



UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO

LEGISLACIÓN MUNICIPAL AMBIENTAL APLICADA, ORDENANZA MUNICIPAL DE USO, PROHIBICIÓN Y REEMPLAZO DE BOLSAS PLÁSTICAS

NICOLÁS ALEJANDRO ALCAÍNO SOTO
ARTURO IGNACIO GUÍÑEZ ÁLVAREZ

Tesis presentada a la facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para
optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas con mención en Derecho
Público.

Profesor Guía: Mauricio Cisternas Morales

Santiago, Chile

2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. HISTORIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL	6
a) Chile Colonial	8
b) Independencia y Definición Republicana	11
c) Consolidación de la Institucionalidad	13
d) De la Comuna Autónoma	31
e) Constitución Política de la República 1925	49
f) Quiebre Institucional	57
g) Nueva Constitución	64
CAPÍTULO 2. POTESTAD REGLAMENTARIA	67
a) Fuente Constitucional	67
b) Concepto	68
c) El Reglamento	70
d) Clasificación	72
e) Principios Administrativos	74
i) Costumbre y Precedente Administrativo	85
CAPÍTULO 3. LA MUNICIPALIDAD	87
a) Funciones y Atribuciones	87
b) Órganos dotados de Potestad Reglamentaria	95

CAPÍTULO 4. POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL	103
a) Elementos	103
b) Naturaleza Jurídica	105
c) Instrumentos	110
d) Elaboración de la Norma Municipal	116
e) Control	118
f) Límites	124
CAPÍTULO 5. ORDENANZA MUNICIPAL DE USO, PROHIBICIÓN Y REEMPLAZO DE BOLSAS PLÁSTICAS	131
a) Atribuciones ambientales de la Municipalidad	132
b) Ordenanzas	137
c) Objeciones de Legalidad	147
d) Proyecto de Ley	152
e) Soluciones	156
CONCLUSIONES	158
BIBLIOGRAFÍA	161

Introducción

Esta memoria constituye un esfuerzo destinado a comprender las atribuciones municipales, especialmente en lo relativo a su particular Potestad Reglamentaria y como consecuencia de ello entender el conflicto que ha producido, respecto de los particulares, la dictación de ordenanzas municipales de uso, prohibición y reemplazo de bolsas plásticas.

Para analizar el origen de este conflicto, entre municipios y particulares, creemos que es necesario, previamente, comprender el alcance y límites de las potestades municipales, entender el sentido y alcance de la potestad reglamentaria, las funciones y atribuciones del municipio y, finalmente, el alcance de la Potestad Reglamentaria Municipal, mediante la dictación de ordenanzas, para finalmente revisar las facultades medioambientales del municipio y analizar jurídicamente este conflicto.

Por tal motivo creemos importante comenzar con un análisis histórico del régimen municipal chileno, el cual abarca desde la primera ordenanza dictada por don Pedro de Valdivia en 1564 en Santiago de la Nueva Extremadura, hasta la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En parte de nuestro recorrido histórico conoceremos la competencia local en la colonia, posteriormente su situación en luego de la independencia, sin dejar de lado la pérdida de autonomía y acercamiento a la administración del Estado. Tendremos presente que, junto a la Independencia y el desarrollo nacional, nacen nuevas formas de administración tanto centrales como locales, y por tal motivo la primera constitución nacional genera efectos en la administración local y, luego, todos los conflictos políticos, quiebres institucionales, golpes de estado y guerras civiles, modifican tales normas,

nacen nuevas constituciones y con ello nuevas leyes que se refieren a la materia.

Desde un concepto de estado centralizado pasamos a la ley de la comuna autónoma, en 1891 para, con posterioridad, en 1925, volver a una administración más centralizada que coloca a los Intendentes por sobre los Alcaldes. El golpe de Estado de 1973 no deja indiferente a ninguna institución del Estado, incluidos los municipios quienes pierden totalmente su autonomía hasta la creación y puesta en marcha de la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 del 31 de Marzo de 1988.

Para entender la Potestad Reglamentaria Municipal, veremos primeramente en qué consiste la aludida potestad reglamentaria, su concepto, el concepto de reglamento y su ámbito de aplicación dentro del derecho administrativo, su clasificación, los principios que rigen el ejercicio de tal potestad y la costumbre aplicable. Analizaremos el municipio como institución, su concepto, funciones y las atribuciones del Alcalde y del Concejo Municipal, como también las funciones privativas y compartidas que el legislador ha entregado a los municipios.

Una vez analizados ambos conceptos trataremos de la Potestad Reglamentaria Municipal propiamente tal, su concepto, elementos o características, los instrumentos que le permiten ejercer su poder reglamentario, sus límites e instrumentos regulatorios.

Finalmente, luego de comprender el ámbito de acción de las Municipalidades en cuanto a su potestad reglamentaria, analizaremos jurídicamente el caso de las ordenanzas municipales de uso, prohibición y reemplazo de bolsas plásticas, facultad medio ambiental municipal, el conflicto con los particulares y la resolución de la contraloría general de la república, fundamentos legales, proyecto de ley que descansa en el Senado y soluciones al conflicto ambiental municipal en cuestión.

CAPÍTULO 1: HISTORIA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL CHILENO

Los primeros antecedentes formales que se conocen acerca de la potestad reglamentaria municipal, dicen relación con la primera Constitución Política de la República de Chile del año 1812, en la cual se consagran los primeros conceptos básicos de existencia, designación, constitución, organización y atribuciones de los municipios en el Chile independiente.

Sin embargo para efectuar un real análisis histórico hay que remontarse, previamente, a los antecedentes del Chile colonial, la cual por su estructura daba pie a grandes atribuciones por parte de los cabildos, órganos antecesores de los municipios modernos.

Desde España, la cabeza del reino era obviamente el Rey de España, desde ahí derivaba el poder que se ejercía en América. En España, estaba el Consejo de Indias y la Real Audiencia, este primer órgano estaba integrado por un presidente, cinco consejeros y un fiscal, y entre sus funciones estaba el proponer al rey el nombramiento de altos funcionarios civiles y eclesiásticos para cumplir funciones en las colonias. Dictaban leyes que, junto a decretos, ordenanzas y reglamentos conformaban el Derecho Indiano.

La Real Audiencia, máximo tribunal de justicia durante la época colonial, organismo político-administrativo que se instaló en las principales ciudades del continente americano.

En América, la administración radicaba en el Virreinato, gobernados por un Virrey que era el representante directo de la corona. Duraba cinco años en su cargo, pero podía ser reelecto por otros periodos. Además existían las capitanías generales, como la Capitanía General de Chile, los cuales eran territorios que aún no habían sido conquistados por completo, por lo que necesitaban de un jefe militar que ejerciera el poder civil y judicial. Al finalizar

el periodo de la colonia existían en América cuatro capitanías generales: Santo Domingo, Guatemala, Venezuela y Chile.

El Cabildo era el organismo representativo de la comunidad. Se encargaba de administrar las ciudades, y en el caso de regiones muy alejadas o sin comunicación con la corte, actuaba como representante del rey. El cabildo estaba formado por dos alcaldes, seis regidores, un secretario y un procurador. Sus atribuciones eran variadas, se preocupaba de la administración local, del aseo y ornato, la salud pública, aspectos judiciales, legislativos y políticos., Una vez concluida la época Colonial, los cabildos mantuvieron sus funciones, pero poco a poco fueron perdiendo poder regulatorio en pos de gobiernos centralistas por parte del Estado. Cabe mencionar que los cabildos son considerados como antecesores de los municipios, por la similitud de funciones, administración interna, territorio y finalidad, por lo que fueron las normas que los regían la base de la primera ley de municipalidades de 1854, le en la cual se les nombró por primera vez como Municipalidad.

Esta ley que tuvo como gran logro el reconocimiento legal de las funciones administrativas y potestativas por parte de los Municipios, otorgando variadas y holgadas atribuciones a los ediles, lo cual se confirmaría más tarde con la dictación de la Ley denominada "de la Comuna Autónoma", la cual, como veremos, posteriormente, otorga nuevas atribuciones administrativas a los municipios. Por la naturaleza política de nuestro país, esto no duraría mucho, ya que luego de la promulgación de la Constitución Política de 1925, el panorama autonomista se ve restringido y aparece el fuerte poder central muy característico de nuestra nación y comienzan un sin fin de reformas, además de periodos de inestabilidad política y social que hacen que recién en 1988, se vislumbre cercanamente al actual modelo administrativo municipal.

