁸⁴

De este modo, la distinción entre autonomías constitucionales y legales estriba fundamentalmente en su fuente normativa, criterio del cual se desprenden otros aspectos de gran importancia. Así, las autonomías legales carecen de la protección que brinda la garantía institucional propia de las autonomías constitucionales, quedando expuestas en su configuración a la voluntad política del legislador. Concordante con ello, las autonomías legales pueden presentar niveles variables de intensidad normativa logrando similares grados de independencia que los detentados por los órganos constitucionalmente autónomos, tal como da cuenta nuestro panorama orgánico. Asimismo, la doctrina nacional y la jurisprudencia contralora apuntan a considerar a las autonomías legales como una modalidad de descentralización administrativa y, por lo tanto, órganos administrativos pertenecientes al *Gobierno*, a diferencia de las autonomías constitucionales que son, en definitiva, órganos acentralizados no dependientes ni tutelados por éste.

⁸³ Dictamen N°38.427 de fecha 18 de julio de 2013.

⁸⁴ Dictamen N° 031941N15 de 23-04-2015.

De los aspectos reseñados, surge otra conclusión esencial. Solo las autonomías constitucionales constituyen claramente un sistema de organización administrativa: la acentralización. Las autonomías legales, si bien, podrían alcanzar los niveles de independencia de las primeras, no presentan caracteres propios y comunes en cuanto a la designación de sus autoridades o niveles de independencia, ni emergen a la institucionalidad con un claro designio institucional.⁸⁵ De esta manera, y para distinguirlas con nitidez, en adelante solo nos referiremos a las autonomías constitucionales, que consideramos realmente como sistemas acentralizados, y que denominaremos indistintamente como autonomías *propriamente tales*.

4. Distinción entre autonomías y órganos descentralizados en el Derecho Administrativo chileno. El criterio de relación con el poder central (Estado-Fisco).

Ahora bien, la independencia propia de los órganos autónomos *propriamente tales*, no debe ser confundida con los rasgos característicos del vínculo de los servicios públicos descentralizados. Dicha identificación proviene, como señala Cordero Quinzacara⁸⁶, del tratamiento que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado les otorga a los servicios públicos, diferenciando a éstos en descentralizados o centralizados⁸⁷ y omitiendo definir y normar a las entidades estatales autónomas.

La autonomía administrativa *propriamente tal* y la descentralización no son conceptos que puedan identificarse. Por lo pronto, ya hemos analizado la naturaleza del vínculo que une a ambos sistemas con el poder ejecutivo, siendo

⁸⁵ PANTOJA BAUZA, Rolando. La Organización Administrativa del Estado. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. 1988. 312 p.

⁸⁶ CORDERO QUINZACARA, Luis. Op. cit. 22 p.

⁸⁷ Artículo 29.- "Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados." DFL N° 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2000, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575.

de tutela o supervigilancia aquel que caracteriza a éstos. En tanto, las entidades estatales autónomas, gozan de independencia, no encontrándose sometidas a ningún otro órgano a autoridad en el ejercicio de sus atribuciones. Las autonomías constitucionales constituyen un sistema de organización administrativo distinto y claramente diferenciado: la acentralización administrativa.

A lo anterior, debemos considerar otro elemento fundamental. Los órganos autónomos pueden o no ser personificados. En efecto, los órganos descentralizados constituyen, siempre, personas morales o jurídicas con el patrimonio propio que la ley les asigne, sin embargo, ello no es un elemento esencial de los órganos *autónomos*.

En efecto, dentro del cuadro de órganos constitucionalmente autónomos es posible distinguir entes sin personalidad jurídica y patrimonio y que, en consecuencia, actúan con la personalidad y bienes del Fisco de Chile. Tal es el caso del Ministerio Público y la propia Contraloría General de la República.

En este sentido, el órgano contralor, mediante dictamen N° 50.399 de 23 de junio de 2016, ha señalado que *“si bien el ordenamiento jurídico confiere al Ministerio Público el carácter de autónomo, no le entrega personalidad jurídica ni patrimonio propios, por lo que se trata de un organismo que goza de autonomía constitucional, pero que no constituye una persona jurídica distinta del Fisco”*. Agrega el órgano contralor en dicho dictamen que *“En mérito de lo expuesto, cabe sostener que el Ministerio Público actúa bajo la personalidad jurídica del Fisco, conclusión que se ve corroborada por lo manifestado tanto en la historia de la ley de reforma constitucional N° 19.519 -que crea esa institución de persecución penal-, como en la de la citada ley N° 19.640.”*

En la doctrina nacional, y en idéntico sentido, el Diccionario Constitucional Chileno, refiriéndose al concepto de autonomía administrativa señala que *“Es común que en estos casos el organismo autónomo goce de personalidad jurídica y*

*patrimonio propio, características que no resultan determinantes en su conceptualización”.*⁸⁸

De igual forma, el profesor Cordero Quinzacara expone que *“la identificación entre descentralización y autonomía se rompe a partir de los términos de la propia constitución, pues considera con carácter de autónomo a entidades que no son descentralizadas, como ocurre con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público”*⁸⁹

De esta manera, los órganos autónomos propiamente tales sean o no personificados, posean o no patrimonio propio, se caracterizan por la ausencia, carencia o inconnexión de vínculos de injerencia (dependencia o tutela y supervigilancia) con el poder central.

Como señala acertadamente el profesor Rolando Pantoja, *“Son acentralizadas -se ha dicho- las organizaciones públicas que no dependen del Gobierno, no se relacionan con él por un vínculo de supervigilancia o tutela. Se hallan, por ende, en un plano de extraordinaria independencia jurídica, tengan o carezcan de personalidad jurídica propia”*⁹⁰.

Los órganos autónomos o *acentralizados* no dependen del poder ejecutivo para el ejercicio de funciones, no se encuentran sometidos a tutela o supervigilancia ni a la revisión posterior de sus decisiones por parte del poder central. Se autodeterminan, adoptando sus decisiones sin sujeción a otros órganos de la administración del Estado.

Los sistemas de organización administrativa (centralización, descentralización y desconcentración) envuelven la idea de un “centro”, poder central o poder

⁸⁸ GARCIA PINO, Gonzalo, CONTRERAS VÁZQUEZ, Pablo y MARTINEZ PLACENCIA, Victoria. Diario Constitucional Chileno. Santiago. Hueders. 2016. 42 p.

⁸⁹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Op. Cit.

⁹⁰ PANTOJA BAUZA, Rolando. Op. Cit. 312 p.

ejecutivo con el cual, órganos periféricos personificados y no personificados, se vinculan mediante un lazo de jerarquía y tutela o supervigilancia.

En los órganos autónomos no existen, en el ejercicio de sus funciones, vínculos de jerarquía por lo que no puede hablarse de centralización. Tampoco se advierte la existencia de un vínculo de supervigilancia, por lo que no hay indicio de descentralización. El funcionamiento de los órganos autónomos en el cumplimiento de las funciones públicas, encuentra su naturaleza en la *acentralización* ya que no se distinguen en estas entidades estatales un “centro” con el cual se vinculen como órgano secundario o periférico unidos por un vínculo de tutela. La identificación entre órganos autónomos y descentralizados es incorrecta.⁹¹

La autonomía administrativa o *acentralización*, es un sistema de organización administrativa, diverso de los tradicionales sistemas ya analizados, consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, con caracteres reconocidos por la jurisprudencia y la doctrina. Los órganos autónomos poseen sus propios caracteres nacidos de la inexistencia de vínculos de injerencia con el poder central y la existencia de un *vínculo de finalidad* que los unifica con los demás integrantes del complejo orgánico estatal.

Sin perjuicio de lo expuesto, los órganos autónomos deben desarrollar sus funciones coordinadamente con las políticas y planes desarrollados estatales, atendiendo al principio de coordinación que los rige en tanto entidades pertenecientes a al Estado.

⁹¹ El profesor Jorge Bermúdez Soto señala que las municipalidades son órganos territorialmente descentralizados.

Capítulo Segundo. Concepto y Alcance de la Autonomía Municipal.

1. Fundamentos jurídicos de la autonomía municipal. La Constitución Política y la Ley N° 18.695. La Jurisprudencia constitucional y administrativa.

El artículo 118 de la Constitución Política de la República dispone que 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 municipal, órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local.

La misma disposición constitucional 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.*”⁹² A su vez, remite a una ley orgánica constitucional el desarrollo de sus contenidos esenciales, esto es, sus funciones y atribuciones, mandato que fue cumplido mediante la dictación de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.⁹³

Como es posible apreciar, nuestra carta fundamental consagra como *autónomas* a las municipalidades chilenas, integrándolas al catálogo de órganos constitucionalmente autónomos.

No obstante, cabe señalar que la consagración constitucional de la autonomía municipal fue materia de reforma a la carta fundamental sólo durante el año 1991,

⁹² La definición constitucional fue modificada por la ley N° 19.097, publicada el 12 de noviembre de 1991, la cual incorporó a dicho concepto la expresión “autónomas”, modificando lo que hasta ese momento correspondía a la redacción original del constituyente.

⁹³ Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra actualmente fijado en el DFL N° 1 del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 2006.

mediante la aprobación de Ley N° 19.097 que introdujo en la definición de dichas corporaciones, su carácter autónomo. De forma subsecuente, la Ley N° 19.130, de 19 de marzo de 1992, incorporó a la definición de municipalidades contenida en su ley orgánica constitucional, la cualidad de corporaciones autónomas de derecho público, de conformidad a lo preceptuado por el nuevo texto constitucional sobre la materia. De esta forma, el artículo primero de la Ley N° 18.695, define a las municipalidades en idénticos términos que el artículo 118 de nuestra norma fundamental.

Ahora bien, la ausencia de dicha consagración en el texto fundamental y en su ley orgánica constitucional, no fue obstáculo para el reconocimiento del carácter autónomo de las municipalidades. El Tribunal Constitucional, en su sentencia de fecha 22 de septiembre de 1989, señaló que *“Que, si bien es cierto que la Constitución en su artículo 107 no dice expresamente que las Municipalidades son entes autónomos, su autonomía se infiere del propio texto constitucional, al establecer que las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que sus atribuciones las derivan directamente de su ley orgánica constitucional. De acuerdo con la disposición mencionada es clara la autonomía constitucional de estos órganos pues se trata de entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las recibe del Poder Central, sino que de la ley orgánica constitucional...por lo que a juicio de este Tribunal serían órganos constitucionalmente autónomos, y las controversias en que incurran con otras entidades no pueden ser resueltas por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo, pues ello significaría violar la autonomía que nuestro ordenamiento constitucional les ha otorgado”*⁹⁴

⁹⁴ Rol 80/89. Requerimiento formulado por la Junta de Gobierno en virtud del artículo 82 N° 2 de la Constitución Política, respecto del proyecto de ley que establece normas para resolver las cuestiones de competencia entre autoridades administrativas.

Como es posible apreciar, la autonomía de las municipalidades ha fluido de la disposición constitucional que las define, aun antes de la dictación de la Ley N° 19.097, la cual solo vino a reconocer este carácter.

Ahora bien, la autonomía de las municipalidades consagrada constitucional y legalmente, en el marco de un Estado Unitario, es claramente de carácter *administrativo*, por oposición a aquella de carácter *político*, propia de los Estados compuestos. Como señala el profesor Humberto Nogueira Alcalá, en relación a la autonomía municipal, se trata de un “... *concepto que, en sentido jurídico estricto implica capacidad de auto normarse legislativamente, generando un derecho propio. Sin embargo, en esta perspectiva debemos entender que se trata de autonomía administrativa o autarquía, en sentido jurídico estricto, vale decir, que las municipalidades como entes jurídicos disponen de la capacidad de auto administrarse en el ámbito de sus atribuciones, con independencia del nivel administrativo regional y nacional*”⁹⁵

Esta cuestión fue objeto de análisis en el marco de la discusión parlamentaria de la reforma constitucional que culminó con la aprobación de la Ley N° 19.097. En efecto, el debate se centró en si el concepto de autonomía municipal debía o no estar limitado a lo administrativo o, consagrar una autonomía sin adjetivos, como las que el texto constitucional reconoce al Banco Central o a la Contraloría General de la República.⁹⁶

Consta en el respectivo informe de las Comisiones de Gobierno y Constitución del Senado que “*La tesis de la autonomía administrativa para los municipios, postula que es conveniente este término para evitar interpretaciones erróneas, como, por ejemplo, aquella que sostenga que dichas entidades gozan de autonomía*

⁹⁵ Humberto Nogueira Alcalá, citado por VILLAGRAN ABARZUA, Marcelo. Bases de la Institucionalidad municipal chilena. En: CHACON ROMERO, Andrés, ed. Análisis y perspectivas del Derecho Municipal Chileno. Santiago: Institucio de Estudios Municipales (ICHEM).2013.pp 192-217.

⁹⁶ Cabe señalar que el proyecto de ley enviado por el ejecutivo, definía a las municipalidades como órganos dotados de “autonomía administrativa”.

*política.*⁹⁷. Finalmente, fue aprobada en dicha comisión la indicación que consagraba una autonomía sin adjetivos. Al respecto, el informe citado procura dejar establecido que *“En lo relativo a la autonomía de los municipios, la norma aprobada, si bien le quita la adjetivación de “administrativa”, ello no supone que estas entidades tendrán facultades legislativas. Antes bien, como todo otro órgano público, deberán sujetar su acción a los límites que le señale la Constitución y las leyes, principio que es concordante con el inciso tercero de la indicación, que remite a la ley las funciones y atribuciones de estas entidades.*”⁹⁸

Claro está, entonces, que la autonomía municipal encuentra su fundamentación normativa en nuestra carta fundamental (artículo 118 de la carta magna) y en su ley orgánica constitucional (artículo 1 de la Ley N° 18.695), preceptiva que establece en iguales términos una definición de municipalidades como órganos administrativamente autónomos de la administración del Estado, de rango constitucional. De esta forma, *“El Presidente la República, sea directamente o a través de sus representantes territoriales: los intendentes y gobernadores, carece de poderes jurídicos jerárquicos o de supervigilancia sobre las corporaciones edilicias, las que según el Código Político están habilitadas para auto determinarse con la sola limitante de ajustar sus planes de desarrollo a los de carácter regional y nacional, para mantener una coherencia de acción.”*⁹⁹

Ahora bien, como señala el profesor Ramón Huidobro Salas, el artículo 118 de nuestra Constitución *“contiene dos normas de gran importancia para la autonomía y el poder local, las cuales en su aplicación práctica generalmente son olvidadas.”*¹⁰⁰

⁹⁷ Informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal. Senado. Fecha 05 de agosto, 1991. Cuenta en Sesión 23, Legislatura 322.

⁹⁸ Informe citado.

⁹⁹ PANTOJA BAUZA, Rolando. Op Cit. 306 p.

¹⁰⁰ HUIDOBRO SALAS, Ramón. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III Derecho y Administración Comunal. 1° Ed. Santiago, Chile. Legalpublishing. 2014. 12 p.

El inciso octavo del precepto citado, establece que los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley. De esta forma, la carta fundamental ha establecido, en términos imperativos, un deber de coordinación para todos los servicios públicos que desplieguen sus facultades en el territorio de una comuna. *“Es decir, ningún servicio público puede desatender el mandato constitucional de informar al municipio y coordinar su acción con la autoridad comunal cuando cumpla sus funciones en la comuna”*¹⁰¹, consagrando con ello un papel regente, dentro del territorio comunal, en su relación con otros servicios públicos.

Dicha disposición, releva la importante independencia jurídica de que gozan las municipalidades cuando del ejercicio de sus facultades se trata. Son los servicios públicos aquellos obligados por un *deber constitucional de coordinación* al ejercer sus funciones en el territorio comunal, de forma tal que no pueden intervenir en dicho territorio sin articular su actuación con las municipalidades, cuestión que constituye una dimensión propia de su carácter autónomo.

Junto al deber de coordinación indicado, señala Huidobro Salas, la transferencia de competencias a las municipalidades desde el nivel central y regional, constituye un precepto de importancia para la autonomía de estas corporaciones.

A nuestro juicio, el artículo 118 de la Constitución Política contiene otra norma de importancia para la autonomía de las municipalidades. En efecto estas corporaciones podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación 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.

¹⁰¹ HUIDOBRO SALAS, Ramón. Op. Cit. 1

Lo preliminar, a juicio del autor, constituye otra manifestación de la autonomía municipal, ya que faculta a estas corporaciones de derecho público para crear en el ámbito comunal y sin injerencia de otra autoridad u organismo estatal, unidades territoriales.