En los siguientes capítulos analizaremos esta evolución política social y cómo influirá en los gobiernos locales.

a) 1541-1810 Chile colonial

a.1) Origen

La primera manifestación de una especie de potestad reglamentaria municipal en el territorio de Chile, tiene sus orígenes casi simultáneamente con la fundación de Santiago de la Nueva Extremadura por don Pedro de Valdivia, capital del denominado Reino de Chile, que nació el 12 de Febrero de 1541. Ya, el 7 de marzo del mismo año, se constituyó el primer cabildo de la ciudad, este ejercía no sólo funciones administrativas, sino también judiciales e incluso legislativas. En este primer periodo, durante la época colonial, la organización del poder local estuvo radicada en los cabildos, donde se desarrolló y mantuvo como modelo, prácticamente, la misma organización peninsular. Los conquistadores españoles, trasplantaron, como era lógico, las mismas instituciones por las que ellos se regían en España.

Los primeros Alcaldes que tuvo Chile, fueron nombrados por don Pedro de Valdivia, a nombre del rey de España en su calidad de Gobernador o Capitán General de la Capitanía General de Chile, máximo representante del rey, recayendo la designación en don Francisco de Aguirre y don Juan Dávalos Jufre, junto a otros varios regidores, mayordomos y procuradores, los cuales constituían en ese entonces la organización municipal. Consistía en un régimen autoritario que deriva de los ya conocidos, poderosos y tradicionales concejos y ayuntamientos de la España medieval. Al progresar la conquista española en los territorios del llamado "reino de Chile" y con estas las necesidades de la corona en esta zona del mundo, se crea para 1549 el segundo cabildo, de La Serena.

Las atribuciones de los cabildos eran extremadamente amplias, abarcaban materias que actualmente corresponden a los distintos poderes públicos como las cortes de apelaciones o a Ministerios de Gobierno por dar un par de ejemplos. En efecto, los cabildos se encargaban principalmente de la administración local, dictando disposiciones que incluían materias de salubridad, penas de cárcel, instrucciones a la policía del orden, administrativas de justicia, incluso destierros y azotes.

Inicialmente, durante el periodo de la conquista, el poder ejecutivo, como suprema autoridad, radicaba en el gobernador, quien ostentaba el título de Capitán General y Presidente de la Real Audiencia, máximo representante del Rey y fiel ejecutor de sus decisiones, sin embargo, en la práctica, quienes ejecutaban las funciones administrativas, de justicia e incluso legislativas, eran los cabildos, quienes ejercían autoridad a nombre del Rey pero que ejecutaban a su criterio o discreción.

El Poder Judicial no cabe duda que radica en la Real Audiencia, pero sin perjuicio de ello,, casi todas las autoridades, incluidos los cabildos tenían potestades judiciales, es de tal manera que en las actas de sesiones y en distintos documentos oficiales de la época, el cabildo era designado con la fórmula "Cabildo, Justicia y Regimiento", dejando claro que dentro de sus propósitos y facultades, estaba la de administrar justicia, como ya hemos mencionado, adoptando medidas que incluía la pena de encierro, destierro o azotes.

El poder legislativo es un poco más difuso, ya que no existía propiamente como tal, ya que todas las leyes provenían directamente de la corona española, sólo el cabildo puede atribuirse a su vez esta potestad, mirándolo desde el punto de vista territorial, sus facultades deliberantes, su representatividad en la comunidad, los acuerdos que se traducían en

Ordenanzas de carácter obligatorio para todos, configuran un esbozo de parlamento, el cual tenía su arraigo en la soberanía popular.

Lejos del poder central, radicado en Madrid, las autoridades municipales tienen un inusitado y prolongado periodo de apogeo, en el cual la autonomía municipal era amplia, autoritaria, casi absoluta en la práctica. Durante esta época desde 1541 hasta 1810, se dictaron muchas y variadas ordenanzas municipales, las cuales eran tan versátiles como variadas en cuanto a contenidos, importancia y duración, siendo las de mayor relevancia las llamadas de "Santiago sancionadas", a requerimiento del cabildo, por la Real Cédula de Carlos V expedida en Valladolid el 10 de Mayo de 1554, dentro de las más anecdóticas encontramos la ordenanza sobre el lujo, dictada por el cabildo de Santiago en Octubre de 1631, para ver la reformación de los trajes de los ciudadanos, la que fue nuevamente reformada mediante ordenanza el 4 de marzo de 1655 dando cuenta que al ser de orden y aplicación general, tenían una injerencia sin límites, incluso regulaban la moralidad y el vestir de los ciudadanos. En la misma línea, se regulan materias en lo relativo al protocolo de los funerales el 10 de Diciembre de 1660, como también podemos encontrar otras que tenían una mayor relevancia social o económica como la dictada en 1802 para reglamentar las actividades del gremio de plateros.

a.2) Decadencia del poder Colonial

El modelo administrativo colonial y con ello de los cabildos, varía muy poco desde sus inicios, pero existe un acontecimiento que llega a cambiar todo este orden administrativo local y principalmente a restringir el vasto poder de los alcaldes. Para mediados de la época colonial, se crea la Real Ordenanza de Intendentes del 28 de Enero de 1782, dictada primitivamente por el Virreinato de Buenos Aires, luego extendida a todo el reino, donde se crea la figura de los corregidores y los gobernadores, quienes interfieren y

limitan la autonomía municipal, lo que en sus inicios fuera solo formal, con el tiempo se convirtió en una práctica habitual, los gobernadores y corregidores comenzaron a controlar los gobiernos locales, varios a la vez, llegando a tener el poder de destituir alcaldes y reemplazarlos por los gobernadores a mediados del siglo XVIII, quienes asumían sus funciones por orden directa de la corona, en contraposición a los alcaldes, dejando, solo como ejemplo, la suspensión de funcionamiento del Cabildo de Chillan, entregando todas sus potestades al gobernador y la administración de justicia al corregidor, siguiendo esta misma suerte el cabildo de Santiago para 1773 y posteriormente otras más.

En síntesis, los cabildos o ayuntamientos gozaron de toda la libertad para administrar los gobiernos locales, pudiendo decretar ordenanzas y reglamentos sin mayor control debido a la lejanía del poder central, pero este poder poco a poco se vería reducido a medida que gobernadores y corregidores designados por la corona tomaban posesión prácticamente de todas las potestades municipales de la época, reduciendo su actuar a simples ordenanzas de aseo y ornato.

b) 1810-1833 Independencia y Definición Republicana

b.1) Etapas

Para entender un mínimo orden evolutivo del Chile republicano y por lo tanto a su vez de los gobiernos locales, es que dividiremos esto en dos etapas que pasamos a explicar. Diversos autores coinciden en que la evolución del gobierno local en Chile se divide en tiempos, algunos la dividen en cuatro y otros en dos, nosotros atendiendo a la materia que nos interesa, tomamos las dos principales etapas, la primera consiste en los intentos de descentralización política que abarca desde el 1810 al 1925 y el proceso de descentralización administrativa, desde 1925 a la fecha, mientras el primero

constituye un resultado de intentos promovido desde los municipios y las regiones, el segundo, corresponde más a un intento y planificación desde el gobierno central.

b.2) Independencia

Entre 1810 y 1818, en Chile se vive un proceso de guerra civil, por lo tanto es difícil definir la potestad municipal, pero sin duda es un modelo más parecido al colonial que al que conocemos actualmente, ya que para el año 1812 en la Constitución Provisional del 27 de Octubre, en su artículo N°12 se hace mención a los cabildos, los cuales serían electivos, pero no da más detalles sobre tal, incluso ni siquiera regula las funciones de este.

b.3) Primera Regulación Municipal Republicana

La Constitución Jurada del 23 de octubre de 1818, por primera vez dedica uno de los títulos a regular las atribuciones de los cabildos, en el artículo segundo de dicho capítulo se establecía como principales funciones y finalidades de los cabildos: fomentar el adelanto de la población, industria, educación de la juventud y literalmente "*y cuanto sea interesante al beneficio público*", dejando muy amplia sus funciones y poco delimitadas, además añadiendo como funciones privativas la administración de las recaudaciones y depósitos de la ciudad y villas, los cuales debían ser invertidos en beneficio público, además de encomendar la policía urbana y la administración de justicia de carácter local, asesorados por letrados.

Esta regulación insuficiente sobre la potestad reglamentaria municipal, deja dudas en cuanto a cuáles son sus límites, implicancias, quién y qué las regula, sin contar aún con una ley propia que solucione este vacío, los municipios prácticamente actúan de igual manera que en la época colonial.

b.4) Constitución de 1823

La constitución del 29 de Diciembre de 1823, no tiene una importancia significativa en cuanto a la potestad reglamentaria municipal, es más, viene a regular solo aspectos técnicos y su gran mérito es que por primera vez se nombra a los cabildos o ayuntamientos como Municipalidades, regulando la cantidad de regidores y requisitos del Alcalde, pero una frase de esta disposición es muy importante, ya que establece en su artículo N°224:

"Las Municipalidades y sus Regidores están subordinados al jefe político y este las preside."

Siendo en aquel entonces el Alcalde quien hasta esa fecha presidía el concejo del municipio.

Hasta la constitución de 1833 existen varias reformas plasmadas en decretos del congreso que afectarán el actuar municipal, pero ninguno de una relevancia significativa para destacar en lo que a este trabajo se refiere.

c) 1833-1891 Consolidación de la Institucionalidad

c.1) Fuerte Centralismo

La Constitución del 22 de mayo de 1833, regula constitucionalmente a los municipios en el capítulo IX entre los artículos 122 al 131, lo que más llama la atención es el reconocimiento constitucional a la pérdida de autonomía municipal. En primer orden, el artículo 127 establece:

"El gobernador es jefe superior de las Municipalidades del departamento, i presidente de la que existe en la capital. El subdelegado es presidente de la Municipalidad de su respectiva subdelegación."

Lo que confirma la fuerte injerencia del Estado central sobre la autonomía municipal, quedando la municipalidad ligada fuertemente al

estado, al establecerse además, que los acuerdos y ordenanzas municipales serán establecidas por la corporación municipal, la cual estaba conformada por el alcalde, los regidores, pero encabezados por el gobernador o subdelegado, los cuales eran de exclusiva confianza del Presidente de la República, siendo designados por él, sin elección popular, quienes además tenían la capacidad legal de vetar cualquier actuación municipal por considerarla contraria a la ley o al orden público.

La Constitución de 1833, al comenzar este capítulo, divide el territorio de la república en Provincias y estas en departamentos, los que a su vez se dividían en subdelegaciones y las subdelegaciones en distritos. El gobierno superior de la Provincia recaía en el Intendente, los departamentos eran dirigidos administrativamente por el Gobernador, nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Intendente y subordinado a este último. Los subdelegados regían las subdelegaciones, nombrados directamente por el Gobernador quien también nombraba y removía a los inspectores, quienes regían los distritos.

Paralelamente, existían las Municipalidades, las cuales administraban localmente en todas las capitales de departamentos y en los demás poblados en donde el Presidente de la República lo estableciera por recomendación de su Consejo de Estado. De esta manera, constitucionalmente se retraía la función autónoma municipal, a un mero apoyo del Estado, quedando el Alcalde "democráticamente" electo, por debajo de todas las autoridades nombradas por el Presidente de la República.

Más antecedentes sobre este fuerte centralismo lo determina el art. 129 que establece:

"Ningún acuerdo o resolución de la Municipalidad que no sea observancia de las reglas establecida, podrá llevarse a efecto, sin ponerse en noticia del Gobernador, o del subdelegado en su caso, quien podrá suspender su ejecución, si encontrare que ella perjudica al orden público".

Así mismo el art 128 N°9 establecía dentro de las funciones municipales la de proponer al Gobierno Supremo, o al superior provincial las medidas de mejoramiento del bien general o del departamento, y en su numeral 10 otorgaba la potestad de formar ordenanzas sobre lo anterior, las cuales debían ser presentadas al Presidente de la Republica para su aprobación con audiencia del Consejo de Estado. De esta manera la potestad reglamentaria municipal quedó prácticamente anulada, rebajada a la dictación de simples normas de carácter administrativo que debían, además, ser revisadas por los representantes del poder central, hecho que no acontecía desde el término de la función de los gobernadores al finalizar la colonia, dependiendo en gran porcentaje de las políticas del estado de Chile, dejando muy poco actuar a las autoridades locales.

La Constitución ya referida estableció que las funciones municipales serían establecidas mediante una ley orgánica, la cual fue promulgada veinte años después, el 8 de Noviembre de 1854, ley que vino a regular de manera exhaustiva las funciones municipales, manteniendo este fuerte control por parte del gobierno central, dejando la jefatura en manos de los intendentes, gobernadores y subdelegados, manteniendo una primacía sobre el cuerpo edilicio, especialmente en las ciudades de mayor nombre e importancia.

c.2) Primera Ley de Municipalidades Ley de Organización y Atribuciones de las municipalidades de 1854

guese i lévese a efecto en todas sus partes como lei de la República.—*Manuel Montt.—Antonio Varas.*—(Boletín, libro XXII, páginas 615 i 616, año 1854).

Organizacion i atribuciones de las municipalidades.—Lei sobre la materia.

• Santiago, 8 de noviembre de 1854.—Por cuanto el Congreso Nacional ha discutido i aprobado el siguiente proyecto de lei.

TITULO I

De la organizacion de las municipalidades

Artículo 1.º «Habrá Municipalidad en toda poblacion cabecera de departamento, i en las demas en que el Presidente de la República lo acordare, oyendo al Consejo de Estado.

Art. 2.º Las municipalidades que deban funcionar en las capitales de provincia, se compondrán del Gobernador, tres alcaldes i nueve rejidores, siempre que la poblacion del departamento no exceda de sesenta mil habitantes. Si excede de este número se nombrarán dos rejidores mas por cada veinte mil de exceso.

Las municipalidades que deben funcionar en las cabeceras de departamento o territorio municipal, se compondrán del Gobernador o subdelegado respectivo, de tres alcaldes i cinco rejidores. Si la poblacion del departamento excediere de sesenta mil habitantes, se nombrarán dos rejidores mas por cada veinte mil de exceso.

Art. 3.º La Municipalidad se formará elijiendo en votacion directa, doce municipales para las municipalidades de cabeceras de provincia i ocho para las de poblaciones de orden inferior. Cuando conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, deba aumentarse el número de rejidores en proporcion a la poblacion, la eleccion directa recaerá sobre el número de municipales que atendido ese aumento correspondá.

Art. 4.º De entre los individuos sietos, la Municipalidad designará en su primera reunion tres alcaldes, i fijará el orden de precedencia de los rejidores.

La designacion de alcaldes por la Municipalidad se hará tambien en caso de que por muerte u otra causa dejaren de pertenecer al cuerpo municipal o se imposibilitaren o escusaren alguno o algunos de los individuos designados como alcaldes.

Art. 5.º En toda eleccion de Municipalidad se elejirán tres suplentes para que entren a funcionar en lugar de los propietarios que fallecieren, se imposibilitaren física o legalmente, o se hallaren temporal o indefinidamente impedidos para desempeñar el cargo.

Art. 6.º Para ser nombrado municipal propietario o suplente se requiere:

1.º Ciudadanía en ejercicio;

2.º Veinticinco años de edad;

3.º Cinco años de residencia en el departamento o territorio municipal.

Art. 7.º No pueden ser elejidos municipales:

1.º Los que reciben sueldo o asignacion del tesoro municipal, o que tienen que rendir cuentas a la Municipalidad;

2.º Los empresarios de obras municipales;

3.º Los párrocos i los individuos del clero regular.

Art. 8.º No podrán ser miembros de la misma Municipalidad dos o mas parientes por línea recta, sea por consanguinidad o afinidad, dos o mas hermanos, dos o mas que se hallen en las relaciones de tíos i sobrinos. En caso de resultar elejidos parientes que se hallen en los grados indicados, entrará el que hubiere obtenido mayor número de votos i en caso de igualdad, el de mayor edad.

El parentesco contraido despues de la eleccion, no obsta a que los municipales elejidos continúen funcionando.

En caso de parentesco por afinidad, la muerte de la mujer, acaecida antes de instalarse la Municipalidad, hace cesar el impedimento a que se refiere este artículo.