El profesor Gabriel Celis Danzinger, apunta en este sentido, que la Ley N° 19.418 sobre Junta de Vecinos y otras organizaciones comunitarias, en su artículo 2 letra a), define la unidad vecinal como “el territorio en que se subdividen las comunas para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las Juntas de Vecinos”¹⁰² y que de esta forma los municipios responden al deber estatal de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana. En palabras de Ramón Huidobro Salas, *“la participación ciudadana como eje de la descentralización y de la democracia se canaliza a través de las municipalidades”*¹⁰³.

En seguida, como señaláramos, las municipalidades estarán constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. A su turno, el artículo 119 dispone la generación democrática de estas autoridades, dejando a su ley orgánica constitucional su regulación. Esta disposición, concordante con el principio democrático establecido por el artículo 4 de la Constitución Política, resulta de fundamental importancia para su carácter autónomo.

Precisamente, garantiza la independencia en el ejercicio de sus funciones, que el nombramiento del Alcalde y los concejales no dependa de la decisión de otra autoridad, a la cual queden sometidos por este hecho. Por ello, como señala el investigador Ignacio Irarrázaval, los procesos electorarios para elegir autoridades municipales a partir de 1992 – y luego de 20 años de generación por designación – *“significó un importantísimo avance en la autonomía del municipio. Los*

¹⁰² CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Op. Cit. 186 p.

¹⁰³ HUIDOBRO SALAS, Ramón. Op. Cit. 112 p.

concejales al ser elegidos directamente por los habitantes de la comuna deben responder a estos”¹⁰⁴

Marcelo Villagrán, citando a Alfonso Valdebenito Infante destaca la importancia de este elemento indicando que *“uno de los aspectos más importantes de la autonomía municipal, dice relación con si esta se manifiesta en el origen y constitución de los municipios, por una parte, y en el ejercicio de las funciones municipales por otra.”* Al respecto, añade que *“las municipalidades gozarán de autonomía, si sus autoridades no son designadas por el gobierno central. Si estas, además, son elegidas por votación popular, nos encontramos frente a un sistema que no solo asegura la independencia de la función municipal, sino que, también, realza la condición democrática de la organización local.”¹⁰⁵*

Junto a los demás aspectos contenidos en la normativa constitucional, la autonomía financiera constituye un pilar fundamental de la autonomía municipal. El ejercicio independiente de las atribuciones que le han sido conferidas a las municipalidades requiere no solo que estas sean posibles de ejecutar, sino que, además, sean adoptadas sin sujeción al gobierno central que ha contribuido a financiar su labor.

Todo ente público que requiera o le haya sido atribuido un carácter autónomo, debe contar con independencia fiscal pues, de lo contrario, dicho atributo deviene en una mera denominación.

Al respecto, el artículo 122 de la Constitución Política, señala:

“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para

¹⁰⁴ IRARRÁZAVAL LLONA, Ignacio. **La autonomía Municipal. Un proyecto político pendiente.** EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Santiago. (19)57: 1993

¹⁰⁵ VILLAGRAN ABARZÚA, Marcelo. Op. Cit.

atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”

La autonomía financiera municipal, comprende tanto elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, como a su vez, la facultad de disponer de sus ingresos. No obstante, son conocidas las deficiencias financieras de las municipalidades que las obliga a depender de la asistencia económica del nivel central, afectando con ello su independencia de gestión y decisión, y con ello la satisfacción de las necesidades de la comunidad local que la Constitución le ha encomendado.

Más adelante, al abordar las implicancias de la dependencia financiera del Estado, trataremos con más detalle el régimen financiero municipal.

A nivel legal, y sin perjuicio del desarrollo orgánico constitucional de los aspectos tratados, la potestad reglamentaria constituye el aspecto más relevante para la autonomía municipal. En el pasado, esta habilitación normativa se encontraba consagrada a nivel constitucional a partir de la Constitución de 1823 y hasta la vigencia de nuestro actual texto constitucional.¹⁰⁶ Esta norma fundamental disponía en su artículo 218:

“Corresponde a las Municipalidades en sus respectivos distritos: cuidar de la policía, instrucción, costumbres, cupo de contribuciones, formar sus ordenanzas municipales

¹⁰⁶ La constitución de 1828, preceptuaba como atribuciones municipales “Dar dictamen al Gobernador local en las materias que lo pida”, y “Formar los reglamentos municipales sobre estos objetos”. La Constitución Política de 1833 establecía por su parte que “Formar las Ordenanzas municipales sobre estos objetos i presentarlas por el conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación”.

sujetas a la aprobación del Senado, y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental: entendiéndose con estos consejos y la Dirección de Economía.”

Hoy, entendemos a la potestad reglamentaria municipal como el atributo que permite, a estas entidades, la dictación de normas generales y abstractas aplicables en el territorio comunal. El artículo 5, letra d), de la Ley orgánica constitucional de municipalidades (LOCM), establece como atribución esencial el dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. Las normas reglamentarias señaladas son de dos tipos: los reglamentos municipales y las ordenanzas municipales.

El artículo 12 de la LOCM, define a los reglamentos municipales como normas generales y obligatorias de ámbito comunal, relativas a materias de orden interno. Un ejemplo de reglamentos municipales se encuentra contenido en el artículo 31 de la LOCM, el cual señala que la organización interna, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal dictado por el Alcalde, con acuerdo del concejo conforme lo dispone la letra k) del artículo 65.¹⁰⁷

Por otra parte, las ordenanzas municipales constituyen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, conforme el ya citado artículo 12.

La dictación de los reglamentos y ordenanzas municipales se encuentra establecida en el artículo 63 de la LOCM como una facultad del Alcalde, sin perjuicio de que, tratándose del reglamento de organización interna establecido en

¹⁰⁷ Otro ejemplo lo constituye lo dispuesto por el artículo 49 bis relativo a la facultad de fijar o modificar las plantas del personal de las municipalidades, de conformidad al Título II del decreto ley N° 3.551, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1980 y publicado el año 1981.

el artículo 31, ya citado, y para todas las ordenanzas municipales, requiere el acuerdo del concejo municipal.¹⁰⁸

Tanto los reglamentos como las ordenanzas municipales, se encuentran exenta del trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República.¹⁰⁹

Ahora bien, la potestad reglamentaria municipal, se encuentra circunscrita a las materias que expresamente ha considerado la Constitución y su ley orgánica constitucional, es decir, se trata de una potestad reglamentaria de ejecución, (una actividad reglada) en virtud de la cual, la LOCM, dispone expresamente las cuestiones materia de reglamento municipal, así como también cuestiones que son materia de ordenanza municipal, aun cuando tratándose de este último caso, también pueden quedar entregadas a la autonomía normativa municipal.

La potestad normativa municipal es, a su vez, de carácter secundario, *“ya que se subordinan directamente a las leyes del poder legislativo y a la Constitución. Este es el caso de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y es, también, la potestad normativa de los órganos y servicios públicos de la Administración del Estado e, incluso, de los órganos autónomos constitucionales, cuando el ordenamiento jurídico les atribuye dicha facultad especial para el cumplimiento de los fines y competencias asignadas.”*¹¹⁰

Como es posible apreciar, la potestad reglamentaria municipal no es absoluta y se encuentra sometida a las limitaciones que emanan de su naturaleza jurídica de potestad normativa secundaria. No obstante, ello no debe ser interpretado como una limitación particular a la autonomía municipal, pues constituye una restricción a la cual se encuentran sujetos todos los órganos y servicios estatales habilitados con dicha potestad.

¹⁰⁸ Artículo 65, letra k) de la LOCM

¹⁰⁹ Artículo 53 de la LOCM

¹¹⁰ MORAGA KLENNER, Claudio. Op Cit. 42 p.

No obstante, su carácter reglado y ejecutor de ley, la facultad de dictar reglamentos y ordenanzas municipales es, a juicio del autor, junto a la generación democrática de sus autoridades, una de las manifestaciones fundamentales de la autonomía municipal. La potestad de *autonormación* en los aspectos más relevantes de su funcionamiento y de la ordenación comunal, sometida solo al ordenamiento jurídico nacional, es claramente una muestra de la autonomía de las municipalidades. Don Patricio Aylwin señala al respecto, que *“los reglamentos municipales solo pueden ser derogados por otro de la misma Municipalidad. El Presidente de la República no puede hacerlo, pues la municipalidad es un órgano constitucionalmente autónomo.”*¹¹¹

- Jurisprudencia constitucional y administrativa.

Sin lugar a dudas la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y de la Contraloría General de la República, ha contribuido significativamente a la tarea de determinar el sentido y alcance de la autonomía Municipal.

El TC ha fallado que las municipalidades *“se distinguen por ser órganos creados y configurados, en sus elementos esenciales, directamente por la Constitución, complementados por leyes orgánicas. Sus funciones y atribuciones se ubican en un escalón superior de autonomía respecto los órganos descentralizados, ya que mientras éstos últimos están sujetos a un control de supervigilancia o tutela, esta Magistratura ya ha señalado que las municipalidades no están sujetas al poder jerárquico del Presidente de la República. Siendo órganos creados para satisfacer una función administrativa específica, que se realiza con independencia del poder central, su autonomía tiene una triple dimensión, abarcando la esfera organizativa, institucional y normativa. Así, sus decisiones no pueden ser sustituidas o mediatizadas jurídicamente por el poder central, teniendo una capacidad de acción*

¹¹¹ Citado por HUIDOBRO SALAS, Ramón. Op Cit. 24 p.

de discrecionalidad de configuración, mucho mayor que los servicios públicos descentralizados”¹¹².

El fallo precedente, en opinión del autor, sustenta lo que hemos planteado en el curso del presente trabajo. Por una parte, señala que la autonomía implica la carencia de los vínculos jurídicos administrativos tradicionales de jerarquía y tutela o supervigilancia. Diferencia claramente la descentralización de la autonomía, precisamente, en que aquella se caracteriza por vínculos de tutela o supervigilancia, en tanto que los órganos autónomos, ejercen sus atribuciones con independencia del poder central. Por otra parte, releva otro aspecto fundamental: son órganos creados y configurados, en sus elementos esenciales, directamente por la Constitución.

Confirma lo expuesto, un fallo muy anterior al comentado precedentemente. En sentencia de fecha 20 de septiembre de 1989, el TC ha fallado que *“el artículo 24 de la Carta le confiere al Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado; esto es, con todas las limitaciones y restricciones que ella establece. Es por esto que su facultad de administrar no comprende ni puede comprender a los organismos autónomos que contempla la Constitución, como la Contraloría General de la República, el Banco Central y las Municipalidades.”*

Dicho fallo señala en el considerando 24 que *“No puede desprenderse, de manera alguna que una Ley Orgánica Constitucional haya podido modificar el artículo 24 de la Constitución Política que confiere al Presidente de la República el Gobierno y la Administración del Estado, y cuyo alcance ha sido precisado en los considerandos anteriores de esta sentencia, en el sentido de que tal facultad debe necesariamente ejercerse dentro del marco que la Constitución y las leyes dictadas conforme a ella estatuyen y con las limitaciones que establece; y que por lo mismo, en ningún caso, puede comprender a los organismos autónomos que*

¹¹² Rol Nº 1669-2010-INA, de fecha 15 de marzo de 2012. En el mismo sentido, Rol Nº 2731-14-CPT, de fecha 26 de noviembre de 2014.

contempla la Constitución, como la Contraloría General de la República, el Banco Central y las Municipalidades.”¹¹³

De esta forma, los fallos precedentes destacan claramente que los órganos autónomos, y por cierto las municipalidades, son una tipología distinta a los órganos descentralizados que, a diferencia de estos, no son alcanzados por las facultades de gobierno y administración.

Sobre el particular, la Contraloría General de la República, ha dictaminado que *“Siendo así, y en atención al principio de autonomía municipal, consagrado en los artículos 122 de la Constitución Política de la República; 1º, inciso segundo, 56 y 63, letra e), de la ley N° 18.695, que implica, en lo pertinente, que las entidades edilicias cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos estatales -no obstante estar obligadas a ceñirse a la correspondiente normativa jurídica-, es dable inferir que son estas mismas las que deben establecer la fecha de pago de las remuneraciones a su respectivo personal, la que tendrá que ser igual para todos los empleados, cualquiera sea el estatuto que regule sus relaciones laborales”*.¹¹⁴

Ahora bien, no obstante relevar el carácter autónomo de las municipalidades, tanto la jurisprudencia constitucional como administrativa, concuerda en que dicho atributo no es de carácter absoluto, encontrando límites en el ordenamiento jurídico nacional.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado en el considerando decimotercero de la sentencia dictada en la causa Rol N° 1.669-2010-INA, de fecha 15 de marzo de 2012, que la autonomía de las municipalidades no es absoluta, ya que, por una parte, *“se encuentra limitada por las facultades que en relación a ella*

¹¹³ Rol N° Rol N° 78, de fecha 20 de septiembre de 1989, considerandos 13 y 24.

¹¹⁴ Dictamen N° 94.253 de 27 de noviembre de 2015.

pueden ejercer el legislador, la autoridad administrativa, la judicial y la Contraloría General de la República”, y por otra, se trata de una autonomía “para que se auto regulen dentro del marco de la función y las atribuciones que les fijan la Constitución y las leyes”.

Como señalamos, concordante con este criterio, se ha manifestado la Contraloría General de la República de la siguiente manera:

Sobre el particular, es dable anotar que según el artículo 1° de la ley N° 18.695, las entidades edilicias 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, para cuyo efecto el legislador les ha entregado específicamente ciertas atribuciones.

Al respecto, cabe precisar que si bien, efectivamente las entidades edilicias constituyen corporaciones autónomas, esta autonomía de ningún modo es absoluta, sino que se halla sujeta a importantes limitaciones, especialmente, las derivadas del principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, según el cual los órganos de la Administración del Estado -dentro de los que se encuentran las entidades edilicias- tienen que someter su acción a la Carta Fundamental y a las normas dictadas conforme a ella, debiendo actuar dentro de su competencia y como dispone la ley, sin que ninguna magistratura, persona o grupo de estas puedan atribuirse, ni en virtud de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les confirieron (aplica dictamen N° 17.547, de 2016)”

Prosigue este dictamen señalando que *“En este orden de consideraciones, los artículos 3° y 4° del mencionado cuerpo legal, establecen las funciones y atribuciones que el corresponden a las municipalidades, las que pueden desarrollar, en el ámbito de su territorio, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado.*

Asimismo, es dable recordar, además, que el artículo 9° de la ley N° 18.695, dispone que las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, debiendo tener presente los principios de coordinación y de unidad de acción, entre otros, consagrados en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, debiendo tenerse presente, asimismo, que según los artículos 19, N° 21, de la Carta Fundamental, y 11 de la anotada ley N° 18.695, dichas entidades edilicias podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza.”¹¹⁵

Días antes el órgano contralor, y en igual sentido, dictaminó que “no cabe esgrimir la autonomía municipal para eximirse de la aplicación del ordenamiento jurídico, por cuanto si bien efectivamente los municipios constituyen corporaciones autónomas, esta autonomía de ningún modo es absoluta, sino que se halla sujeta a importantes limitaciones, en la especie, las derivadas del principio de legalidad, según el cual los órganos de la Administración del Estado -dentro de los que se encuentran las entidades edilicias- deben someter su acción a la Constitución Política y a las normas dictadas conforme a ella, teniendo que actuar dentro de su competencia y como dispone la ley, sin que ninguna magistratura, persona o grupo de estas puedan atribuirse, ni en virtud de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les confirieron (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 20.707, de 1993, y 34.883, de 2004)”¹¹⁶

La jurisprudencia constitucional y contralora también se ha pronunciado sobre tres aspectos que hemos identificado como dimensiones fundamentales de la autonomía municipal: su generación democrática, su autonomía financiera y su papel rector, que la Constitución le asegura, en la coordinación con otro servicio público dentro del territorio comunal.

¹¹⁵ Dictamen N° 24.159 Fecha: 31-III-2016

¹¹⁶ Dictamen N° 17.547 de 04 de marzo de 2016.

En efecto, tratándose del primer aspecto indicado dictaminó que *“Las Municipalidades, por su parte, ejercen el poder comunal y son corporaciones 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, sin que obste a dicha autonomía la circunstancia de que el Presidente de la República pueda designar al Alcalde en determinadas comunas que la ley ha señalado, atendida su población o ubicación geográfica, y que constituyen, por cierto, la excepción.”*¹¹⁷

Sobre esto último, ya se ha indicado en el desarrollo de este trabajo que, la generación democrática de las autoridades municipales es, sin lugar a dudas, una manifestación fundamental de su carácter autónomo. Si bien, ello efectivamente no altera jurídicamente su régimen de atribuciones, resulta evidente que estas no pueden ser ejercidas con independencia si sus depositarios se deben a otra autoridad u órganos que los han designado.