Art. 9.º La Municipalidad al calificar la eleccion de sus miembros, escluirá los que hubieren sido elejidos contraviniendo a lo establecido en los tres artículos precedentes. Contra las exclusiones ilegales podrá reclamarse ante el Consejo de Estado.

Si por estas exclusiones una Municipalidad quedare reducida a ménos de los dos tercios del número de miembros que señala la lei, no obstante la incorporacion de los suplentes, lo representará al Presidente de la República para que disponga que se proceda a la eleccion de los municipales propietarios o suplentes que faltan para reintegrarla. La eleccion deberá verificarse en la forma ordinaria i dentro de los cuarenta dias despues de recibida la representacion de la Municipalidad.

Art. 10. El cargo de rejidor es irrenunciable, i ninguno puede escusarse de servirlo, sino en el caso de imposibilidad debidamente comprobada ante la Municipalidad i calificada de bastante por ella misma.

Escusan de desempeñar el cargo de alcalde:

1.º Tener mas de 60 años de edad;

2.º Residir fija i permanentemente a mas de cincuenta kilómetros u once leguas del lugar en que funciona la Municipalidad;

3.º Ser el único médico, cirujano o boticario en el pueblo;

4.º Ejercer un cargo público incompatible con las funciones de alcalde;

5.º Haber servido el mismo cargo en tres períodos consecutivos.

Las escusas se presentarán a la Municipalidad, i si ésta no las califica de bastante, el Gobernador o subdelegado lo hará saber al que las ha alegado para que desempeñe el cargo.

Se procederá del mismo modo en el caso de

renuncia de un municipal, alegando imposibilidad cuando la corporacion no la hubiere aceptado.

Art. 11. Si se hubiese declarado nula por el tribunal competente, la eleccion de una Municipalidad i esta declaracion se espidiere durante los primeros dieciocho meses de su periodo constitucional, se procederá a nueva eleccion.

Si el caso ocurre pasado este término, entrarán a funcionar como municipales los que lo hubieren sido en las municipalidades anteriores, prefiriendo los de la mas cercana a los de la mas remota, i entre los de una misma segun el orden de precedencias.

Si la nulidad se hubiere declarado respecto de alguno o algunos de sus miembros solamente, se integrará la Municipalidad llamando a los suplentes elejidos, i a falta de éstos, a los miembros de municipalidades anteriores segun el orden prescrito en el final del párrafo precedente.

Este modo de integrar la Municipalidad se observará tambien en las faltas por exclusiones a que se refiere el artículo 9.º, cuando no ocurra el caso previsto en la segunda parte de dicho artículo, i en las faltas por muerte, renuncia, suspension, etc.

Art. 12. El municipal o municipales elejidos en reemplazo de otros solo durarán en sus funciones hasta la próxima renovacion del cuerpo.

Art. 13. El municipal que perdiere alguna o algunas de las condiciones de elejibilidad, quedará privado de sus funciones municipales. Quedará suspenso, en el caso de suspension de alguna o algunas de esas condiciones.

Art. 14. Al incorporarse en la Municipalidad prestarán los miembros del cuerpo juramento de observancia de la Constitucion i las leyes i de fiel desempeño de sus funciones.

TITULO II

De las sesiones de las municipalidades

Art. 15. Las municipalidades tendrán sus sesiones cuatro veces en el año: en los meses de febrero, mayo, agosto i noviembre. Sus sesiones deberán durar doce dias a lo ménos, i podrán estenderse a veinte.

Art. 16. Fuera de estas sesiones ordinarias, se reunirán en sesiones extraordinarias convocadas por el Gobernador o subdelegado que debe presidirlas, siempre que el servicio municipal lo exijiere. El Gobernador o subdelegado convocará tambien a sesiones extraordinarias para objetos determinados, cuando tres municipales lo pidieren.

Art. 17. Las municipalidades funcionarán bajo la presidencia del Gobernador o subdelegado respectivo, i si este no concurriere presidirán los alcaldes segun su orden de designacion i a falta de éstos los rejidores segun su precedencia.

Art. 18. En las sesiones ordinarias de la Municipalidad se ocupará de los asuntos que ella acordare, i que sean de su competencia; en las extraordinarias de los que han motivado la convocatoria.

Art. 19. La Municipalidad no podrá entrar en sesion sin la concurrencia de la mayoría absoluta de los miembros que la componen.

Art. 20. A los municipales que no concurren a las sesiones ordinarias, i que no justifiquen ante la Municipalidad el motivo justo, calificado de tal por la misma corporacion, que les impidió asistir, el Gobernador o subdelegado les aplicará una multa que no exceda de cincuenta pesos. La misma multa se aplicará en el caso de inasistencia a sesiones extraordinarias u otros actos propios de la Municipalidad, siempre que hubiere precedido citacion por escrito, hecha por lo ménos cuarenta i ocho horas ántes.

Art. 21. Si en el dia fijado para las sesiones no pudiesen éstas tener lugar por falta de número se hará nueva citacion, i si tampoco se reuniese el número necesario, el Gobernador o subdelegado citará a los suplentes. En caso de estar ausentes del departamento o territorio municipal o imposibilitados de concurrir a las sesiones mas de tres municipales, el Gobernador o subdelegado citará para que funcionen accidentalmente tantos miembros de las municipalidades anteriores cuantos fuesen los imposibilitados o ausentes.

Art. 22. Ningun municipal podrá tomar parte en la deliberacion de asuntos en que esté personalmente interesado, o en que lo estén sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Art. 23. Todo acuerdo municipal celebrado en reunion a que no hubiere precedido la convocacion legal, es nulo: el Gobernador o subdelegado hará la declaracion correspondiente, i si contra ella se reclamase se pasará el negocio al Consejo de Estado para que resuelva.

Art. 24. Siempre que ocurra empate en la votacion de un negocio sometido a la Municipalidad, se reservará para ser tratado en otra sesion i si en esta se repitiese el empate tendrá voto decisivo el Gobernador o subdelegado que preside la corporacion.

TITULO III

De las atribuciones i deberes de las municipalidades

Art. 25. Las municipalidades ejercerán las funciones de cuerpos administrativos de los intereses locales en toda la estension del departamento o territorio municipal: i les corresponde en consecuencia:

- 1.º La promocion del adelantamiento de la localidad i la mejora del servicio administrativo local, en todos sus ramos;
- 2.º La policia administrativa local del departamento o territorio municipal;
- 3.º La direccion e inspeccion superior sobre

la administración de las propiedades o rentas de la comunidad i sobre la recaudacion e inversion de las contribuciones i demas entradas destinadas a proveer a las necesidades de la localidad.

Art. 26. Como encargados del adelantamiento de la localidad le corresponde:

1.º Fomentar los establecimientos o instituciones destinados a la mejora de las costumbres i moralidad pública; i los trabajos dirigidos a estos fines;

2.º Promover el desarrollo de la instruccion pública, prestando su proteccion a los establecimientos en que se da, favoreciendo la creacion de otros, la mejora de los métodos de enseñanza, la publicacion de libros adecuados para la instruccion del pueblo, el establecimiento de bibliotecas locales i, en jeneral, la difusion de conocimientos útiles;

3.º El cuidado i fomento de los establecimientos de beneficencia que existan en el departamento o territorio municipal. Los establecimientos creados o sostenidos con fondos municipales o colocados bajo el patrocinio del cuerpo, estarán sujetos a la direccion peculiar de la Municipalidad; i el manejo e inversion de sus bienes o entradas se sujetarán a las mismas reglas que los bienes o entradas municipales;

4.º Promover las mejoras en la agricultura i minería, sea favoreciendo o estimulando la introduccion de máquinas, o la adopcion de prácticas o procedimientos mas ventajosos que los usados, las empresas de canales de riego, la plantacion de bosques, o difundiendo conocimientos prácticos sobre estos ramos;

5.º Favorecer el desarrollo i adelanto de las artes liberales o industriales i del comercio, acordando la creacion de establecimientos o instituciones que les den facilidades i estímulo;

6.º Cuidar de la reparacion i mejora de los caminos interiores del departamento o territorio municipal, con sus propios fondos, con los que se asignen del tesoro público o arbitrando los medios para repararlos i conservarlos;

7.º El cuidado i mejora de las cárceles i establecimientos penales destinados al servicio de la localidad; i

8.º Prestar en jeneral su proteccion i fomento a toda institucion, establecimiento o trabajo que tenga por objeto el adelantamiento o mejora de la localidad.

Art. 27. Como cuerpos administrativos encargados de la policía municipal les corresponde proveer por medio de ordenanzas i reglamentos:

1.º Al buen orden en las calles, plazas, espectáculos i demas lugares destinados al uso público i coman de los vecinos. Se entenderán públicos, para los efectos de esta disposicion, los cafés, posadas, mercados, casas de diversiones públicas i demas lugares a que se concurre libremente, sujetándose a las condiciones

establecidas de un modo jeneral para los concurrentes, por los dueños o empresarios;

2.º Al mantenimiento de la tranquilidad de los vecinos, prescribiendo reglas para las reuniones u otros actos u operaciones que la perturben;

3.º A la salubridad de las ciudades i poblaciones, protejiéndolas contra las causas ordinarias i comunes de infeccion, i prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando circunstancias o acontecimientos extraordinarios lo exijeren;

4.º A la provision de abastos, consultando ante todo la salubridad, i proscribiendo, en consecuencia, la venta de alimentos i bebidas adulteradas o dañosas;

5.º A la seguridad i comodidad del tránsito por las calles, plazas, puentes municipales, etc.; para impedir que se obstruya o embarce, o que ofrezca peligros de accidentes respecto de las personas o propiedades, i a regularizar el servicio de los medios de trasporte empleados;

6.º A la seguridad de las personas i propiedades contra los accidentes calamitosos, como incendios, anegaciones, edificios ruinosos, etc.;

7.º A la comodidad, regularidad, aseo i ornato de las poblaciones, en las calles, plazas i paseos públicos, en el ríjimen de las aguas de las ciudades, etc.

Art. 28. Como encargadas de la administracion superior de los bienes i entradas, les corresponde a las municipalidades:

1.º Prescribir las reglas a que debe sujetarse la administracion de los bienes municipales; determinar las condiciones para la enajenacion i arriendo de las propiedades raíces o para la subasta de ramos de entradas o arbitrios;

2.º Proveer a la conservacion i reparacion de los edificios i otras propiedades de la localidad;

3.º Resolver sobre la aceptacion o repudiacion de herencia, legados o donaciones hecha a la Municipalidad o a algun establecimiento público que ella hubiese establecido, que se sostenga con fondos municipales o que se haya puesto bajo el patrocinio de la corporacion;

4.º Determinar la tarifa de las cantidades que hayan de exijirse por el uso de los bienes o propiedades municipales destinados a un uso público, i la forma en que esas cuotas deban cobrarse;

5.º Establecer las reglas a que deba sujetarse la percepcion i cobro de las contribuciones destinadas a los gastos municipales;

6.º Atender con los fondos municipales a las necesidades de salubridad, seguridad, orden público, comodidad, etc., de la localidad i a su adelantamiento i mejora, acordando en consecuencia los trabajos i providencias conducentes a estos fines i la creacion de los empleados i funcionarios que el lleno de ellos exija;

7.º Acordar el pre-upuesto anual de gastos i examinar la cuenta jeneral de inversion que les

presentará anualmente al Gobernador o subdelegado respectivo:

8.º Acordar las obras públicas que hayan de construirse con fondos municipales, i aprobar los planos i presupuestos de dichas obras;

5.º Proponer la creación de nuevas contribuciones a favor de la Municipalidad i la suspenzion o modificación de las que se cobran;

10. Determinar las condiciones bajo las cuales haya de levantarse empréstitos, cuando éstos fueren imperiosamente exijidos por la conveniencia de la localidad;

1. Acordar la iniciacion de juicios, que no sean por cobranzas de cantidades procedentes de contribuciones o rentas que perciba periódicamente la caja municipal, i los tratamicos que hubieren de celebrarse en pleitos municipales.

Art. 29. Corresponde tambien a las municipalidades hacer el repartimiento de contribuciones i de sumplazos para el Ejército i guardia cívica, en la forma que prescriban las leyes respectivas.

Art. 30. Para atender a todos los objetos confiados a la accion municipal, las municipalidades podrán proponer al Gobierno, o hacer al Congreso, por conducto de los intendentes, las solicitudes que creyeran convenientes, principalmente con relacion al establecimiento de nuevas contribuciones o creación de arbitrios.

TITULO IV

Del Gobernador o subdelegado presidente de la Municipalidad

Art. 31. Al Gobernador o subdelegado como jefe del territorio municipal i presidente de la municipalidad, corresponde:

1.º La promulgacion de las ordenanzas i reglamentos municipales que establecen reglas de jeneral aplicacion. La promulgacion deberá hacerse siempre que sea posible en una publicacion que haya dentro de la provincia. Sin embargo de esta promulgacion, deberá hacerse por bandos en los lugares en que este medio sea el mas eficaz. En casos urgentes el Gobernador o subdelegado elejirá el medio de publicacion que sea mas conveniente;

2.º La ejecucion de todas las ordenanzas, reglamentos i acuerdos municipales;

3.º La representacion de la Municipalidad para la administracion de las propiedades municipales, i la ejecucion inmediata de los actos que su conservacion i buena administracion exijan;

4.º La superintendencia directiva i económico sobre el manejo de los empleados, especialmente de los encargados de la recaudacion e inversion de las entradas municipales i la inspeccion sobre todos los establecimientos dependientes de la Municipalidad;

5.º La visita periódica o extraordinaria de la caja municipal i la inspeccion de su contabilidad;

6.º Formar el presupuesto anual i someterlo oportunamente a la Municipalidad para que lo discuta i resuelva acerca de él;

7.º La direccion o inspeccion de los trabajos municipales en la forma i condiciones acordadas;

8.º Intervenir i firmar las escrituras de compra, arriendo u otros contratos que la Municipalidad celebrare;

9.º Nombrar para todos los empleos municipales con acuerdo de la Municipalidad;

Excepcionalmente los empleados en el servicio de la secretaría municipal que se nombrarán por la misma Municipalidad.

Los jefes de la policia de seguridad serán nombrados i destinados por el Gobernador o subdelegado con aprobacion del Presidente de la Republica, i los subalternos por los mismos a propuesta de los respectivos jefes.

Si durante el receso de la Municipalidad un empleo vacare o fuese suspendido el que lo desempeña, el Gobernador o subdelegado nombrará interinamente quien lo sirva, hasta que la Municipalidad se reuna.

10. Suspender a todos los empleados municipales cuando por su mala conducta o mal desempeño lo exijiere el buen servicio, i concederles licencia temporal por justa causa, dando en uso i otro caso cuenta a la Municipalidad en su reunion inmediata. La destitucion de estos empleados requiere el acuerdo municipal.

Art. 32. Todos los actos de administracion corresponden al Gobernador o subdelegado. Pero en los casos de gravedad, relativos a bienes municipales, a inversion de fondos, a contratos, obras o trabajos acordadas, el Gobernador o subdelegado debe proceder con acuerdo de la comision de alcaldes.

Art. 33. Si al tomar en consideracion un acuerdo municipal para promulgarlo o para su ejecucion, el Gobernador o subdelegado reconoce que es contrario a las leyes e disposiciones vijentes dictadas por autoridad competente, que recae sobre materia que no es de la competencia de la Municipalidad, o que ésta se ha crecido en él de sus atribuciones, o que es notoriamente perjudicial a la localidad, suspenderá la promulgacion o ejecucion, i lo devolverá con sus observaciones a la Municipalidad para que lo reconsidere. En este caso la Municipalidad necesita para insistir en el acuerdo observado la mayoría de dos tercios de sus miembros presentes. Si la Municipalidad insiste en un acuerdo objetado de ilegal o de haberse celebrado sin competencia, el Gobernador o subdelegado elejirá el negocio al Gobierno para que resuelva con acuerdo del Consejo de Estado.

Art. 34. En la primera sesion de cada año el Gobernador o subdelegado presentará una cuenta jeneral de la inversion de los fondos presupuestos para el año anterior. La Municipalidad resolverá sobre esta cuenta en cuanto a la ilegalidad de la inversion, sin perjuicio

del exámen que debe practicarse de las cuentas del tesorero o de la persona que ha intervenido inmediatamente en la inversion de que se rinda cuenta.

Art. 35. El Gobernador o subdelegado, en la misma sesion, hará una exposicion por escrito del estado de los diversos ramos del servicio municipal que les están conchados.