En relación a la autonomía financiera, la Contraloría General de la República se ha pronunciado en reiterados dictámenes, sobre el alcance de este aspecto. Así, mediante dictamen N° 55.468 de 10 de julio de 2015, señaló que *“el ente edilicio posee autonomía financiera en la administración de sus recursos, y goza de la facultad tanto de aprobar su presupuesto como de reformarlo, por lo que deberá arbitrar las medidas tendientes a practicar las modificaciones que se precisen para tal propósito.”*

A su vez, ha dictaminado que *“En relación con lo expresado, conviene aclarar que la decisión de destinar dichos recursos a los fines mencionados o la de postular para ese efecto a otros fondos públicos, es una cuestión que debe ponderar cada ente edilicio, en atención a la autonomía de los municipios en la administración de*

¹¹⁷ Rol N° 78, de fecha 20 de septiembre de 1989.

sus finanzas, reconocida en el artículo 122 de la Constitución Política, y reiterada en el inciso primero del artículo 14 de la aludida ley N° 18.695.”¹¹⁸.

En este mismo sentido, el dictamen N° 29.699 de 15 de abril de 2015 establece que *“según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1° de la citada ley N° 18.695, las entidades edilicias son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, las que, conforme al inciso primero del artículo 14 del mismo texto legal, gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.*

De conformidad con lo anterior, el artículo 63, letra e), de la citada ley, dispone que el Alcalde tiene la atribución de administrar los recursos financieros del municipio, de acuerdo a las normas sobre administración financiera del Estado, en tanto que su letra II) establece, en lo pertinente, que dicha autoridad también tiene la facultad exclusiva de ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad.”

Asimismo, mediante dictamen N° 7.500, de 01 de febrero de 2013, la Contraloría General sentó que: *“No existe inconveniente legal para que el pago de los permisos de circulación se efectúe mediante tarjetas de crédito o de débito, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:*

- a) Que comprenda la totalidad de las cantidades incluidas en el respectivo comprobante de pago o de la cuota, según corresponda;*
- b) Que no signifique el traspaso de potestades municipales a terceros;*
- c) Que se contemple la inmediata percepción de los recursos por parte de los municipios;*
- d) Que la recaudación sea hecha solo por funcionarios municipales; y*
- e) Que no le demande al municipio un costo económico adicional.*

¹¹⁸ Dictamen N° 31.923 de fecha 23 de abril de 2015.

Cabe recordar que, considerando que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que se encuentran dotadas de autonomía financiera, según lo establecen los artículos 122 de la Carta Fundamental y 14 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, no requieren de la autorización del Tesorero General de la República, ni de otra autoridad, para celebrar este tipo de convenios con las respectivas entidades privadas.”

Sin embargo, la autonomía financiera, como dimensión de la autonomía municipal, presenta limitaciones. *“Sobre el particular, cumple con señalar, en primer término, que si bien el citado artículo 122 de la Carta Fundamental, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 14, inciso primero, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establecen la autonomía de los municipios para la administración de sus finanzas, no es menos cierto que, asimismo, acorde con el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la mencionada Ley Suprema, reiterado en términos similares en el artículo 2° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los órganos que integran ésta última -como sucede con las entidades edilicias- deben someter su acción a la Constitución y a las leyes y actuar dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley, sin más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico”¹¹⁹.*

Finalmente, en cuanto a su papel rector, dentro del territorio comunal, en la coordinación interadministrativa, el dictamen N° 62321 de la Contraloría General de la República, de 8 de octubre de 2012, estableció que *“En ese contexto, atendido que los órganos de la Administración del Estado deben cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicidad o interferencia de funciones, conforme lo dispone el artículo 5°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la*

¹¹⁹ Dictamen N° 71899 de fecha 06 de noviembre de 2013.

Administración del Estado, y considerando el imperativo legal que recae sobre las municipalidades, previsto en el artículo 7° de la ley N° 18.695, en virtud del cual tales corporaciones deben siempre coordinarse con los demás servicios públicos y municipalidades, teniendo presente que la Administración del Estado configura un todo armónico que debe propender a la unidad de acción nacional, regional, provincial y comunal, no se advierte obstáculo jurídico en la constitución de una mesa de trabajo política para abordar temas de interés comunal, en la medida que las partes integrantes actúen dentro de su competencia y respetando el principio de autonomía administrativa de las municipalidades.”.

2. Concepto de autonomía Municipal. Hacia una definición doctrinaria.

El concepto de autonomía municipal ha variado a lo largo del tiempo y adopta diversos significados dependiendo del contexto histórico, político y jurídico en el cual existe. Como señala Francisco Zúñiga Urbina, la autonomía, en general, *“no existe como un concepto axiomático o a apriorístico, tiene que ser expuesto en una institución concreta”*¹²⁰

Es por dicha complejidad que abordar una definición de autonomía municipal, es una tarea que no puede descartar una revisión breve de sus fuentes históricas. El mismo Francisco Zúñiga, siguiendo a Klaus Stern, destaca cuales son los antecedentes modernos de la autonomía municipal: la teoría del “pouvoir” municipal, la teoría de la descentralización, la teoría de la corporación y la teoría del “self government”.

Señala García de Enterría que, la teoría del “pouvoir” municipal, *“es quizá la más importante para singularizar todo el régimen municipal surgido de la Revolución, y*

¹²⁰ ZUÑIGA URBINA, Francisco. Op. Cit.

*que- por eso mantiene hasta hoy mismo toda su virtualidad institucional, aunque ya su conciencia se haya perdido.*¹²¹.

La teoría del *pouvoir* municipal recoge la tradición teórica del fisiocratismo y en particular de su más destacado representante: Anne Robert Jacques Turgot. *“La doctrina fisiocrática es la primera que pone en cuestión de una forma sistemática el orden social estamental que anida en el seno del Estado absoluto”*¹²². Los fisiócratas sustentaron la existencia de un impuesto territorial único en reemplazo del variado panorama impositivo del régimen feudal fundado en la exención como privilegio estamental y la imposición a los estamentos no privilegiados. Con los postulados fisiócratas *“surge en su lugar la idea de una contribución abstracta y racional, que obviamente supone un lazo comunitario y político del mismo carácter.”*¹²³.

En su obra Memoria de las Municipalidades¹²⁴, plantea la idea fundamental de sustituir el régimen estamental por un orden territorial: *“Para hacer desaparecer ese espíritu de desunión que decuplica los trabajos de vuestros servidores y que disminuye necesaria y prodigiosamente vuestro poder, para sustituirle, por el contrario, por un espíritu de orden y de unión que haga concurrir las fuerzas y los medios de vuestra nación al bien común, los una en vuestra mano y los haga fáciles de conducir, sería preciso imaginar un plan que vinculase por una instrucción a la cual no se pudiese rehusar, por un interés común visible y evidente, por la necesidad de conocer ese interés, de deliberar sobre él y de conformarse a él; que vinculase, diría yo, los individuos a sus familias, las familias al pueblo o a la ciudad a que pertenecen, las ciudades y pueblos a la comarca en*

¹²¹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. En Línea. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia. Fecha de consulta 13 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=33&IDA=22141>

¹²² GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Op. Cit.

¹²³ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Op. Cit.

¹²⁴ Mémoire sur les municipalités, 1775

*la cual están comprendidos, las comarcas a las provincias de que forman parte, las provincias, en fin, al Estado*¹²⁵ Estos principios formulados por Turgot antes de la Revolución Francesa, son un claro influjo de la teoría del *pouvoir* municipal.

El concepto del *pouvoir* municipal fue consagrado, como *“la existencia en el seno de cada municipio de un verdadero poder originario, no delegado, heterogéneo en relación al poder estatal”*, en el artículo 49 del Decreto de Municipalidades de la Asamblea Constituyente Revolucionaria, el 14 de diciembre de 1789.

El concepto de un poder municipal originario, no delegado del poder central, fue concebido *“como un riesgo pues podía generar la desintegración de la unión nacional. Por esta razón, la Constitución de 1791 señaló que los administradores locales no tienen ningún carácter de representación. Son agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer bajo la vigilancia y la autoridad del Rey, las funciones administrativas (art. 2, Sec. II, del Cap. IV)”*.¹²⁶

Por su parte, la teoría de la descentralización surge también en Francia, como una respuesta a la centralización política y administrativa desarrollada durante el período de la Restauración Borbónica, tras la expulsión de Napoleón Bonaparte en 1814.

La descentralización implicaba la creación de administraciones locales personificadas, sujetas a la tutela del Estado para la gestión de sus intereses. *“La descentralización se postuló para lograr un equilibrio entre la gestión de los intereses locales, asignados a órganos representativos de los ciudadanos, y los intereses generales, reservados a la Nación. El equilibrio se sustentaba en una autonomía puramente administrativa.”*¹²⁷

¹²⁵ Turgot, citado por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Ob. Cit.

¹²⁶ SUELT-COOK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena. La autonomía Local en diversos sistemas de -organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano. **Universitas**. (122): 117-168, 2011.

¹²⁷ SUELT-COOK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena. Op. Cit.

Como señalan las Dras. Vanessa Suel-Cock y Aura Ximena Osorio¹²⁸, sobre la base de este antecedente Maurice Hauriou formula la teoría de la descentralización administrativa que descansa en cuatro postulados:

- a) Principio de organización de la estructura administrativa del Estado que reconoce corporaciones territoriales secundarias.
- b) Administraciones locales personificadas.
- c) Autoridades locales representativas.
- d) Control de la Administración del Estado.

En seguida, con las Ordenanzas de las ciudades de Prusia de 19 de noviembre de 1808, formuladas por el barón Heinrich Friedrich Karl von Stein [1757-1831] se da lugar a la Teoría de la Asociación que surgió como una respuesta a la excesiva tutela Estatal.¹²⁹ En virtud de dichas ordenanzas se posibilitaba la administración de los asuntos locales a través de autoridades elegidas por la comunidad.

No obstante, que el mecanismo electivo de provisión de cargos de dichas ordenanzas era representativo solo de aquellos ciudadanos que era propietarios, poseían una fábrica o industria o pagaban impuestos, implicó el concepto de la autoadministración de los asuntos locales. *“Estos elementos constituían la realización de la concepción de Karl von Stein de la autonomía, como el mecanismo por el cual los vecinos de la ciudad dejaban de ser súbditos, participaban en la vida del Estado y se integraban de este modo en la vida estatal.”*¹³⁰

La teoría del *self-government*, es una teoría sobre las relaciones institucionales entre las autoridades del gobierno central y las instituciones periféricas o locales de gobierno, y que tiene como uno de los principios la facultad de los entes locales

¹²⁸ SUELT-COOK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena. Op. Cit.

¹²⁹ Ver Autogobierno Municipal en la República Federal de Alemania. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/53/ens/ens9.pdf>

¹³⁰ SUELT-COOK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena. Op. Cit.

de administrarse independientemente, por medio de sus propias autoridades, solo sujetos al ordenamiento jurídico estatal, de cuya infracción solo los tribunales son competentes.

Esta teoría tiene su origen en los postulados de *Joshua Toulmin Smith*, (1816-1869) para quien las entidades locales o municipalidades, tienen un carácter originario por lo que, en consecuencia, son independientes del Estado del cual son su precedente.

En las fuentes históricas de la autonomía municipal, podemos identificar tres aspectos que han trascendido y que, en opinión del autor, se encuentran presentes en nuestro ordenamiento jurídico municipal.

a) Autoadministración o Administración de los asuntos locales.

El primero de dichos aspectos es la autoadministración de los asuntos de índole municipal.

El inciso primero del artículo 118 de la Constitución Política entrega a las municipalidades la *administración local de cada comuna*, en tanto que el inciso cuarto, al definir las, dispone la finalidad de satisfacción de aquellas *necesidades de la comunidad local* y asegura su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

El inciso quinto, primera parte, del artículo 118 se refiere a las funciones y atribuciones de las municipalidades, las que serán determinadas por una ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las funciones accidentales o no esenciales, cuya inclusión excedería el ámbito de aplicación de esta clase de leyes.

Ahora bien, entendemos la autoadministración de los asuntos locales como la facultad de gestionar, organizar e intervenir en todos aquellos asuntos que afectan directamente en su territorio. Así, una revisión de las funciones municipales establecidas en la normativa orgánica constitucional, indican que dichos asuntos son de índole muy diversas, pero que mantiene en común tratarse de necesidades que afectan a la comunidad local tales como las derivadas de turismo, deporte y recreación; urbanización, construcción de viviendas sociales, aseo y ornato en la comuna y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

La autoadministración o administración de los asuntos locales se manifiesta, a su vez, en dos aspectos que ya se han abordado en el curso del presente trabajo: La potestad normativa y la autonomía financiera.

Por medio de su potestad reglamentaria, las municipalidades regulan aspectos de orden interno (reglamentos) así como aquellos propios de la comunidad local (ordenanzas), reconociendo la facultad de *autonormación* en aquellas materias de índole propiamente local.

Por otra parte, la autonomía financiera surge como otro aspecto de la administración propia de los asuntos locales. La propia LOCM luego de enumerar las funciones municipales, dispone en su artículo 5 la facultad de elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal como una atribución de carácter esencial para el cumplimiento de sus funciones, esto es, esencial para el cumplimiento de la administración de la comuna y la satisfacción de las necesidades de la comunidad local.

b) La libre elección de sus propias autoridades.

Como señalamos en el curso del presente trabajo, la generación democrática de las autoridades municipales es uno de los aspectos más importantes y garantía de la autonomía de los entes locales. La designación de los Alcaldes, reconduce la

decisión de los asuntos locales al nivel central, en último caso, mediante la remoción de la autoridad local. Es por ello que, para garantizar la independencia en el ejercicio de las facultades que se han asignado a las municipalidades, la elección (principalmente) de los Alcaldes resulta fundamental y plenamente concordante con la naturaleza jurídica *acentralizada* de estas corporaciones de derecho público.

Este aspecto que consideramos fundamental, se encuentra consagrado en el marco constitucional y legal que rige a las municipalidades. El artículo 119 de la Constitución Política, dispone la elección de los concejales por sufragio universal de conformidad a la su ley orgánica constitucional, la cual también determina el número de estos y la forma de elegir a los Alcaldes. Es notorio que la CPR garantice la generación por sufragio universal de los concejales, más no de los Alcaldes cuya forma de elección entrega a la LOCM.

Por su parte, el 57 de la Ley 18.695 dispone que el Alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales.

A lo anterior, debemos considerar otro aspecto de importancia para autonomía municipal y la independencia de sus autoridades. Junto con establecer que sus mandatos durarán 4 años, el legislador orgánico constitucional, asegura *numerus clausus* las causales de cesación en el cargo de Alcalde (artículo 59) y de concejales (artículo 76).

Este aspecto, no es una cuestión baladí. No solo la generación de los Alcaldes y concejales es de importancia para la autonomía municipal, sino que, además, la cesación restrictiva en sus cargos avala que su permanencia no se encuentra sujeta directa o indirectamente a la autoridad administrativa, sino que a un régimen responsabilidades y mecanismos de carácter orgánico constitucional.

c) Sujeción al ordenamiento jurídico estatal.

Como señalamos, la Constitución Política señala en su artículo 118 que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. En iguales términos se encuentra definida en el artículo 1 de la LOCM.

En este sentido, las municipalidades son órganos integrantes de la administración del Estado. Su ubicación en el texto constitucional, Título XIV, “Del Gobierno y la administración interior del Estado”, lo confirman con toda claridad. En igual sentido, lo dispone el inciso segundo del artículo primero de la Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado.

Por otra parte, recordaremos que el carácter unitario del Estado de Chile, determina, entre otros aspectos, la existencia de un solo ordenamiento jurídico aplicable en el territorio estatal.

Como todo órgano de la administración del Estado, las municipalidades se encuentran sujetas al principio de juridicidad, consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política. El primero de dichos preceptos fundamentales dispone con toda su fuerza el sometimiento de la acción estatal a la CPR y a las normas dictadas conforme a ella.

El artículo segundo de la LOCBGAE dispone que todos los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. En este sentido, las municipalidades, en tanto órganos de la administración del Estado, deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.

Esta sujeción al ordenamiento jurídico estatal, como indicamos anteriormente se encuentra claramente reconocida en la jurisprudencia administrativa al puntualizar que *“si bien, efectivamente las entidades edilicias constituyen corporaciones*

autónomas, esta autonomía de ningún modo es absoluta, sino que se halla sujeta a importantes limitaciones, especialmente, las derivadas del principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, según el cual los órganos de la Administración del Estado -dentro de los que se encuentran las entidades edilicias- tienen que someter su acción a la Carta Fundamental y a las normas dictadas conforme a ella, debiendo actuar dentro de su competencia y como dispone la ley, sin que ninguna magistratura, persona o grupo de estas puedan atribuirse, ni en virtud de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les confirieron. (Aplica dictamen N° 17.547, de 2016)”

Este aspecto característico de la autonomía municipal, no debe ser considerado, sin embargo, en una sola dirección. La sujeción al ordenamiento estatal, lo es también para los demás órganos de la administración, que deben respetar la autonomía de los entes locales.