Art. 36. El Gobernador o subdelegado con acuerdo de la comision de alcaldes, tiene la facultad de dictar los reglamentos que exija la ejecucion de las ordenanzas municipales.

TITULO V

De los alcaldes i del procurador municipal

Art. 37. Los alcaldes, fuera de las funciones que les corresponden como miembros de la Municipalidad, ejercen las de jueces de policia local en la cabecera del departamento o territorio municipal.

Art. 38. En los pueblos de alguna importancia podrán constituirse jueces especiales de policia, como empleados municipales, i en este caso los alcaldes quedan exentos de estas funciones. Quedan igualmente exentos en los pueblos en que estas funciones se ejerzan por los jueces letrados, hasta que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Estado, dispongan que dichos jueces letrados dejen de ejercerlas.

Art. 39. El alcalde, como juez de policia, indagará breve i sumariamente las faltas a las ordenanzas municipales i les aplicará las penas que dichas ordenanzas señalen.

Toda sentencia de alcalde que imponga multa será puesta en conocimiento del tesorero o administrador de fondos municipales.

Art. 40. En el desempeño de jueces de policia se turnarán los alcaldes, i durante su turno cada uno debe asistir al lugar del despacho durante las horas necesarias.

Art. 41. En caso de imposibilidad de un alcalde será subrogado segun el orden de designacion por los otros, i a falta de éstos para suplencia accidental i mientras se reuna la Municipalidad, por el rejidor que el Gobernador o subdelegado en su caso, designaren.

Art. 42. Una ordenanza dictada por el Presidente de la República de acuerdo con el Consejo de Estado, determinará el procedimiento que debe seguirse por los alcaldes en el conocimiento i fallo de las faltas de policia municipal.

Art. 43. Habrá en toda Municipalidad un procurador municipal nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Municipalidad.

Art. 44. El procurador municipal es representante de los intereses de la localidad i le corresponde en consecuencia:

1.° Reclamar ante la Municipalidad de los acuerdos que ésta celebre cuando los creyere ilegales, o que la Municipalidad se ha excedido de sus atribuciones en ellos, o que perjudican

a los intereses de la localidad. Si no obstante esta representacion insistiere la Municipalidad en llevar a efecto su acuerdo, deberá el procurador dirigirse al Intendente de la provincia para que si creyere fundado el reclamo, haga uso de la facultad que la parte final del artículo 33 conchere a los gobernadores o subdelegados;

2.° Defender los derechos de la corporacion, en juicio, sea que ella lo entable o que contra ella se promueva;

3.° Ejecutar judicialmente a los deudores de la Municipalidad, por contribuciones o rentas, i que requeridos por el tesorero o el recaudador de las entradas, no hubieren pagado;

4.° Entablar la accion judicial que corresponda para hacer efectiva la responsabilidad de los municipales que hubieren celebrado acuerdos ilegales o contrarios a los intereses del municipio;

5.° Concurrir a todos los remates de ramo municipales o de venta o arriendo de fundos, i cuidar de que en los contratos que la Municipalidad celebre, se observen las leyes que les toquen;

6.° Examinar las cuentas municipales i reclamar ante el tribunal que debe fallar acerca de ellas, contra las inversiones ilegales, indebidas o mal comprobadas;

7.° Denunciar al alcalde las infracciones de ordenanzas de policia, cuando por las consecuencias que de esas infracciones se siguieren las reputare de gravedad;

8.° Concurrir a las sesiones municipales, tomar parte en sus debates, aunque sin voto;

9.° Dar su dictámen de palabra o por escrito en todos los negocios en que la Municipalidad lo pida i en aquellos relativos al servicio municipal que le pasare el Gobernador o subdelegado presidente del cuerpo;

10. Formar parte de la comision para negocios urgentes que establece el artículo 32;

11. Fiscalizar la conducta de todos los empleados municipales i denunciar a la Municipalidad los que no cumplen con sus deberes o que considerare ineptos o culpables, pidiendo su remocion o castigo si lo creyere necesario.

Art. 45. Ningun acuerdo sobre contrato municipales o nueva inversion de fondos podrá llevarse a efecto sin que previamente se haya puesto en conocimiento del procurador para que reclame de él si lo juzga indebido.

Art. 46. El procurador durará en sus funciones todo el período municipal, i solo podrá acordarse su remocion por mala conducta o mal desempeño comprobados en debida forma. Este acuerdo deberá ser sometido al Presidente de la República, para que si encontrare fundado los motivos en que se apoya, destituya al procurador.

Art. 47. El procurador nombrado a propuesta de una Municipalidad continuará funcionando con la que nuevamente se eligiere si ésta en las ocho primeras sesiones no acordare proponer nueva terna al Presidente de la República.

Art. 48. La Municipalidad preferirá en sus tareas, siempre que reúnan las demás cualidades que requiere el buen desempeño del cargo, a los individuos que fueren conocedores del derecho o que tuvieren título de abogado. El nombramiento de procurador no podrá recaer en ningún miembro de la Municipalidad.

Art. 49. Cuando el procurador deba salir en defensa de la Municipalidad en un pleito, i creyere que carece de justicia, someterá a la corporación el caso para que acuerde el desistimiento del pleito i pague o entregue la especie a que se refiere o acuerde transacción. El procurador procederá conformándose al acuerdo que la Municipalidad celebrare. El mismo procedimiento seguirá al entablar demanda.

Art. 50. El procurador deberá representar a la Municipalidad en el principio de cada año las necesidades del servicio local que se hicieren principalmente sentir, sobre todo en el ramo de policía municipal.

Art. 51. En los pueblos en que no hubiere empleados encargados de las funciones del ministerio público, las ejercerán los procuradores municipales.

TÍTULO VI

De la comision de alcaldes

Art. 52. El Gobernador o subdelegado, los alcaldes i el procurador municipal formarán la comision de alcaldes que durante el receso de la Municipalidad entenderá en los negocios urgentes de competencia de la corporación.

Art. 53. La comision de alcaldes funcionará con la mayoría absoluta de sus miembros. El procurador municipal tendrá en ella voz i voto.

Art. 54. Los asuntos en que corresponda entender a la comision de alcaldes, serán determinados por una ordenanza municipal. La Municipalidad podrá delegar en ella algunas de sus funciones, pero en ningún caso las de dictar ordenanzas de policía, acordar enajenación de bienes raíces, o variación o modificación en las reglas relativas a la administración e inversión de fondos, ni el exámen del presupuesto ni el de la cuenta de inversión.

Art. 55. La comision de alcaldes tiene derecho de inspección sobre todos los empleados, establecimientos u oficinas municipales, i puede prescribir reglas de servicio interno o económico de éstas.

Art. 56. Los acuerdos que celebre la comision de alcaldes deberán ponerse en conocimiento de la Municipalidad en sus sesiones ordinarias inmediatas.

Art. 57. La comision de alcaldes deberá preparar los trabajos que reclame el servicio municipal i que hayan de ocupar a la Municipalidad en sus sesiones ordinarias.

Art. 58. En casos urgentes i de gravedad la comision de alcaldes puede autorizar al Gobernador o subdelegado para gastar fuera del

presupuesto lo necesario para la necesidad que se trata de atender, dando cuenta al Presidente de la República i a la Municipalidad. Si el gasto no fuese calificado de urgente, son responsables los que lo acordasen.

Art. 59. En casos urgentes podrá la comision de alcaldes tomar medidas de policía en favor de la moralidad, seguridad o salubridad, siempre que deba seguirse perjuicio grave de esperar reunion municipal.

Art. 60. La comision de alcaldes ejercerá especialmente la jurisdiccion de policía sobre los teatros i espectáculos, i puede, en consecuencia, en casos extraordinarios, prohibir absoluta o especialmente las representaciones, cuando así lo exijan graves consideraciones de orden público.

Le corresponde tambien cuidar de que las representaciones o funciones no sean contrarias a la moral i buenas costumbres.

Art. 61. Los acuerdos provisorios sobre policía que celebre la comision, quedarán sin efecto si la Municipalidad no los sancionare sometidos que le sean.

Art. 62. Los fallos que pronunciaren los alcaldes, ejerciendo la jurisdiccion de jueces de policía municipal, son apelables para ante la comision de alcaldes, siempre que las multas que aplicaren excedan de doce pesos. En este caso, la comision de alcaldes funcionará con esclusión del alcalde que hubiere pronunciado el fallo apelado.