Sobre la base de los aspectos tratados en el curso del presente trabajo, y considerando los elementos de carácter histórico-jurídicos recién analizados, entendemos por autonomía municipal, como el atributo de carácter constitucional que, en el orden administrativo, facultada a las municipalidades para la gestión de los asuntos de carácter local, mediante el ejercicio de facultades normativas, organizativas e institucionales, carentes de vínculos de jerarquía o tutela por parte de la administración central, pero sujetas al principio de juridicidad.

3. Contenido de la autonomía Municipal y sus elementos.

El contenido y elementos de la autonomía Municipal en nuestro ordenamiento jurídico son, a juicio del autor, los siguientes:

Contenido Normativo. Este aspecto de la autonomía municipal se refiere a la potestad de normativa que le ha sido conferida por la LOCM.

El profesor Eduardo Cordero Quinzacara, define la potestad normativa como *“El poder que atribuye el ordenamiento jurídico, primordialmente la Carta Fundamental, a un órgano público para dictar normas generales que determinen de manera unilateral las conductas de personas que se encuentran, por tanto, en situación de sujeción”* ¹³¹

Como ya fue establecido, el artículo 5, letra d), de la Ley orgánica constitucional de municipalidades (LOCM), establece como atribución esencial de éstas el dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. De esta forma, las municipalidades se encuentran dotadas de potestad normativa, en particular, de potestad reglamentaria.

Las normas reglamentarias señaladas son de dos tipos: los reglamentos municipales y las ordenanzas municipales. Ambas permiten a las municipalidades regular aspectos de orden internos y organizativos (reglamentos) como aspectos generales y obligatorios aplicables a la comunidad.

Anteriormente, ya hemos tratado con más detalle la potestad reglamentaria municipal, desarrollo al cual nos remitiremos. No obstante, cabe puntualizar nuevamente que la facultad de dictar reglamentos y ordenanzas municipales es, a juicio del autor, junto a la generación democrática de sus autoridades, una de las manifestaciones fundamentales de la autonomía municipal.

La potestad de *autonormación* en los aspectos más relevantes de su funcionamiento y de la ordenación comunal, sometida solo al ordenamiento jurídico nacional, es claramente un componente esencial de la autonomía de las municipalidades.

¹³¹ Citado por Claudio MORAGA KLENNER, Claudio. Ob. Cit. 41 p.

Contenido Institucional. A juicio del autor, el contenido institucional de la autonomía municipal, dice relación con su conformación y naturaleza. Se compone de los elementos que se describen a continuación:

En primer término, la generación democrática de sus autoridades y representantes de la comunidad local, constituye una dimensión esencial de la autonomía municipal. Precisamente, garantiza la independencia en el ejercicio de sus funciones, que el nombramiento del Alcalde y los concejales no dependa de la decisión de otra autoridad, a la cual queden sometidos por este hecho.

Como señaláramos, las municipalidades estarán constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. A su turno, el artículo 119 dispone la generación democrática de estas autoridades, dejando a su ley orgánica constitucional su regulación.

El segundo elemento del contenido institucional, a juicio del autor, se refiere a su personificación.

En efecto, el artículo 118 de la CPR y 1 de la LOCM, las define como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Son corporaciones, en tanto se trata de una persona jurídica cuya composición consta de dos órganos, el Alcalde y el concejo municipal.

Ahora bien, dotar a las municipalidades de una personalidad jurídica distinta del fisco, las constituyen en sujetos de derecho capaces de adquirirlos y contraer obligaciones, sin la dependencia de la voluntad del poder central.

A su vez, la naturaleza de persona jurídica de derecho público implica que son creadas por el ordenamiento jurídico, en este caso, por mandato constitucional y no por voluntad de sus integrantes. Las municipalidades, cuya capacidad jurídica

deriva de su creación por el ordenamiento constitucional, ejercen potestades públicas en tanto órgano de la administración del Estado.

No obstante, la personificación de las municipalidades, si bien de importancia, no es esencial para la determinación de su carácter autónomo. Como ya se ha advertido en el curso del presente trabajo, la personificación no es una condición determinante de la autonomía del órgano que la detenta. Así, por ejemplo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, carecen de personalidad jurídica.

Contenido organizativo. En su dimensión organizativa, esto es, relativa a la forma y disposición de los recursos y medios para el cumplimiento de sus fines, la autonomía municipal consta de dos elementos fundamentales: La actuación administrativa propiamente tal y la autonomía financiera.

Respeto de la actuación administrativa, la autonomía municipal se refiere a la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y actos de administración local sin la interferencia de otra autoridad u órgano de gobierno.

Concordante con su naturaleza *acentralizada*, en el marco de los sistemas de organización administrativa, las municipalidades ejercen sus atribuciones sin vínculos jurídicos de injerencia por parte de la administración central. Se encuentran al margen de los vínculos clásicos de jerarquía y tutela o supervigilancia.

Son diversas y variadas las atribuciones de carácter privativo y compartido que el ordenamiento jurídico ha entregado a las municipalidades y su análisis escapa a los alcances del presente trabajo. Sin embargo, como abordamos, la autonomía municipal presenta particulares limitaciones en el ejercicio de sus atribuciones, derivadas precisamente de la coordinación que debe existir con los demás órganos de la administración del Estado que ejecutan su actuación en el territorio

comunal, sin que por ello se afecta la esencia de órganos constitucionalmente autónomos.

El elemento económico/financiero de la dimensión organizativa, esto es, la autonomía financiera municipal, comprende tanto elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, como a su vez, la facultad de disponer de sus ingresos.

La autonomía financiera constituye un pilar fundamental de la autonomía municipal. El ejercicio independiente de las atribuciones que le han sido conferidas a las municipalidades requiere no solo que estas sean posibles de ejecutar, sino que, además, sean adoptadas sin sujeción al gobierno central que ha contribuido a financiar su labor. Como señala el profesor Claudio Moraga Klenner, *“cualquier atribución legal de cometidos a la Administración que no tenga asociada recursos y medios para su efectiva implementación trae consigo efectos negativos: afectación de la eficiencia y fiabilidad de la Administración y desconfianza y decepción social.”*¹³²

Al respecto, el artículo 122 de la Constitución Política, señala:

“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”

¹³² MORAGA KLENNER, Claudio. Op. Cit. 3 p.

No obstante, son conocidas las deficiencias financieras de las municipalidades que merman su autonomía. El presente trabajo abordará más adelante este aspecto con detención.

4. Límites de la autonomía municipal. Las denominadas deficiencias de la autonomía municipal chilena. La dependencia financiera del Estado-Fisco.

Como ya hemos establecido, las municipalidades son parte integrante de la administración del Estado y, en consecuencia, su autonomía no puede pretender características absolutas.

Los límites de la autonomía municipal se manifiestan en los siguientes aspectos, alguno de los cuales son comunes a todo órgano de la administración del Estado, y otros propiamente municipales. Dada la naturaleza de este trabajo solo se enunciarán los primeros, para luego realizar un breve análisis de los segundos.

Los Derechos esenciales del ser humano.

En efecto, las municipalidades en tanto órgano estatal conforme lo predica el artículo 1 de la Ley N° 18.575, se encuentran sujetas en el ejercicio de sus potestades a las mismas limitaciones que los demás órganos administrativos.

De esta forma, prescribe el inciso segundo del artículo quinto de nuestra Constitución Política que *"El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes."*

La Autonomía de los grupos intermedios de la sociedad.

El inciso tercero del primer artículo de nuestra carta fundamental, consagra que la acción del Estado se encuentra limitada por el respeto a la adecuada autonomía de los grupos intermedios para el cumplimiento de sus propios fines específicos.

Como surge del principio anteriormente enunciado, los municipios chilenos, integrantes de la administración del Estado, se encuentran sujetos al mismo deber de garantizar la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad, lo cual constituye un límite a su autonomía.

El Principio de Juridicidad.

El principio de juridicidad exige una actuación de los órganos del Estado sujeta al ordenamiento jurídico, esto es, su sumisión a la ley en su sentido lato. Como expresa el profesor Rolando Pantoja: *“En cuanto a la superficie regulada, el principio de la juridicidad abarca al ser y la actuar de la administración del Estado, su organización y su actuación jurídica.”*¹³³

Jorge Bermúdez Soto, citando a Ignacio del Otto, releva que el principio de juridicidad conlleva un elemento característico que lo distingue de la imperatividad normal que posee el ordenamiento jurídico: la exigencia que no se autorice a la administración a perseguir libremente sus fines.¹³⁴

Como es sabido, la Constitución Política de la República mandata en los artículos 6 y 7 esta sujeción estatal al derecho, al disponer que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República, prescribiendo a su vez que éstos solo actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. De esta forma, "ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes."

¹³³

Pantoja,

revista

<http://www.revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43212/45180>

¹³⁴ BERNUDEZ SOTO, Jorge. Op Cit. 90 p.

Este principio es reiterado en el artículo 2 de la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, disposición orgánica constitucional que ordena a los órganos de la administración del Estado, someter su acción a la Constitución y a las leyes y actuar dentro de su competencia sin que puedan atribuirse más potestades que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico.

La autonomía municipal se encuentra limitada por la sujeción a ordenamiento jurídico estatal en tanto órgano de la administración del Estado y, en consecuencia, sujeto al principio de juridicidad conforme al cual debe someter su acción a la Constitución Política y a las leyes dictadas conforme a ella. De esta forma en el ejercicio de las potestades y competencias que la han sido conferidas a los municipios no puede transgredir el principio de juridicidad.

En palabras del de la Contraloría General de la República, *“de ningún modo [la autonomía municipal] es absoluta, sino que se halla sujeta a importantes limitaciones, en la especie, las derivadas del principio de legalidad, según el cual los órganos de la Administración del Estado -dentro de los que se encuentran las entidades edilicias- deben someter su acción a la Constitución Política y a las normas dictadas conforme a ella, teniendo que actuar dentro de su competencia y como dispone la ley, sin que ninguna magistratura, persona o grupo de estas puedan atribuirse, ni en virtud de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les confirieron (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 20.707, de 1993, y 34.883, de 2004)”*¹³⁵

No obstante, aquello que en un sentido es una limitación a la autonomía municipal, en otro, debe ser una garantía que la proteja de la actuación transgresora de otros órganos estatales.

Las relaciones con la administración central.

¹³⁵ Dictamen N° 17.547 de 04 de marzo de 2016

Como señala José Fernández Richards las relaciones del municipio chileno con la administración central y los entes descentralizados del Estado son diversas y variadas.¹³⁶ Siguiendo su modelo, con matices, distinguimos las relaciones de control y vigilancia¹³⁷, así como las relaciones de coordinación.

Como se indicó anteriormente en el curso del presente trabajo, la carta fundamental ha establecido (artículo 118, inciso octavo) en términos imperativos un deber de coordinación de todos los servicios públicos que desplieguen sus facultades en la comuna. Dicha disposición se relaciona además con lo dispuesto en su artículo 123 de la carta fundamental, el cual dispone que *“La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos.”*

A nivel legal, la LOCM dispone en el artículo 10 que dicha coordinación se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos. A falta de acuerdo, el gobernador provincial que corresponda dispondrá las medidas necesarias para la coordinación requerida, a solicitud de cualquiera de los Alcaldes interesados.

Si bien, las discrepancias entre los servicios públicos y la municipalidad son reconducidas al gobernador provincial, autoridad de exclusiva confianza del Presidente de la República, el propio texto constitucional dispone que coordinación interadministrativa deberá efectuarse sin alterar las atribuciones y funciones que correspondan a los organismos respectivos, lo cual entendemos comprensivo de todos aquellos que participen de dicha relación, incluso, las municipalidades. De esta forma, nos parece que, si bien la falta de acuerdo en las relaciones interadministrativas debe ser resueltas por un representante del poder central,

¹³⁶ FERNANDEZ RICHARDS, José. La administración del Estado y las municipalidades en Chile. **IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México**. (32): 148-160, 2013.

¹³⁷ Fernández Richards se refiere a las relaciones de subordinación. No compartimos dicho concepto, pues no se condice con la naturaleza jurídica *acentralizada* que postulamos, como con la naturaleza de los propios mecanismos que utiliza para dicha categoría.

dicha decisión debe respetar, por una parte, las atribuciones y funciones municipales, las cuales son atribuidas por la CPR y su Ley Orgánica Constitucional, y por la otra, el rol rector de la coordinación que la propia carta fundamental ha entregado a las municipalidades. (Artículo 118, inciso octavo)

De esta forma, la autonomía municipal encuentra una limitación en la coordinación interadministrativa de carácter relativo, ya que, si bien no puede desplegar todas sus funciones sin consideración a las tareas de otros órganos públicos en el territorio comunal, tiene un rol rector de dichas relaciones por mandato constitucional.

Sobre la coordinación como límite de la autonomía constitucional, la Contraloría General de la República ha dictaminado que *“el artículo 9° de la ley N° 18.695, dispone que las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, debiendo tener presente los principios de coordinación y de unidad de acción, entre otros, consagrados en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”*

En palabras de Marcelo Villagrán *“La autonomía local, por tanto, no es un principio ilimitado, sino que está sometido a una serie de restricciones que las mismas constituciones y leyes se encargan de individualizar y que van de la mano con el hecho de que los municipios se encuentran insertos en un Estado y deben respetar la unidad y coordinación que debe existir en su interior.”*¹³⁸

Respecto de las relaciones de control y vigilancia, el artículo 51 de la LOCM establece que las municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional. Refuerza dicha

¹³⁸ VILLAGRÁN ABARZÚA, Marcelo. Op. Cit.

disposición lo establecido en el artículo 52 de dicha norma en cuanto dispone que, *“En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.”*

Por su parte, el artículo 98 de la CPR establece que a la Contraloría General le corresponderá la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco y las municipalidades, lo que ha sido identificado como notable limitación a la autonomía financiera que tanto la carta fundamental como su ley orgánica constitucional, les otorga para la administración de sus finanzas.

En el ejercicio de esta función de fiscalización la Contraloría General de la República podrá, por ejemplo, instruir el correspondiente procedimiento disciplinario, según lo dispuesto en el artículo 133 bis y siguientes de la ley N° 10.336, si en el ejercicio de sus facultades determina la existencia de actos u omisiones de carácter ilegal. A su vez, podrá constituir en cuentadante y hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario que haya causado un detrimento al patrimonio municipal.¹³⁹

En un fallo que hemos citado anteriormente, el Tribunal Constitucional ha establecido que la autonomía de las municipalidades no es absoluta, ya que, por una parte, *“se encuentra limitada por las facultades que en relación a ella pueden ejercer el legislador, la autoridad administrativa, la judicial y la Contraloría General de la República”*.¹⁴⁰

En cuanto a la administración financiera local, no obstante que el artículo 119 de la Carta Fundamental ha consagrado la autonomía financiera municipal, el artículo 50 de la LOCM dispone que las municipalidades se regirán por las normas sobre

¹³⁹ Un interesante trabajo sobre la materia lo constituye LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN A LAS MUNICIPALIDADES de José Fernández Richard en: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 85 años de vida institucional (1927-2012). Santiago, Chile. Contraloría General de la República. 2012. 16 p.

¹⁴⁰ Rol N° 1.669-2010-INA, de fecha 15 de marzo de 2012

administración financiera del Estado, quedando sometidas a dicha normativa en cuanto a la administración de sus recursos.

4.1 Las deficiencias de la autonomía municipal chilena.

En la actualidad parece existir consenso en que las Municipalidades constituyen órganos esenciales de la administración del Estado. No obstante, diversos elementos y factores la ubican en una posición debilitada frente a la administración central.

En el presente apartado se pretende una descripción de los elementos que, en opinión del autor, son aquellos que más gravitan como deficiencias de la autonomía municipal chilena, entendiendo estas como aquellos elementos o aspectos del diseño institucional que menoscaban o atenúan la autonomía de que han sido dotadas.

El primer elemento que destacamos es la ausencia de *mecanismos de protección de la autonomía municipal*. En efecto, el diseño institucional de las municipalidades establecido en la Constitución Política y en su Ley Orgánica Constitucional carece de un mecanismo directo que les permita invocar la autonomía de que han sido dotadas, como parámetro de licitud de la actuación administrativa.

Como señaláramos al iniciar el presente trabajo, la reflexión en torno a la autonomía como sistema de organización administrativo, en términos generales, trata sobre la forma en que se relacionan estos entes públicos con los demás órganos de la administración estatal. No obstante, no se ha establecido un mecanismo directo que solucione los conflictos que puedan acontecer en dicha relación, derivados de una actuación administrativa que se estima transgresora de competencias

Lo anterior, es especialmente relevante en materia de entes constitucionalmente autonómicos, los cuales, según establecimos, se encuentran al margen de los tradicionales vínculos de jerarquía y tutela o supervigilancia que caracterizan a los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados.

Precisamente, tratándose de estos últimos el establecimiento de un mecanismo especial y directo de protección competencial carece de sentido ya que su diseño institucional contiene la solución a esta problemática: reconducir este eventual conflicto a la autoridad ejecutiva. Así, el artículo 24 de la Constitución Política establece que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente la República, quien es el Jefe de Estado. De esta forma, dicha máxima autoridad, sus representantes naturales e inmediatos (Intendentes) o sus colaboradores directos o inmediatos (Ministros de Estado), zanjarán cualquier conflicto surgido entre órganos de la administración, en virtud de los vínculos ya indicados.

Lo anterior, resulta del todo evidente en cuanto a órganos centralizados, sujetos a un vínculo de jerarquía en virtud del cual, como advierte el profesor Jorge Bermúdez, *existe "una relación de órganos y funcionarios que permite la unidad de acción, mediante los poderes que los superiores ejerzan sobre aquellos que les están subordinados."*¹⁴¹ . Como señala el mismo autor, dentro de los poderes o facultades que implica la relación de jerarquía, se encuentra la resolución de contienda de competencias en virtud de la cual el superior debe resolver aquellas que se pueden producir *"cuando ningún órgano estima ser competente respecto de un asunto, o bien, porque varios estiman serlo"*.¹⁴²

La potestad precedentemente indicada tiene su manifestación positiva en el artículo 39 de la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, y conforme a la cual corresponde al superior jerárquico del cual dependan

¹⁴¹ BERMUDEZ SOTO, Jorge. Op. Cit. 375 p.

¹⁴² BERMUDEZ SOTO, Jorge. Op.Cit. 378 p.

o con el cual se relacionen, resolver las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas.

Tratándose órganos descentralizados, ello es igualmente válido aun cuando éstos sean sustraídos del vínculo de jerarquía y sujetos a uno de tutela y supervigilancia, pues, dicho vínculo jurídico administrativo faculta el control por parte del Presidente de la República (artículo 24 de la CPR) sobre la legalidad de los actos de los órganos descentralizados.

Ahora bien, como indicamos, nuestra carta fundamental no consulta un mecanismo o medio efectivo de defensa de la autonomía municipal. Dadas las deficiencias del diseño institucional de estos entes, estimamos que ello es mayormente necesario tratándose de las Municipalidades, que se encuentran mayormente expuestas a las actuaciones administrativas del gobierno central.

De esta forma, la dimensión institucional de la autonomía municipal resulta insuficiente, siendo necesario avanzar hacia una dimensión subjetiva, esto es, considerando al municipio como sujeto concreto de protección jurídica y, a la autonomía municipal, como un derecho o garantía constitucional.

Dicha protección no puede ser otra que una de carácter jurisdiccional, como acontece en derecho comparado. Tal es la situación del derecho estatal español que, en sede jurisdiccional contencioso administrativo, reconoce a las entidades territoriales locales legitimidad para impugnar los actos y disposiciones que afecten el ámbito de su autonomía, *“emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.”*¹⁴³

¹⁴³ Artículo 19, número 1, letra e) de la Ley N° 29 de 1998, Reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa. Ver en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf>

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos dispone, en su artículo 105, competencia a la Corte Suprema para la resolución de las controversias constitucionales que se susciten entre la federación y un municipio, también dotados de autonomía conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la misma norma fundamental.

Otro modelo a considerar en el derecho comparado, se refiere a la legitimidad para impugnar la constitucionalidad de disposiciones legales que atenten contra la autonomía municipal. Así, Alemania cuenta en su ordenamiento jurídico federal, con el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional Federal para proteger la garantía constitucional de la autonomía local, establecida en el artículo 28, el cual puede ser presentado tanto por los municipios en forma individual como por agrupaciones municipales, alegando que su derecho a la autonomía administrativa reconocida por la ley fundamental, les ha sido violado por una disposición legislativa.

En este mismo sentido, y de regreso a la legislación española, La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local prevé en su artículo 63 N° 3 que *“Asimismo, las Entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de esta Ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada.”*

El artículo 119 de dicha disposición legal dispone que la Comisión Nacional de Administración Local pueda *“solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente.”*

Si bien, el modelo de *Conflicto de defensa de la autonomía local* ha sido considerado por algunos autores como insuficiente¹⁴⁴, dado que permite instar indirectamente y solo de forma conjunta, por la declaración de inconstitucionalidad de leyes, resulta un sistema interesante de protección de la autonomía municipal, en cuanto reconoce legitimidad activa, aun en *litis consorcio*, para accionar ante el Tribunal Constitucional frente a la aprobación de leyes que se estimen trasgresoras de la autonomía que consagra la constitución española en sus artículos 137 y 140.

En nuestro país, existió un proyecto de ley destinado a resolver cuestiones de competencia entre autoridades administrativas, en cuya tramitación se generó un conflicto de constitucionalidad que fue sometido a la resolución del Tribunal Constitucional el 30 de agosto de 1989.

Dicho conflicto, como da cuenta el requerimiento, tiene su origen por una parte, en la postura que estima que *"la iniciativa debería contemplar normas para resolver las cuestiones de competencia que pudieran suscitarse respecto de entidades que gozan de autonomía constitucional tales como la Contraloría General de la República, el Banco Central y las municipalidades, conflictos que en todo caso no podrían quedar sujetos a la resolución de la autoridad administrativa pues ello vulneraría la autonomía constitucionalmente consagrada a tales organismos. Al respecto se consideraría idóneo que sean los Tribunales Superiores de Justicia la autoridad llamada a resolver las cuestiones de competencia que pudieren involucrar a alguna de tales entidades."*¹⁴⁵.

Si bien, tal conflicto de constitucionalidad se refirió en gran medida a la efectiva calidad de los municipios como órganos autónomos, ya que es anterior a la

¹⁴⁴ Se recomienda consultar en este aspecto "Estudio sobre el alcance de la autonomía local en el constitucionalismo español" publicado por el Dr. Juan Francisco Sánchez González en Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña; año 2013, N° 17.

¹⁴⁵ Requerimiento de la Junta de Gobierno, Res N°6583/370 de 30 de agosto de 1989.

reforma constitucional de 1991, lo rescatable en la materia que nos ocupa es la discusión en torno a la existencia de un mecanismo jurisdiccional (cuya competencia correspondería a los Tribunales Superiores de Justicia) que se estima como único idóneo para resolver los conflictos de competencia entre órganos constitucionalmente autónomos, sin vulnerar dicha cualidad.

De esta forma, la consideración de las municipalidades como sujeto activo legitimado para accionar en favor de la garantía que constituye su autonomía, no es una novedad en nuestro país.

Por nuestra parte, el establecimiento en el ordenamiento jurídico chileno de mecanismos expresos y directos de protección de la garantía institucional de la autonomía municipal, sea respecto actos administrativos o de la dictación de disposiciones legales, nos parece necesaria. En las conclusiones de nuestra investigación esbozaremos los aspectos medulares de una propuesta de reforma legislativa sobre la materia.

Un segundo elemento del diseño institucional de las municipalidades que identificamos como una deficiencia de su autonomía, se refiere a la *carencia o privación de funciones gubernativas*.

La Constitución Política de Chile hace una palmaria diferenciación entre gobierno y administración, como se evidencia en el capítulo XIV, artículos 110 y siguientes, que alude al “Gobierno y administración interior del Estado”.

El gobierno comprende potestades políticas y ejecutivas de carácter decisorio. “*La función de gobierno es aquella que tiene por objeto tomar las decisiones para la conducción del aparato público, es una labor de dirección, que tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa del país. Se*

materializa en la formulación de planes y programas.”¹⁴⁶ Por su parte, la función administrativa tiene como objeto “satisfacer necesidades públicas de manera regular y continua, son expresión de la tarea que la Constitución le encarga al Presidente de la República de gobernar y administrar el Estado. Esta tarea la cumplen los órganos de la Administración de distinta forma. Así pueden dictar actos administrativos, actos normativos, celebrar contratos o convenios.”¹⁴⁷

Ambas tareas son de cierta forma inseparable como señala el Tribunal Constitucional, ya que *“la tarea de mandar tiene que completarse por medio de la disposición y organización de los funcionarios, llamados a favorecer de algún modo el cumplimiento de la voluntad del gobernante”¹⁴⁸*. En igual sentido el profesor Hugo Caldera expone que *“la función de gobierno, en su concepción global y finalista, comprende necesariamente la función administrativa si pensamos que el gobierno es el órgano encargado de la materialización de las acciones que el Estado debe emprender para promover el bien común...”¹⁴⁹*

Ahora bien, el artículo 110 de la CPR preceptúa que *“Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.”*

Como es posible apreciar, el constituyente ha marginado a las municipalidades de las funciones de gobierno, lo cual queda de manifiesto a su vez, en las disposiciones del artículo 118 de la carta fundamental y 1 de la LOCM.

¹⁴⁶ OELCKERS CAMUS, Osvaldo. Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan. En Seminario España, Francia, Italia, Chile: Experiencias de Descentralización y Desarrollo Regional: junio, 2001. Valparaíso, pp. 192-193.

¹⁴⁷ STC 2066 c. 33

¹⁴⁸ STC 78 c. 10

¹⁴⁹ CALDERA DELGADO, Hugo. Función de Gobierno y Función Administrativa. Revista de Derecho Público. Vol 1991 (N° 49)

La doctrina es unánime al respecto. El profesor Ramón Huidobro Salas, constata esta carencia al indicar que *“La estructura orgánica de nuestro Estado, considera las competencias de gobierno en los niveles nacional, regional y provincial, no contemplando este aspecto esencial competencial a nivel comunal”* ¹⁵⁰. Por su parte, José Fernández Richards apunta que este diseño *“no se trata de una inadvertencia del constituyente o un problema de semántica, sino que queda suficientemente claro que el gobierno interior del Estado fue concedido a los gobiernos regionales y a los gobiernos provinciales, lo que se explicita en la Ley Nº 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, y en cambio a los municipios solo se les concedió la administración local de las comunas...”*¹⁵¹.

No obstante, para atribuir a esta deliberada exclusión constitucional el carácter de deficiencia de la autonomía municipal, es necesario reflexionar en torno al concepto de gobierno local y porqué es fundamental que esta cualidad esté presente en el diseño institucional de los municipios chilenos.

Sobre la base del concepto esbozado previamente, por gobierno local entendemos la capacidad constitucionalmente atribuida a los municipios para diseñar, formular e implementar políticas cuyo objetivo sea satisfacer las necesidades públicas de la comunidad local, en el ámbito de su territorio.

Esta capacidad implica la adopción de decisiones, la determinación de prioridades con participación ciudadana respecto de aquello que se estima necesario para ese concreto municipio, así como los medios, plazos y disposición de recursos para satisfacerlo.

¹⁵⁰ HUIDOBRO SALAS, Ramón. Op. Cit. 3 p.

¹⁵¹ FERNANDEZ RICHARDS, José. Op Cit.

Lo anterior no se traduce, por cierto, en una actuación sin coordinación, carente de eficiencia y eficacia o sin orientación a la unidad de acción estatal, sino que capacidad decisoria en el ámbito comunal sujeta al principio de juridicidad.

La autonomía municipal no es absoluta. Ni aun en estados compuesto, los entes locales gozan de potestad decisoria ilimitada, sino que se encuentran sometidas al ordenamiento estatal o federal. La adopción de decisiones absolutamente autónomas en todos los aspectos relevantes para la comuna, puede ser ciertamente contraria a aquellas que han sido priorizadas por los ciudadanos a nivel nacional mediante los mecanismos de representación de la voluntad soberana, generando una situación de privilegio local o descoordinación.

Así las cosas, la privación de funciones de gobierno que caracteriza nuestro diseño institucional es concebida como una deficiencia de su autonomía por cuanto le impide adoptar decisiones a nivel local en materias de relevancia e interés para la comuna, quedando sujeto a las políticas, planes y programas impuestos desde el gobierno central.¹⁵²

Cabe señalar, en todo caso, que esta negación de las funciones de gobierno a los gobiernos locales no responde a una originalidad de nuestro ordenamiento constitucional, sino que responde claramente a la herencia del modelo napoleónico de administración comunal, sobre lo cual ya nos hemos referido.

Por otra parte, en Alemania, un diseño similar que entiende a los entes locales como órganos de índole administrativa, responde a la posición doctrinal planteada por Paul Laband y Georg Jellinek que determinó hasta hoy la concepción de autonomía local como autoadministración local y no como autogobierno.¹⁵³

¹⁵² HUIDOBO SALAS, Ramón. Op. Cit. capítulo I.

¹⁵³ SUELT-COOK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena. Op. Cit.

Otra deficiencia de la autonomía municipal la encontramos, a nuestro juicio, en la *uniformidad institucional*.

Se suele considerar a las municipalidades chilenas como una realidad homogénea, no considerando la enorme diferencia que puede llegar a existir entre ellas en términos de recursos presupuestarios, cantidad y especialidad de los recursos humanos, territorio y población, etc.

Tal diseño tiene su origen, en el modelo municipal de Europa del sur o Napoleónico que, como ya lo hemos consignado, mantuvo la uniformidad originalmente instaurada por el constituyente revolucionario que condujo a la sustitución definitiva de cartas, fueros y privilegios locales.¹⁵⁴

Salvo ciertos aspectos normativos variables en relación a la población comunal¹⁵⁵, la arquitectura normativa de los municipios chilenos es uniforme. Esto ha sido observado por la doctrina española para la cual *“prácticamente de forma mimética, la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades de 1992 rige las competencias y obligaciones de las municipalidades chilenas...”*¹⁵⁶ y en donde *“las adaptaciones normativas a las características propias de cada municipalidad (sociodemográficas, económicas, culturales) son mínimas, como en el caso español”*¹⁵⁷

En los últimos años, en Chile, han existido reconocimientos a la heterogeneidad municipal por parte del Estado/Fisco. Tal es el caso de la tipología adoptada para la asignación de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la

¹⁵⁴ BREWER-CARÍAS, Allan. Op Cit.

¹⁵⁵ Véase a modo ejemplar lo dispuesto por el artículo 72 de la LOCM N° 18.695

¹⁵⁶ MEDIR, Lluís. La descentralización del Estado Chileno: una comparación con Francia y España, ilustrada a partir de la política educativa. Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile. (82): 79-110. 2015

¹⁵⁷ MEDIR, Lluís. Op. Cit.

Gestión Municipal (FIGEM)¹⁵⁸ que clasifica a los municipios en cinco grupos, correspondiendo el primero de ellos a grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo, y el último, a comunas semi urbanas y rurales de bajo desarrollo¹⁵⁹. No obstante, el FIGEM es parte de aquellas "soluciones" del poder central que amplifican las deficiencias de la autonomía municipal, al crear transferencias de recursos condicionados en sus fines, mecanismos de asignación diseñados por el poder central, nuevos controles de tutela, etc.

La uniformidad institucional como deficiencia de la autonomía municipal, no obstante lo anterior, apunta en un sentido diverso.

En efecto, la uniformidad del diseño institucional de los entes locales en nuestro ordenamiento, da cuenta de la imposibilidad de éstos para diseñar la estructura que más se adecue a su realidad y necesidades de la comunidad. En este sentido, la uniformidad institucional como deficiencia de la autonomía local se vincula estrechamente a la carencia de funciones de gobierno.

Por otra parte, identificamos como deficiencia de la autonomía municipal chilena, otro aspecto que bien podría aplicarse al diseño institucional de los Gobiernos Regionales. No referimos a la ausencia de proyección territorial del principio de subsidiariedad del Estado.

Esta deficiencia, en opinión del autor, engloba si no todo, buena parte de las demás que hemos analizado en el presente trabajo. Así, la ausencia de funciones de gobierno en el diseño institucional de los entes locales, la carencia de mecanismos de protección de la autonomía local, el desequilibrio competencial entre las propias y compartidas y la dependencia financiera de las municipalidades

¹⁵⁸ Véase Ley N° 20.882 sobre presupuestos del sector público para el año 2016, partida 05, capítulo 05, programa 03, Programas de Desarrollo Local, subtítulo 33, asignación 110.

¹⁵⁹ Véase la Resolución N° 82 de 23 de junio de 2016, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra estrechamente vinculadas al principio de subsidiariedad.

De hecho, como apunta el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, Augusto Quintana Benavides, el principio de subsidiariedad recoge como su principal antecedente histórico la búsqueda de un estatuto de autonomía por parte de las ciudades del Norte de Italia respecto del Sacro Imperio Romano Germánico, con el fin de asegurar su libertad.