Del fallo de la comision de alcaldes no hai recurso. Sin embargo, si se reclamase contra la disposicion de policía en que se apoya el fallo, como contraria a la lei o dictada sin competencia, podrá ocurrir el agraviado al Consejo de Estado pidiendo se declare insubsistente por esa razon la disposicion. Si tal declaracion se pronunciare, tendrá el reclamante derecho a que se le devuelva la multa.

Este mismo recurso puede entablarlo contra los fallos inapelables de los alcaldes.

TÍTULO VII

De la administracion de los bienes i rentas

Art. 63. En la administracion de los bienes i rentas de la comunidad, se conformará a las reglas que establece esta lei.

Art. 64. Los bienes destinados al uso público i comun de los habitantes, como plazas, calles, paseos, no pueden ser enajenados por la Municipalidad. Le corresponde conservarlos, mejorarlos i hacer en ellos las modificaciones que los hagan mas adecuados a su destino, i aumentarlos segun lo exija el bien de la localidad; i respecto de las calles i plazas, recuperar las que hubieren sido cerradas u ocupadas. Sin embargo, podrán enajenarse con autorizacion del Presidente de la República, para regularizar las poblaciones o proporcionarse al incremento o nuevas necesidades de las mismas.

Art. 65. Los bienes destinados a un servicio público especial, como cárceles, mercados, etc., podrán ser enajenados siempre que se proporcione otro local o edificio para el destino especial con ventaja del servicio municipal, o que para dar a las cárceles, mercados, etc., la estension i comodidad que requiere el aumento de la poblacion, sea necesaria la enajenacion.

Art. 66. Los bienes raices que poseen las municipalidades i que no estuvieren afectos a un servicio público especial, o que estindolo se hallasen en el caso del artículo precedente, podrán ser enajenados en subasta pública en la forma que establezcan las ordenanzas municipales. La utilidad de la enajenacion deberá ser calificada por los dos tercios de los municipales en ejercicio.

Art. 67. Cuando la conveniencia de la localidad exija la enajenacion de los bienes de que habla el artículo anterior, por permuta u otro contrato que no permita la subasta, deberá calificarse la utilidad de la enajenacion por los dos tercios de los municipales en ejercicio, i obtenerse la aprobacion del Intendente de la provincia. Si este funcionario creyese la enajenacion perjudicial a los intereses de la localidad, volverá el acuerdo a la Municipalidad para que lo reconsidere, i si insistiese esta por mas de las tres cuartas partes de los municipales en ejercicio, se llevará a efecto la enajenacion.

Art. 68. La adquisicion de propiedades para abrir calles, plazas u otras obras análogas, o dar ensanche o comodidad a las que existan o para situar un establecimiento municipal destinado a un uso público especial, se llevará a efecto acordando la compra los dos tercios de los municipales en ejercicio. Pero si la adquisicion no tuviere ninguno de estos objetos, será necesario para la compra que el Presidente de la República apruebe el acuerdo.

Art. 69. El arriendo de los bienes raices a que se refiere el artículo 66 deberá verificarse en subasta, previo el acuerdo de las bases del contrato por la Municipalidad. Podrá omitirse la subasta, si los dos tercios de los municipales en ejercicio lo acordasen i el Intendente de la provincia aprobase el acuerdo. El término de los arriendos no excederá de 6 años. En casos especiales i por grande utilidad, puede estenderse este término hasta por 9 años con acuerdo del Intendente de la provincia.

Art. 70. La Municipalidad no podrá acordar rebajas en los arriendos de propiedades ni alterar en perjuicio del municipio los contratos celebrados, ni dispensar de obligaciones contraidas en su favor. Si hubiere casos en que tales medidas fuesen exijidas por graves consideraciones de equidad, podrán adoptarse acordándolas los dos tercios de los municipales en ejercicio, i autorizándolas el Presidente de la República.

Lo dispuesto en este artículo se aplicara

tambien a los remates o arriendos u otros contratos relativos a ramos municipales.

Art. 71. Los bienes raices no podrán ser gravados con hipotecas sino fuere acordado el contrato por los dos tercios de los municipales hábiles o en ejercicio.

Art. 72. La enajenacion de censos u otras rentas análogas que pertenezcan a la Municipalidad, se someterá a las formalidades que prescriben los artículos anteriores para la enajenacion de bienes raices.

Art. 73. Para la adquisicion de bienes por herencia, legado o donacion, se requiere que la Municipalidad acuerde la aceptacion. En ningun caso aceptará herencias sino a beneficio de inventario, i cuando tales adquisiciones le impusieren gravámenes permanentes, deberán concurrir al acuerdo de aceptacion los dos tercios de los municipales en ejercicio, i el asentimiento espreso del procurador municipal.

Llenadas las miras del instituyente o donantes, los bienes entrarán en los que posee la Municipalidad como propietario.

Art. 74. Los anuncios para subasta de bienes raices se publicarán por lo ménos tres meses antes del día en que deba verificarse aquella. Si grave conveniencia de la Municipalidad exijese en casos determinados que se reduzca este plazo, podrá limitarse a quince días, acordándolo los dos tercios de los municipales en ejercicio. La misma regla se aplicará para los trabajos u obras municipales que deben ejecutarse por subasta i para los remates de ramos de arbitrios.

Art. 75. En los departamentos en que existieren ejidos o terrenos que gozaren en comun los habitantes de una aldea o lugar, la Municipalidad tendrá el derecho de reglamentar su uso i acordar su enajenacion a censo cuando una verdadera conveniencia pública lo exija, destinando su producto íntegro en provecho de la misma aldea o lugar que tiene el goce.

Art. 76. Cuando la Municipalidad tuviere fondos sobrantes que colocar a interes, deberán acordarse las condiciones i garantías por la Municipalidad. El término de estos préstamos no excederá de tres años.

Art. 77. Los que contrajesen obligaciones respecto de la Municipalidad por remate o subasta o por cualquier otro contrato, deben dar fianza a satisfaccion de la comision de alcaldes o de la comision especial de municipales que hubieren intervenido en el contrato.

Art. 78. El jefe de la oficina encargada de la administracion de los fondos, deberá ejercer respecto de todos los bienes, las funciones de apoderado natural de la corporacion, i reunir en su archivo todos los documentos que comprueben los derechos municipales.

Art. 79. Cuando la ejecucion de obras de conocida utilidad decidan a la Municipalidad a levantar empréstito, deberá al tiempo de acordarlo fijar sus condiciones, determinar el fondo destinado a la amortizacion i obtener

autorización del Presidente de la República. En caso de una calamidad pública a que atender u otras circunstancias graves i extraordinarias, podrá levantar empréstitos en la cantidad necesaria para la urgencia que lo motive, concurriendo los votos de los dos tercios de los municipales presentes al acuerdo.

Art. 80. Las acciones judiciales relativas a contribuciones debidas o a rentas que la caja municipal debe percibir periódicamente, se entablarán por el procurador municipal en vista del aviso del tesorero.

Las acciones procedentes de otras causas que la Municipalidad hubiere de ejercitar no se entablarán por el procurador sin un acuerdo de la corporación. Podrá sin embargo entablar i sostener sin este acuerdo las acciones posesorias i jestionar en juicio para los actos conservadores de derechos o que interrumpen la prescripción. Al acordar la iniciación de un juicio la Municipalidad debe estimar la justicia de la acción i la conveniencia que resulte de iniciarlo.

Art. 81. Uno o muchos vecinos podrán presentarse ejercitando las acciones de la Municipalidad, dando fianza de responder por las costas del juicio, i de estar a las resoluciones que diere la autoridad judicial. En tales casos la Municipalidad no podrá transijir sin el consentimiento de los que hubieren entablado o sostenido las acciones. En el caso de éxito deberá indemnizarse los gastos a los vecinos que han seguido el juicio i compensarles sus servicios en proporción al resultado que se hubiere alcanzado.

Art. 82. Para celebrar transacciones en pleitos pendientes o en acciones que la Municipalidad tratase de ejercitar o que se hubiere de entablar contra ella, deberá calificarse la utilidad de la transacción por los dos tercios de los municipales en ejercicio. Si la transacción importa un gravámen de mas de mil pesos, el acuerdo municipal deberá obtener la aprobación del Presidente de la República. Si no excediere de esta suma bastará la aprobación del Intendente de la provincia.