En su actual formulación, el principio de subsidiariedad presenta, como señala el profesor Quintana, una dimensión pasiva o de abstención que *"se traduce específicamente en el reconocimiento de la autonomía de las personas y de los grupos intermedios para el cumplimiento de sus fines específicos"*.¹⁶⁰

Así, dicho principio proyectado a la administración territorial del Estado debe traducirse necesariamente en el reconocimiento de la autonomía de las municipalidades para el cumplimiento de sus fines específicos y garantizar un campo verdaderamente propio de competencias y decisiones autónomas.¹⁶¹ De esta forma el principio de subsidiariedad se traduce en que el poder central solo intervenga cuando las municipalidades no puedan dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local.

Sin embargo, como constata Marcelo Villagrán *"el régimen municipal chileno no garantiza el principio de subsidiariedad en la administración del Estado y, por tanto, no dota a las municipalidades de la capacidad para actuar responsablemente en la satisfacción de las necesidades de la población ni para tomar decisiones sobre asuntos de interés local."*¹⁶².

¹⁶⁰ BENAVIDES QUINTANA, Augusto. El principio de subsidiariedad. Revista de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Edición especial. 2014. 125-136 pp.

¹⁶¹ QUINTANA BENAVIDES, Augusto. Op. Cit.

¹⁶² VILLAGRAN ABARZUA. Op. Cit. 193 p.

4.2 La dependencia financiera del Estado/Fisco.

Dada la relevancia para el objeto de esta investigación, trataremos de forma particular y con mayor profundidad, la *dependencia financiera del Estado/Fisco* como elemento del diseño institucional municipal gravitante como deficiencia de la autonomía municipal.

Para abordar este aspecto, es necesario previamente contar con una breve descripción y análisis de la organización financiera de los municipios.

En primer término, las municipalidades deben regir su actuación en esta materia por las normas sobre administración financiera del Estado, conforme mandata el artículo 50 de la LOCM. La Administración Financiera del Estado está regulada por el decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

El Sistema de Administración Financiera del Estado es el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación al logro de los objetivos del Estado. (Artículo 1° DL N° 1.263)

En armonía con lo dispuesto por la LOCM, el artículo 2 de la DL N°1.263 ya citado, establece los servicios e instituciones que, para efectos de la administración financiera del Estado, se entenderán como *Sector Público*, incluyendo expresamente a las municipalidades.

Ahora bien, los procesos que comprende el Sistema de Administración Financiera del Estado¹⁶³ son los siguientes:

¹⁶³ CHILE, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Manual Curso de Contabilidad General de la Nación, Sector Municipal. Disponible en:<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Capacitacion/Archivos/manual-alumno>

- a) Presupuestario
- b) Administración de fondos
- c) Crédito público
- d) Contabilidad
- e) Control financiero

Por proceso o subsistema presupuestario, se entiende aquel que *“tiene por finalidad establecer un procedimiento que asegure la elaboración de un presupuesto del Sector Público que sea real, que incluya a todos los organismos del aparato estatal y que abarque en forma total los movimientos financieros de estos organismos, sin excepciones de ninguna naturaleza, como una manera de permitir que las decisiones de las autoridades de gobierno puedan tener a la vista todos los antecedentes y compatibilizarlos en el marco de la economía nacional.*

Tiene la responsabilidad de proyectar y asignar los recursos financieros públicos de acuerdo con los planes y programas aprobados.”¹⁶⁴

En lo pertinente al sector municipal, los instrumentos del proceso o subsistema presupuestario son el Plan Regulador Comunal, el Plan de Desarrollo Comunal y el Presupuesto, los cuales regulan y orientan la gestión municipal a largo, mediano y corto plazo, respectivamente.

El Plan Regulador Comunal (PRC), *“es un instrumento que permite ordenar las distintas actividades que se desarrollan en la comuna, a través de un conjunto de reglas que indican, entre otras, qué y cómo se puede construir en los terrenos, qué actividades se pueden realizar en esas construcciones, las calles y plazas necesarias para el desarrollo de la comuna y sus habitantes, en qué parte de la comuna se pueden construir casas o edificios y qué características deben*

¹⁶⁴ CHILE, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Op. Cit. 2 p.

*tener, en qué parte de la comuna se pueden instalar colegios, jardines infantiles, negocios restaurantes, etc.*¹⁶⁵

Por su parte, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), *“es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuentan los municipios. Su propósito es contribuir a la administración eficiente de la comuna y promover iniciativas y proyectos que impulsen su desarrollo.”*¹⁶⁶

Debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su ejecución debe someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. (Artículo 7 LOCM)

Finalmente, conforme lo dispuesto por el artículo 11 del DL 1.263, el Presupuesto Municipal consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos para un año determinado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

Ahora bien, el artículo 122 de la Constitución Política, señala:

“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos.

Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”

¹⁶⁵ CHILE, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Op. Cit. 5 p.

¹⁶⁶ CHILE, CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Op. Cit. 6 p.

En correspondencia con la norma fundamental, el artículo 14 de la LOCM previene que las municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas y que *“En el ejercicio de esta autonomía, las municipalidades podrán requerir del Servicio de Tesorerías, información sobre los montos, distribución y estimaciones de rendimiento de todos los ingresos de beneficio municipal que ese organismo recaude.”*

A su turno, la letra b) del artículo 5 de su ley orgánica constitucional, dispone como una atribución esencial de las municipalidades para el cumplimiento de sus atribuciones, el elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.

De esta forma, la autonomía municipal comprende tanto elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, como a su vez, la facultad de disponer de sus ingresos.

El artículo 13 de la LOCM establece que el patrimonio e ingresos municipales estará constituido por:

- a) Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título;
- b) El aporte que les otorgue el gobierno regional respectivo;
- c) Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal;
- d) Los derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
- e) Los ingresos que perciban con motivo de sus actividades o de las de los establecimientos de su dependencia;

- f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición sexta transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose dentro de ellos, tributos tales como el impuesto territorial establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, el permiso de circulación de vehículos consagrado en la Ley de Rentas Municipales, y las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha ley y 3º de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas;
- g) Las multas e intereses establecidos a beneficio municipal, y
- h) Los demás ingresos que les correspondan en virtud de las leyes vigentes.

Como surge de las normas antedichas, los ingresos municipales se pueden fraccionar en dos grandes grupos: los ingresos propios y los “otros ingresos” o ingresos externos, dentro de los cuales se encuentran transferencias o ingresos cuya fuente es la administración central del Estado. La estructura de dichos ingresos se exhibe en el cuadro siguiente:

INGRESOS MUNICIPALES	INGRESOS PROPIOS	OTROS INGRESOS
---------------------------------	-------------------------	-----------------------

	<ul style="list-style-type: none"> - Rentas de Inversiones - Impuesto Territorial - Derechos de Aseo - Publicidad - Derechos Varios - Multas e Intereses - Permisos de circulación - Patentes Comerciales - Patentes Mineras y acuícolas. - Impuesto Soc. operadoras de Casino de Juego. - Concesiones - Fondo Común Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia - Endeudamiento - Aportes especiales.
--	---	---

Fuente: Revista Presupuestaria SINIM, junio de 2016.

Cabe señalar que parte significativa de estos ingresos propios son compartidos con los respectivos Gobiernos Regionales. En efecto, entre los ingresos que corresponde a la letra d) del artículo 13 ya citado, se encuentran los ingresos provenientes de las patentes de acuicultura establecida en el artículo 84 de la Ley N° 18.892, así como los ingresos provenientes de las patentes de amparo de las concesiones mineras, las cuales se prorratan en partes iguales entre las municipalidades de las comunas y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El presupuesto municipal también se alimenta con las transferencias por servicios delegados de educación, salud y atención de menores, que la administración central transfiere a las municipalidades para financiar los servicios incorporados a la gestión municipal. Respecto de ellos, más adelante, nos referiremos con un poco más de detalle.

Ahora bien, para determinar la existencia de una dependencia financiera del Estado, es determinante identificar los ingresos o transferencias cuya fuente es la administración central del Estado.

En primer término, cabe indicar que los Ingresos provenientes de la administración central, se encuentran comprendidos dentro de los “otros ingresos”, o “Ingresos de

fuente externa” los cuales, como señalamos, se encuentran integrados por transferencia, endeudamiento y aportes especiales.

A su vez, los ingresos por transferencias comprenden los aportes otorgados por entidades del sector público y/o privado que no provienen de contraprestación de servicios o ventas de bienes. Las transferencias pueden ser catalogadas como corrientes o de capital, dependiendo del destino que se les dará a los recursos transferidos. Las transferencias o ingresos corrientes corresponden a aquellos destinados a gastos corriente, en tanto que las transferencias o ingresos para gastos de capital son aquellos destinados a gastos de inversión o a la formación de capital.

Durante el año 2015, el panorama de los ingresos municipales a nivel nacional es el siguiente:

Ingresos Municipales. Ingreso Total percibido en M\$	Ingresos Propios Permanentes (1) en M\$	Ingresos por Fondo Común Municipal (2) en M\$	Ingresos Propios (1+2) en M\$
3.768.867.178	1.482.517.264	1.081.126.554	2.563.643.818

Fuente: Revista Presupuestaria SINIM, junio de 2016.

Una primera aproximación, nos indica que, del total de los ingresos de las municipalidades durante el año 2015, el 68% corresponde a ingresos propios.

Asimismo, durante el mismo año las transferencias corrientes y las transferencias para gastos de capital, sumaron M\$ 644.173.361, lo que corresponde al 17% de los ingresos totales.

Como pudimos determinar, tanto las transferencias corrientes como las transferencias para gastos de capital se nutren, a su vez, por aportes del sector privado. Dichas transferencias son insignificantes dentro del global de los ingresos

municipales a nivel nacional, en cuyo concierto es posible apreciar que muchas de ellas no contemplan, dentro de sus presupuestos, este tipo de ingresos.¹⁶⁷

Para el año 2015, según indica el Informe de situación Financiera a Municipal de la Contraloría General de la República, el total de las transferencias o aportes del sector privado, sobre el total de las transferencias corrientes y para gastos de capital, asciende al 2.8%, según se aprecia en el cuadro siguiente:

TOTAL INGRESOS O TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	TOTAL APORTES DEL SECTOR PRIVADO	% TOTAL DE APORTES PRIVADOS.
M\$ 644.173.361	\$M 18.636.661 ¹⁶⁸	2.89%

Fuente: Elaboración propia

En materia de gastos, en igual período, la cifra total de los municipios chilenos alcanza a los M\$ 3.797.369.998, esto es, 0.8% mayor a sus ingresos.

Gastos Municipales. Gasto Total devengado en M\$	Gastos en personal Municipal en M\$	Gastos en Bienes y Servicios de Consumo en M\$	Inversión Municipal en M\$
3.797.369.998	939.363.057	1.067.492.051	373.412.206

Fuente: Revista Presupuestaria SINIM, junio de 2016.

¹⁶⁷ Ver Informe de Estado de situación financiera municipal de la Contraloría General de la República en http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111

¹⁶⁸ Cifra que corresponde al total aportes del sector privado sobre presupuesto actualizado al cierre del informe 2015.

El panorama durante los últimos 5 años, ha sido de un constante aumento en el porcentaje de las transferencias corrientes y de gasto de capital, llegando casi a duplicarse. Así, en el año 2011 dicho porcentaje era del 9.3%, siendo de un 17% para el año 2015.

Ingresos Municipales M\$	2015	2014	2013	2012	2011
Percibidos	3.769.867.178	3.473.254.619	3.015.017.887	2.857.092.083	2.504.444.830
Percibidos sin saldo inicial de caja	3.746.273.342	3.384.166.705	2.857.133.565	2.663.644.311	2.378.192.312
Ingresos Propios Permanentes (1)	1.482.517.264	1.336.920.357	1.201.898.051	1.136.809.619	1.033.924.053
Participación en FCM (2)	1.081.126.554	939.408.164	840.322.368	787.469.884	723.253.017
Ingresos propios criterio SUBDERE (1+2)	2.563.643.818	2.276.328.521	2.042.220.419	1.924.279.503	1.757.177.070
Transferencias corrientes	439.388.798	383.545.644	196.962.627	152.880.257	103.998.621
Transferencias para gasto de capital	204.784.563	218.217.775	169.261.300	184.732.761	130.870.036

Fuente: Informe SINIM de ingresos percibidos y gastos devengados municipal 2011-2015, al 29 de abril de 2016.

De lo expuesto, es posible apreciar que la incidencia de los aportes o transferencias a los ingresos municipales, cuyas fuentes u origen es la administración central del Estado, es sumamente relevante para el cumplimiento de los fines y ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico ha entregado a las municipalidades.

En efecto, solo considerando las transferencias corrientes y para gastos de capital a nivel nacional, para el año 2015 (descontados los aportes provenientes del

sector privado) éstas representan el 16.6% de los ingresos municipales totales durante el mismo año.¹⁶⁹

La significación de dicho porcentaje debe ser apreciada además en el contexto general del balance de ingresos y gastos del sector municipal. De esta forma, durante al año 2015 los ingresos percibidos por las municipalidades aumentaron en un 50.5% en relación con el año 2011 y en un 8.5% en relación con el año anterior. Sin embargo, los gastos devengados aumentaron, respecto de los mismos períodos, en un 63.3% y en un 12.3%, respectivamente. Es decir, aun en teniendo en consideración el aumento significativo de las transferencias, el financiamiento municipal resulta deficitario, a lo menos, durante el año 2015.

El nivel de incidencia de las transferencias en el total de ingresos municipales aumenta si se categoriza a los municipios según aspectos significativos. En efecto, la tipología del Reglamento del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM)¹⁷⁰ permite distinguir las siguientes 5 categorías:

- Categoría 1: Grandes Comunas Metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.
- Categoría 2: Comunas mayores, con desarrollo medio.
- Categoría 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.
- Categoría 4: Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio.
- Categoría 5: Comunas semi urbanas y rurales, con bajo desarrollo.

En relación al nivel de ingresos por transferencias, es posible observar la siguiente situación:

Categoría	Transferencias*	% sobre Ingresos
------------------	------------------------	-------------------------

¹⁶⁹ Porcentaje que excluye los ingresos correspondientes a aportes del sector privado.

¹⁷⁰ http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/598/Resolucion%2082%20FIGEM%202016_TTT.pdf

		Totales.
1	\$1.966.243.483.000	15%
5	\$68.743.012.000	20.9%

- Descontadas Ley 19.995 (Casinos) Patentes Acuícolas y Patentes Mineras
- Cuadro elaboración propia en base información SINIM.

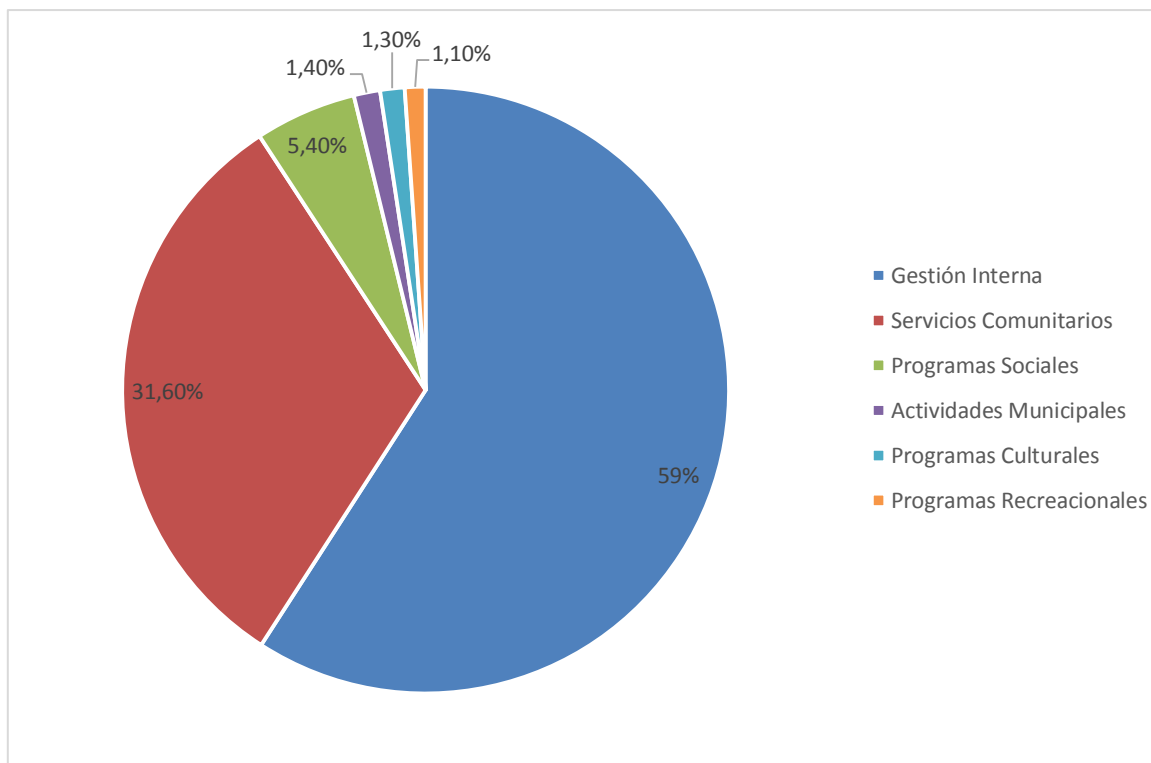
Surge entonces, que el nivel de dependencia financiera del Estado/ Fisco es mayor tratándose de Municipalidades con bajo desarrollo y es menor, que el promedio nacional, en aquellas comunas urbanas con niveles altos de desarrollo. Al respecto, también es posible observar que 34 de las 52 comunas de la Región Metropolitana se encuentran en la categoría 1, por lo que existe una desigualdad evidente en cuanto al nivel de dependencia de las comunas de la capital respecto de las restantes municipalidades del país.

Un análisis desde la perspectiva de los gastos municipales por área de gestión, permite apreciar con mayor profundidad el nivel de incidencia de las transferencias en el total de ingresos municipales.

En efecto, de acuerdo al Decreto N° 885, de 2009, del Ministerio de Hacienda, el gasto del sector Municipal, se clasifica en las siguientes seis áreas de gestión: Gestión Interna, Servicios Comunitarios, Programas Sociales, Actividades Municipales, Programas Culturales y Programas Recreacionales. Ahora bien, el Gasto Total Devengado del sector Municipal para el año 2015 es de M\$ 3.797.369.998¹⁷¹.-

Dicho gasto se desagrega, en relación a las áreas de gestión, conforme lo siguiente:

¹⁷¹ 16 Revista Presupuestaria · Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) · Junio 2016



De lo expuesto, es posible observar en términos generales, que las transferencias del nivel central representan aproximadamente el doble del financiamiento destinado, en su conjunto, a Programas Sociales, Actividades Municipales, Programas Culturales y Programas Recreativos y para financiar cerca del 50% de los gastos destinados a Servicios Comunitarios.

TRANSFERENCIA DEL S. PÚBLICO SOBRE INGRESOS TOTALES	GASTOS SEGÚN AREA DE GESTION
16.6%	Programas Sociales, Actividades Municipales, Programas Culturales y Programas Recreativos: 9.2%

	Servicios Comunitarios: 31.6%

Otra fuente de financiamiento municipal son fondos provenientes de los programas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios) del Gobierno Regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y otros fondos del gobierno central. Dichas transferencias dependen esencialmente, por una parte, de la gestión y cercanía política con el gobierno de turno, así como de la capacidad técnica de los equipos municipales. Junto a ello, se debe considerar que dichos fondos se encuentran altamente condicionados a su finalidad.

Lo descrito constituye una limitación a la autonomía municipal en un doble sentido. Puede verificarse un cierto grado de sometimiento del municipio respecto del Intendente o del Gobierno Regional respectivo y, por otra parte, los fondos indicados no constituyen recursos de libre o amplia discrecionalidad municipal, lo que termina limitando la autonomía municipal.

Como se indicó anteriormente, el presupuesto municipal también se nutre con las transferencias por servicios delegados de educación, atención de menores y salud entregados de acuerdo a los alumnos que asisten a los establecimientos de educación municipal y a los inscritos en los establecimientos de salud.

Para el año 2015, la situación en materia de educación del sector municipal es la siguiente:

INGRESOS TOTALES M\$	GASTOS TOTALES M\$
---------------------------------------	-------------------------------------

2.346.791.547	2.399.996.731
----------------------	----------------------

Las cifras expuestas, dan cuenta de la existencia de un déficit financiero del sector municipal en materia de educación, a pesar que el gasto total indicado ya considera como componente un 8.4% de aporte municipal. Así, para lograr un equilibrio entre los ingresos y gastos municipales educacionales, el aporte municipal debería haber ascendido a 10.6%.

Un análisis preliminar de los datos correspondientes al año 2015, podría significar que las municipalidad debe concurrir con una parte importante de sus recursos de libre o amplia disponibilidad a solventar el déficit que genera el actual sistema de financiamiento de la educación pública, amplificando con ello el efecto del nivel de dependencia financiera del Estado/ Fisco provocado por la incidencia de las transferencia del sector público sobre los ingresos totales.¹⁷²

En materia de servicios delegados de atención primaria de salud (APS), la situación no es muy diversa. Si bien, durante los años 2011 a 2014 no se generaron déficit (llegando incluso a ser mayores los ingresos que los gastos) durante el año 2015, el gasto total devengado fue superior en un 0.51% a los ingresos de igual período.¹⁷³

4.2.1 La situación de Fondo Común Municipal.

El Fondo Común Municipal (FCM) encuentra su consagración a nivel constitucional. El artículo 122 de la carta fundamental dispone que *"Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de*

¹⁷² No obstante para determinarlo, se requiere una análisis financiero profundo de este aspecto, el cual excede el objeto del presente trabajo.

¹⁷³ Calculado sobre la base de información SINIM.

los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal" . El FCM tiene por objeto redistribuir los ingresos comunales para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y garantizar su funcionamiento.

A nivel legal, el FCM se encuentra principalmente regulado por la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley N° 20.237 que modificó el Decreto Ley N° 3063 sobre Rentas Municipales. Por otra parte, el Decreto N° 1293, del Ministerio de Interior, reglamenta la aplicación del artículo 38 del Decreto Ley 3063 de 1979, modificado por el artículo primero de la ley primeramente citada.

El FCM se encuentra compuesto por fondos provenientes del gobierno central y de los municipios en una mayor proporción. El aporte fiscal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 de la Ley N° 18.695 consiste en un monto anual en pesos, equivalente a 218.000 unidades tributarias mensuales (UTM) y la recaudación íntegra del Impuesto territorial de los inmuebles fiscales afectos. La estructura de la contribución Municipal se encuentra establecida igualmente en el citado artículo 14 de la Ley N° 18.695.

Para la asignación de los recursos del FCM a cada municipio, se utiliza el Coeficiente de Participación en el Fondo Común Municipal (CFCM) calculado a partir de los siguientes cuatro índices:

INDICE	PORCENTAJE
Partes Iguales	25%
Pobreza	10%
Predios Exentos	30%
Ingresos Propios Permanentes	35%

El índice *Partes Iguales* corresponde a un monto equivalente al 25% del fondo que es transferido por partes iguales a todas las municipalidades. (Artículo 38 N° 1 del D.L. 3063)

Por su parte, el índice de pobreza se calcula de acuerdo al número de pobres de la comuna ponderado en relación con la población pobre del país, (Artículo 38 N° 2 del D.L. 3063)

El indicador de predios exentos se distribuye en proporción directa con el número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de ésta. (Artículo 38 N° 3 del D.L. 3063)

Finalmente, se transfiere un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. (Artículo 38 N° 3 del D.L. 3063)

Como lo indica el artículo 7 del Decreto 1293/2009 ya citado, las municipalidades que por aplicación del cálculo vean reducidos los ingresos del FCM en el año de distribución, en relación a los ingresos estimados a recibir en el año del cálculo, serán compensadas total o parcialmente sobre la base de la disponibilidad de recursos, con cargo al mismo fondo, a través de la aplicación de un mecanismo de estabilización.

Los tres aspectos descritos, recaudación, distribución y estabilización constituyen los tres pilares sobre los que se levanta el Fondo Común Municipal.

Ahora bien, en términos de cifras, los últimos datos publicados por la SUBDERE¹⁷⁴ dan cuenta de la importancia de los recursos de este instrumento. Efectivamente, el Fondo Común Municipal se ha incrementado en un 67,9% desde el año 2010. A su vez, para el año 2015, la dependencia del FCM sobre los ingresos propios de las municipalidades llegó al 63.1%

No obstante, diversos estudios principalmente económicos dan cuenta de la existencia de aspectos críticos que inciden en la dependencia financiera del poder central. Siguiendo el trabajo dirigido por el economista José Henríquez Díaz¹⁷⁵, podemos mencionar los siguientes:

1. El gobierno central posee y ejerce potestades tributarias que determinan la participación de los municipios en los ingresos fiscales que componen el fondo.
2. Los criterios de equidad del FCM operacionalizados en los indicadores que determinan los coeficientes de participación, consideran un intento de cuantificar las necesidades financieras de cada municipio, pero no se ocupan de verificar si la compensación resultante es suficiente o adecuada a las necesidades financieras del municipio.
3. El FCM actual no incentivaría la generación y fortalecimiento de las fuentes de ingresos propios. Esto se debería a dos razones. Por una parte, el esfuerzo fiscal municipal por recaudar ingresos y la pobreza relativa de las comunas son variables que se contraponen: a mayor precariedad comunal, menor esfuerzo fiscal. Por otro lado, la compensación establecida por el FCM depende de los menores ingresos propios recaudados, no los que son factibles de recaudar.

¹⁷⁴ Revista Presupuestaria SINIM 2016.

¹⁷⁵

http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUEM/Descentralizacion/Compensando_desigualdad_Fondo_Comun_Municipal.pdf

Capítulo Tercero. Conclusiones de la investigación. Sobre el modelo de *acentralización* administrativa municipal en el Estado chileno y propuestas de reforma legislativa.

No cabe duda que los municipios chilenos se encuentran consolidados como un órgano fundamental en el otorgamiento de variados servicios y políticas públicas. Asimismo, constituyen una de las entidades administrativas donde con mayor intensidad se manifiesta el principio de participación ciudadana, principalmente a través de los plebiscitos comunales y de las corporaciones y fundaciones edilicias, que indirectamente también colaboran en el aludido fenómeno de descentralización del poder central.

Sin embargo, existen constantes tensiones en sus relaciones políticas con el poder central derivadas en gran medida por la indeterminación de su correcta naturaleza jurídica, lo que impide su adecuado posicionamiento institucional, social y político.

Del análisis y comprobación sobre cuál es el sistema de organización administrativa del Estado en el cual pueden encasillarse los municipios chilenos, surgen a nuestro entender, las siguientes conclusiones:

3.1. La autonomía consagrada en la Constitución Política, constituye un sistema de organización administrativo caracterizado por un *vínculo de finalidad* con el poder central: la *acentralización* administrativa.

Definimos los sistemas de organización administrativa en los términos propuestos por Manuel Daniel Argandoña: un “*conjunto de normas y principios según los*

*cuales se estructuran orgánicamente las unidades que componen el complejo administrativo*¹⁷⁶. De esta forma, nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente el artículo 3 de la CPR y 29 de la Ley 18.575, consulta la existencia órganos estatales centralizados, descentralizados y desconcentrados¹⁷⁷.

El código político adiciona al complejo orgánico mencionado precedentemente, órganos constitucionalmente autónomos, así como la generación de autonomías de rango legal (artículo 65 N° 2 de la CPR). La autonomía consagrada en nuestra carta fundamental, constituye una de carácter *administrativo*, por oposición a aquellas de tipo *políticas* propias de los estados compuestos o federales, e incompatibles con el carácter unitario del Estado de Chile.

Ahora bien, en lo medular, los sistemas de organización administrativa se caracterizan en razón de la naturaleza e intensidad del vínculo jurídico que los une con el máximo poder del Estado. (artículo 24 de la CPR). La centralización administrativa se distingue por el vínculo de jerarquía, la descentralización por el vínculo de tutela o supervigilancia, y la desconcentración (tradicionalmente considerada como un sistema de organización administrativa) por una jerarquía atenuada. En este contexto, las autonomías que establece nuestra carta fundamental *“están al margen de los vínculos jurídicos administrativos establecidos por la doctrina clásica: escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles”*.¹⁷⁸ La correcta naturaleza de los órganos autónomos que consagra nuestra Constitución, se encuentra en la acentralización administrativa.

¹⁷⁶ ARGANDOÑA, Manuel Daniel. *Op. Cit.*

¹⁷⁷ No obstante, en el curso del presente trabajo indicamos que, en nuestra opinión, la desconcentración no es un sistema de organización administrativa, sino que una herramienta

¹⁷⁸ PANTOJA BAUZA, Rolando. *Op. Cit.* 312 p.

De esta forma, tal como lo hemos establecido en el curso de esta investigación, la autonomía administrativa forma parte del cuadro de órganos y formas a través de los cuales el Estado desarrolla o ejecuta la función administrativa. Su regulación determina y norma las relaciones con los demás órganos del complejo orgánico y fija la intensidad de sus relaciones con el poder central. De ello se sigue, a nuestro entender con total claridad, que la autonomía administrativa que reconoce nuestro ordenamiento constitucional configura un sistema de organización administrativo, que se suma a la centralización, descentralización y - tradicionalmente- desconcentración, diferenciándose claramente de ellos en cuanto al vínculo o relación con el centro político.

Ahora bien, la anterior conclusión no importa una total inconexión de los órganos estatales constitucionalmente autónomos, sino que la existencia de un vínculo distinto a los tradicionales vínculos de jerarquía y supervigilancia. En efecto, en estos entes identificamos la existencia de un *vínculo de finalidad*, en tanto coexisten (en el complejo orgánico estatal) con órganos centralizados, descentralizados y desconcentrados, unificados por los principios organizativos y funcionales que, como señala el profesor Celis Danzinger, “*constituyen las directrices generales que rigen la organización*” y “*gobiernan la actuación de la Administración Pública*”¹⁷⁹.

Por otra parte, las autonomías *legales* no constituyen un sistema de organización administrativo propiamente tal. Éstas, si bien, podrían alcanzar los niveles de independencia de las autonomías constitucionales, no presentan caracteres propios y comunes en cuanto a la designación de sus autoridades o niveles de independencia, ni emergen a la institucionalidad con un claro designio institucional.¹⁸⁰ Las autonomías de rango legal son consideradas, por la doctrina y

¹⁷⁹ CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. *Op. Cit.*

¹⁸⁰ PANTOJA BAUZA, Rolando. *La Organización Administrativa del Estado*. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. 1988. 312 p.

jurisprudencia administrativa nacional, como modalidades de descentralización administrativa o, derechamente, órganos descentralizados.

3.2. La autonomía municipal, como atributo fundamental de su carácter acentralizado, posee manifestaciones claramente identificables en la normativa constitucional y legal.

Como se ha constatado en el curso de la presente investigación, los municipios chilenos forman parte del catálogo de órganos constitucionalmente autónomos. Dicha autonomía les ha sido otorgada por el artículo 118 de la Constitución Política al definir 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.”* A su vez, el artículo 1 de su ley orgánica constitucional N° 18.695, las define en iguales términos.

De esta suerte, las municipalidades son, junto a los demás entes estatales dotados constitucionalmente de esta cualidad, órganos acentralizados administrativamente.

Ahora bien, la autonomía municipal, atributo fundamental de su carácter acentralizado, se manifiesta en aspectos claramente identificables tanto en la Constitución Política como a nivel legal, tal como se ha establecido en el curso de la investigación

A nivel constitucional, estos aspectos son:

- a) El rol rector de las relaciones interadministrativas en el territorio comunal,
- b) La potestad de creación unidades territoriales,
- c) La generación democrática de sus autoridades y
- d) La autonomía financiera.

En tanto, y sin perjuicio de la regulación orgánico constitucional de los aspectos previamente indicados, a nivel legal identificamos con nitidez a la potestad reglamentaria como una manifestación fundamental de la autonomía municipal.

3.3 En la autonomía municipal, se distinguen: un contenido normativo, contenido institucional y contenido organizativo.

El contenido normativo de la autonomía municipal se refiere a la potestad de normativa que le ha sido conferida por la ley. El artículo 5, letra d), de la Ley orgánica constitucional de municipalidades (LOCM), establece como atribución esencial de éstas el dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular. De esta forma, las municipalidades se encuentran dotadas de potestad normativa, en particular, de potestad reglamentaria.

Cabe puntualizar nuevamente, que la facultad de dictar reglamentos y ordenanzas municipales es, a juicio del autor, junto a la generación democrática de sus autoridades, una de las manifestaciones fundamentales de la autonomía municipal. En efecto, la potestad de *autonormación* en los aspectos más relevantes de su funcionamiento y de la ordenación comunal, sometida solo al ordenamiento jurídico nacional, es claramente un componente esencial y estructurante de la autonomía de las municipalidades.

Por su parte, el contenido institucional, que se identifica con la conformación y naturaleza jurídica de los municipios chilenos, también contiene elementos fundamentales.

En primer lugar, la generación democrática de sus autoridades, constituye una dimensión esencial de la autonomía municipal. Precisamente, garantiza la independencia en el ejercicio de sus funciones, que el nombramiento del Alcalde y

los concejales no dependa de la decisión de otra autoridad, a la cual queden sometidos por este hecho.

Sumado a lo anterior, la personificación de las municipalidades es, a nuestro juicio, otro elemento del contenido institucional. Dotar a las municipalidades de una personalidad jurídica distinta del fisco, las constituyen en sujetos de derecho capaces de adquirirlos y contraer obligaciones, sin la dependencia de la voluntad del poder central. A su vez, la naturaleza de persona jurídica de derecho público implica que son creadas por el ordenamiento jurídico, en este caso, por mandato constitucional y no por voluntad de sus integrantes.

De esta forma, aun cuando determinamos que la personalidad jurídica no es un atributo esencial de los entes acentralizados, nos parece que es clara su pertenencia al contenido de la autonomía institucional municipal y vinculada estrechamente con su potestad normativa y autonomía financiera.

Finalmente, en su contenido organizativo, la autonomía municipal da cuenta de la forma y disposición de los recursos y medios para el cumplimiento de sus fines: La actuación administrativa propiamente tal y la autonomía financiera.

Respeto de la actuación administrativa, la autonomía municipal se refiera a la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y actos de administración local sin la interferencia de otra autoridad u órgano de gobierno. Concordante con su naturaleza *acentralizada*, en el marco de los sistemas de organización administrativa, las municipalidades ejercen sus atribuciones sin vínculos jurídicos de injerencia por parte de la administración central. Se encuentran al margen de los vínculos clásicos de jerarquía y tutela o supervigilancia.

El elemento económico/financiero de la dimensión organizativa, esto es, la autonomía financiera municipal, comprende tanto elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, como a su vez, la facultad de disponer de sus

ingresos. La autonomía financiera constituye un pilar fundamental de la autonomía municipal, ya que el ejercicio independiente de las atribuciones que le han sido conferidas a las municipalidades requiere no solo que estas sean posibles de ejecutar, sino que, además, sean adoptadas sin sujeción al gobierno central que ha contribuido a financiar su labor.

3.4 No obstante, la autonomía municipal presenta importantes deficiencias que merman y atenúan su acentralización.

Las municipalidades chilenas son órganos acentralizados, esto es, se encuentran al margen de los tradicionales vínculos de jerarquía y tutela o supervigilancia. Se autodeterminan y ejercen sus funciones sin estar supeditados al titular de las funciones de Gobierno y Administración.

Sin embargo, en el curso de la presente investigación hemos podido establecer la existencia de diversos aspectos de su diseño institucional que merman la autonomía de que han sido dotadas, generando con ello espacios de dependencia indirecta y potencial respecto del poder central.

Así las cosas, tal como hemos establecido en el curso del presente trabajo, las deficiencias de la autonomía municipal chilena son:

- a) La ausencia de mecanismo de protección de la autonomía municipal.
- b) La carencia o privación de funciones gubernativas.
- c) La uniformidad institucional.
- d) La ausencia de proyección territorial del principio de subsidiariedad y,
- e) La dependencia financiera del Estado Fisco.

De los aspectos o elementos indicados, la dependencia financiera del Estado/Fisco nos parece la más relevante en tanto condiciona el ejercicio de

funciones propias y se constituye en una amenaza creciente de intervención política del poder central.

Así, la investigación pudo determinar que la incidencia de los aportes o transferencias a los ingresos municipales, cuyas fuentes u origen es la administración central del Estado, es sumamente relevante para el cumplimiento de los fines y ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico ha entregado a las municipalidades.

En efecto, solo considerando las transferencias corrientes y para gastos de capital a nivel nacional durante el año 2015, (descontados los aportes provenientes del sector privado) se constató que éstas representan el 16.6% de los ingresos municipales totales durante el mismo año. La situación descrita se acrecienta si se consideran a los municipios con menores niveles de desarrollo.

De esta forma, se afecta gravemente la autonomía municipal ya que los recursos transferidos se vuelven indispensables para el financiamiento de áreas de gestión de gran relevancia comunal, generando factores de dependencia con el Estado/Fisco.

3.5. Nuestra propuesta de reforma legislativa.

En el curso de la presente investigación, hemos logrado identificar y caracterizar aquellos aspectos o elementos del diseño institucional de los municipios que merman o atenúan la autonomía de la cual han sido dotados y, en consecuencia, su carácter acentralizado.

Estimamos que, para superar dichas deficiencias, se requieren cambios en nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, dado el objeto de nuestra investigación, solo se procederá a consignar los aspectos medulares de dichas modificaciones. Nuestra propuesta al respecto es la siguiente:

- a) Mecanismos de protección jurisdiccional de la autonomía municipal. Como señalamos en el curso de nuestra investigación, se ha evidenciado la necesidad de uno o más mecanismo que amporen la autonomía municipal. Si bien, lo indicado bien puede ser igualmente válido para los demás órganos autónomos que establece nuestra carta fundamental, son los municipios chilenos aquellos entes estatales que se encuentran verdaderamente expuestos a vulneraciones y amenazas en su autonomía, como lo hemos podido determinar mediante la identificación de las deficiencias que las afectan.

En el derecho comparado, hemos podido constatar la existencia de mecanismos de protección que, con mayor o menor éxito, deben ser considerados en la reflexión jurídica sobre la consagración de un mecanismo de esta naturaleza.

Nuestra investigación, nos ha permitido concluir que la existencia de una o más herramientas de protección de la autonomía constitucional, en lo sustancial, debieran presentar las siguientes características:

- Debe contar con una consagración constitucional. Considerando el carácter de ente estatal creado directamente por la Carta Fundamental, el o los mecanismos de protección deben estar considerados en la propia Constitución Política.
- Deben tener carácter jurisdiccional. En efecto, la resolución de conflictos sobre vulneración o amenaza de la autonomía constitucional de las municipalidades, deben quedar entregado a los tribunales superiores ordinarios de Justicia o al Tribunal Constitucional, según sea la materia a resolver. De esta forma, al excluirlo del ámbito administrativo, se garantiza la autonomía de que han sido dotadas.

- Debe considerar un amparo frente a las actuaciones de otros órganos estatales. En primer término, se postula la creación de una acción de amparo de la garantía institucional de la autonomía municipal, respecto de las actuaciones de otros órganos estatales. La competencia debe estar radicada en la Corte Suprema dado el rango de órgano constitucional de los municipios y, a su vez, porque de esta forma también quedan comprendidos en este mecanismo, los conflictos que puedan ocurrir con otros órganos de igual posición institucional. Dicho mecanismo debe tener como objetivo declarar o no contrarios al orden constitucional, los actos cometidos por otros entes de complejo orgánico estatal.
- Debe considerar el control de constitucionalidad de disposiciones legales. Al igual que en el derecho alemán o español, se considera necesario contar con un mecanismo que permita reclamar de la constitucionalidad de disposiciones legales que sean contrarias o amenacen la autonomía local. Se trata de un mecanismo directo y expreso que legitime a los municipios a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de leyes. La competencia para conocer de esta acción debe estar radicada en el Tribunal Constitucional.
- Debe legitimar activamente a cada municipalidad, sin perjuicio de la acción conjunta que puedan ejercer. A diferencia del mecanismo español, se estima que una exigencia de actuación en litis consorcio activa solo entorpecería el ejercicio de esta acción.
- El mecanismo de amparo debe considerar la medida cautelar de no innovar. Se estima que solo mediante la suspensión de los efectos de los actos impugnados, se puede brindar efectiva protección a la garantía institucional respecto de situaciones que pueden consolidarse en un breve período y que, de no mediar cesación de sus consecuencias, pueden generar una efectiva lesión a ella.
- Debe considerar el derecho del municipio afectado a ser indemnizado cuando se produzcan efectivos perjuicios derivados de los actos impugnados, tales como menores recaudaciones o mayores gastos.

b) Otorgamiento de funciones de gobierno y reconocimiento de la heterogeneidad municipal. En efecto, un aspecto que consideramos fundamental para una efectiva autonomía, es el reconocimiento de potestades gubernativas. Dicha atribución debe considerar una adecuada gradualidad de asignación de competencias, sobre la base de un reconocimiento de la heterogeneidad municipal y de acuerdo a sus propias capacidades económicas, administrativas, etc. De esta manera a los municipios les sería posible establecer políticas y programas acordes a su propia realidad comunal y adoptar decisiones en aspectos fundamentales de carácter local como medio ambiente, turismo, infraestructura y equipamiento comunal, seguridad pública, entre otros.

Esta modificación también debe efectuarse a nivel constitucional, entregando su regulación a la ley orgánica constitucional de municipalidades.

c) Garantizar la suficiencia financiera de las municipalidades. La Constitución Política debe garantizar expresamente la suficiencia de recursos municipales a fin de hacer efectiva la realización del mandato fundamental de atender las necesidades de la comunidad local. Para ello, se propone destinar a los municipios, sin afectación de su destino, un porcentaje de los recursos recaudados por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a la Renta, sobre la base de un componente territorial.

Sin perjuicio de lo anterior, el factor de dependencia financiera no solo surge de la cantidad y porcentaje de los recursos que el Estado provee a las municipalidades, sino que además de la discrecionalidad en el uso de los recursos transferidos. La suficiencia económica absoluta de los municipios es, a juicio del autor, imposible y, por lo tanto, una parte considerable de los recursos tendrán su origen en transferencias desde otros niveles del Estado. Lo indicado no debiera ser impedimento para que, incluso en estos casos, la municipalidad cuente con discrecionalidad en su

gestión prescindiendo de transferir recursos condicionados a fines determinados.

- D) Consagración constitucional de la dimensión territorial del principio de subsidiariedad. El Principio de subsidiariedad proyectado a la administración territorial del Estado debe traducirse necesariamente en el reconocimiento de la autonomía de las municipalidades para el cumplimiento de sus fines específicos y garantizar un campo verdaderamente propio de competencias y decisiones autónomas. De esta forma el principio de subsidiariedad se traduce en que el poder central solo intervenga cuando las municipalidades no puedan dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local.

El establecimiento constitucional de la dimensión territorial de este principio, es trascendental para la superación de las deficiencias de la autonomía municipal, en tanto principio funcional que guía la actuación de todo órgano de la administración del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCON JAÑA, Pablo, *et al.* Notas para el estudio de la desconcentración en el derecho administrativo chileno: antecedentes históricos. Administración Territorial de Chile. Estudios sobre descentralización y desconcentración administrativas. Santiago. Legal Publishing Chile. 2015. 274 p.

BENAVIDES QUINTANA, Augusto. El principio de subsidiariedad. Revista de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Edición especial. 2014. 125-136 pp.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Derecho Administrativo General, 3ª ed., Santiago, Chile, Legal Publishing Chile, 2014, 364 p.

BREWER-CARÍAS, Allan. Los aportes de la Revolución Francesa al Constitucionalismo moderno y su repercusión en Hispanoamérica a comienzos del siglo XIX. Ras Boni et Aequi. Universidad Bernardo O'Higgins. (Año 7 N° 2): 111-142.

CALDERA DELGADO, Hugo. Función de Gobierno y Función Administrativa. Revista de Derecho Público. Vol. 1991 (N° 49)

CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, 6ª ed., Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot S.A e I, 1998, 248 p.

CELIS DANZINGER, Gabriel Enrique. Organización Administrativa del Estado. Editorial El Jurista. Santiago. 2016. 69 p.

CIDONCHA MARTIN, Antonio. Garantía Institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial. Teoría y Realidad Constitucional UNAM. (23): 2009.

CONGRESO NACIONAL. Informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, recaído en el proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal. Senado. Fecha 05 de agosto, 1991. Cuenta en Sesión 23, Legislatura 322.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Manual Curso de Contabilidad General de la Nación, Sector Municipal. Disponible para consulta pública en portal institucional de dicha entidad en:
<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Siti os/Capacitacion/Archivos/manual-alumno>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe de Estado de situación financiera municipal. En

http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111

CORDERO QUINZACARA, Eduardo. La administración del Estado de Chile y el concepto de autonomía. En: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 85 años de vida institucional (1927-2012). Santiago, Chile. Contraloría General de la República. 2012. 16 p.

CORDERO VEGA, Luis, “La autonomía constitucional” en la Semana Jurídica N° 34, 2 al 8 de julio de 2001, p. 5.

DANIEL ARGANDOÑA, Manuel. La organización administrativa en Chile, bases fundamentales, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982, p 107.

ENRIQUEZ DIAZ, José; FUENZALIDA AGUIRRE, Javier y DEL FIERRO TORRES, Francisca. Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. Centro de Sistemas Públicos. Universidad de Chile. 2011. Disponible para consulta pública en:
http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUEM/Descentralizacion/Compensando_desigualdad_Fondo_Comun_Municipal.pdf

FERNANDEZ RICHARDS, José. La administración del Estado y las municipalidades en Chile. IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. (32): 148-160, 2013.

FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. EL ESTADO ADMINISTRADOR DE CHILE: DE UNITARIO CENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO. Rev. Derecho (Valdivia), dic. 1999, vol.10, no.1, p.115-123. ISSN 0718-0950.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. En Línea. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia. Fecha de consulta 13 de agosto de 2016. Disponible para consulta al público en portal institucional del Gobierno Español en:
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=33&IDA=22141>

GARCIA PINO, Gonzalo, CONTRERAS VÁZQUEZ, Pablo y MARTINEZ PLACENCIA, Victoria. Diario Constitucional Chileno. Santiago. Hueders. 2016. 42 p.

HUIDOBRO SALAS, Ramón. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III Derecho y Administración Comunal. 1° Ed. Santiago, Chile. Legalpublishing. 2014. 12 p.

IRARRÁZAVAL LLONA, Ignacio. La autonomía Municipal. Un proyecto político pendiente. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Santiago. (19)57: 1993

MEDIR, Lluís. La descentralización del Estado Chileno: una comparación con Francia y España, ilustrada a partir de la política educativa. Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile. (82): 79-110. 2015

MORAGA KLENNER, Claudio. Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la administración del Estado. Santiago. Legal Publishing. 2010. 574 p.

NAVARRO BELTRAN, Enrique y CARMONA SANTANDER, Carlos (ed.); Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2015), Santiago, Tribunal Constitucional, 2015, 37 p, STC 1669, c 34, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 59.

NOGUERIA CUMPLIDO, Francisco y NOGUERIA ALCALA, HUMBERTO. Derecho político: introducción a la política y teoría del Estado. Santiago, Chile. Universidad Andrés Bello. 1993. 451 p.

OELCKERS CAMUS, Osvaldo. Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan. En Seminario España, Francia, Italia, Chile: Experiencias de Descentralización y Desarrollo Regional: junio, 2001. Valparaíso, pp. 192-193.

PANTOJA BAUZA, Rolando. La Organización Administrativa del Estado. Santiago. Ed. Jurídica de Chile. 1988. 312 p.

PANTOJA BAUZA, Rolando. La organización administrativa del Estado. 1ª ed. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. 1998. 17p.

Pantoja, revista
<http://www.revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43212/45180>

PONCE CUMPLIDO, Jaime. La desconcentración administrativa. Estudio Teórico-Doctrinario. Revista de -Administración Pública. Universidad Autónoma de México. (67-68): 97-120 p.

PONCE DE LEON SALUCCI, Sandra, *et al.* Bases de la organización administrativa en Chile. Administración Territorial de Chile. Estudios sobre descentralización y desconcentración administrativas. Santiago. Legal Publishing Chile. 2015. 274 p.

SUELT-COOK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena. La autonomía Local en diversos sistemas de -organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano. Universitas. (122): 117-168, 2011.

SOTO KLOSS, Eduardo. "La desconcentración en el Derecho Administrativo chileno". Revista de Derecho Público Universidad de Chile. (51/52): 103-125:1992.

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO. Revista Presupuestaria · Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) · Junio 2016

VALLÈS, Josep M. Ciencia Política, una introducción. Barcelona. 7ª ed. Ariel S.A. 2007. 187 p.

VERGARA BLANCO, Alejandro. Marco Jurídico de la Descentralización Administrativa. Revista Chilena de Derecho, 18(3), 411-449 (1991)

VERGARA BLANCO, Alejandro, en <http://derecho.uc.cl/Derecho-UC-en-los-medios/profesor-alejandro-vergara-hacia-una-descentralizacion-administrativa-verdadera-mas-democracia-para-las-regiones.html>

VILLAGRÁN ABARZÚA, Marcelo. La Autonomía Municipal. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. (1)2: 2010.

VILLAGRAN ABARZUA, Marcelo. Bases de la Institucionalidad municipal chilena. En: CHACON ROMERO, Andrés, ed. Análisis y perspectivas del Derecho Municipal Chileno. Santiago: Instituto de Estudios Municipales (ICHEM).2013.pp 192-217.

ZUÑIGA URBINA, Francisco. Autonomías Constitucionales e instituciones contramayoritarias, a propósito de las aporías de la "democracia constitucional". Ius et Praxis. Año 13(2). 223-244 p.