Art. 83. Cuando la conveniencia de la localidad exijiere que se den en arriendo los ramos de entradas municipales, se hará siempre en subasta, fijando la Municipalidad el mínimum.

El término de la subasta de estos ramos no excederá de tres años. Podrá sin embargo en casos especiales i por gran conveniencia de la localidad estenderse al doble tiempo, con acuerdo del Intendente de la provincia.

No podrán subastar ni tomar en administración ramos municipales los miembros de la corporación, el procurador, los ascendientes o descendientes de cualquiera de estos, sus otros parientes hasta el 4.º grado de consanguinidad, o 2.º de afinidad; sus socios; ni ser fiadores de los rematantes ni tener ninguna parte en estos negocios. El remate o subasta hecha contrariando a esta disposición será nulo, i responsable de los perjuicios que se sigan a la Muni-

cipalidad si que teniendo alguno de los impedimentos indicados hubiese tomado parte en la subasta.

Art. 84. Los acuerdos relativos a enajenación, o adquisición de propiedades raíces o a su arriendo, se pondrán precisamente en noticia del Intendente de la provincia con todos los comprobantes de haberse conformado la Municipalidad a lo prescrito en esta lei a este respecto. Si en quince dias el Intendente no hiciera observaciones, se procederá a la ejecución de los acuerdos.

TITULO VIII

De la inversión i constitudud

Art. 85. La Municipalidad acordará anualmente el presupuesto de gastos i lo someterá al Presidente de la República para su aprobación, por lo ménos un mes antes de que principie el año en que debe rejir. Lo acompañará con un presupuesto de entradas, debiendo incluirse en él todas, cualquiera que sea su origen.

Si aprobado el presupuesto o en el curso del año la Municipalidad acordare gastos que no pudieron incluirse en aquel, se deberán someter estos acuerdos a la aprobación del Presidente de la República.

Art. 86. La Municipalidad cuidará de equilibrar sus gastos con las entradas. Si por obras públicas que exija el bien de la localidad se excediere de las entradas, deberá indicar los medios con que cuenta para llenar el presupuesto de gastos.

Art. 87. Si a los dos meses de elevado el presupuesto, no hubiere sido devuelto por el Presidente de la República, la Municipalidad, no obstante, hará conforme a él los gastos fijos.

Art. 88. La Municipalidad invertirá sus fondos en atender al servicio municipal i a las necesidades locales de seguridad para los vecinos, en sus personas i propiedades, de salubridad, de comodidad, de beneficencia, de fomento i mejora en todos los ramos que interesen especialmente a la localidad.

Art. 89. En el presupuesto municipal deberán asignarse fondos con preferencia:

- 1.º Para los gastos de secretaría;
- 2.º Para la publicación de los presupuestos, de la cuenta de inversión i de las ordenanzas de policía;
- 3.º Para las contribuciones o censos que gravan los bienes municipales;
- 4.º Para los gastos de recaudación de los fondos;
- 5.º Para la reparación i gastos de conservación de los bienes municipales;
- 6.º Para la dotación de la policía de seguridad i salubridad i mantención de presos.

Si en el presupuesto no se hubieran señalado fondos para estos objetos o se hubieren asignado insuficientes, el Intendente podrá

proponer los que deban asignarse. El Presidente de la República podrá también asignarlos, al aprobar el presupuesto.

Art. 90. La inversión se hará conforme al presupuesto. Ninguna partida podrá invertirse en otros objetos que aquellos para que ha sido destinada. Las partidas del presupuesto que no fueren invertidas en el año a que correspondían, no podrán invertirse en el siguiente sin incluirse de nuevo en el presupuesto respectivo.

Art. 91. La cuenta jeneral de inversión será presentada a la Municipalidad por el Gobernador o subdelegado en el primer período de sesiones ordinarias del año. El exámen de esta cuenta jeneral debe recaer sobre la legalidad de la inversión, es decir, si se ha hecho conforme al presupuesto o a los acuerdos municipales.

Art. 92. Cuando el presupuesto de una obra o trabajo exceda de mil pesos, deberá hacerse la obra por subasta, salvo que calificasen la conveniencia de omitir la subasta o de darla en administración: los dos tercios de los municipales en ejercicio.

Esta misma medida se adoptará si no hubiere propuestas que llenen las condiciones de la subasta.

Art. 93. No puede tomar en administración las obras municipales ningún miembro de la corporación, ni el procurador, ni los ascendientes o descendientes, hermanos, yernos, cuñados o socios de cualquiera de éstos.

Art. 94. La administración de las entradas municipales se hará por un tesorero. Si la Municipalidad, para tener un tesorero especial, hubiere de invertir en gastos de tesorería más del cuatro por ciento de sus fondos, se confiará esta administración como a tesorero, i con un premio o asignación que no exceda de esa cantidad, al tesorero fiscal o teniente de ministros del departamento.

El nombramiento de tesorero no podrá recaer en ningún municipal, ni en parientes de miembros de la corporación o del procurador, hasta el cuarto grado de consanguinidad i segundo de afinidad.

Art. 95. El tesorero rendirá la fianza que determinará una ordenanza municipal i que corresponderá a la importancia de los fondos que administre.

La fianza la calificará la comisión de alcaldes i no podrá bajar de un diez por ciento si la cantidad administrada no excediese de treinta mil pesos i de un seis si subiese hasta ciento. Pasando de ciento, la fianza por lo que exceda no bajará de un cinco por ciento.

Art. 96. Los sueldos los cubrirá el tesorero mensualmente conforme al presupuesto i al nombramiento de los empleados. Las otras partidas se invertirán en sus respectivos objetos, cubriendo el tesorero los libramientos que jirase el Gobernador o subdelegado. Los libramientos para gastos urgentes fuera de presu-

puesto, los cubrirá siempre que el gasto u obra a que se destinan haya sido autorizada por la comisión de alcaldes.

Art. 97. El tesorero reclamará por escrito de todo libramiento por inversión que considere ilegal o que no sea conforme al presupuesto, i solo despues de protestar por tercera vez, quedará libre de toda responsabilidad.

Art. 98. El tesorero rendirá sus cuentas a la comisión de alcaldes. El procurador fiscalizará en las cuentas, i los demás miembros fallarán. La Municipalidad podrá acordar el nombramiento de una comisión especial para el mismo fin; pero siempre el procurador municipal fiscalizará en el exámen de aquellas.

Los fallos que esta comisión pronunciare son apelables por parte del tesorero o del procurador ante el tribunal de cuentas municipales de la capital de la provincia.

Art. 99. El tribunal de apelación de cuentas municipales, lo formarán el juez letrado de la capital de la provincia, o en caso de haber varios, el más antiguo; el jefe de la oficina fiscal pagadora, i un funcionario o vecino designado por el Presidente de la República al principio de todo período municipal. A falta del jefe de oficina pagadora entrará el que deba subrogarlo en el desempeño de su empleo, i a falta del funcionario o vecino, el suplente que designará en la misma forma el Presidente de la República. Hará de fiscal el secretario de la Intendencia.

Las resoluciones de este tribunal son definitivas i no podrá establecerse contra ellas ningún recurso.

Art. 100. Las cuentas del tesorero o administradores de fondos municipales se rendirán por trimestres, i la comisión que debe juzgarlas fallará las de un trimestre antes de terminado el trimestre siguiente. Estas mismas reglas se aplicarán a las cuentas referentes a gastos por obra- o trabajos municipales que se hubiesen hecho por algún encargado o comisionado especial.

Art. 101. La comisión o tribunal municipal que debe fallar sobre las cuentas es responsable de los cargos legítimos que no hiciere. Esta responsabilidad puede hacerse efectiva por acuerdo de la Municipalidad, del Intendente i del inspector de fondos municipales.

Art. 102. El gasto ilegal hace responsables a los municipales que lo acordaren. Esta responsabilidad debe reclamarla el procurador municipal, de oficio o requerido por el Intendente. También podrá requerir al procurador, para que estable la correspondiente acción ante los tribunales el inspector de fondos municipales.

De la misma manera se hará efectiva la responsabilidad de los que concurran a calificar una fianza a favor de los intereses municipales; si al tiempo de admitirle, el fiador no hubiese tenido responsabilidad bastante.

TITULO IX

Disposiciones Jenerales

Art. 103. Las resoluciones que la municipalidades acuerdan, son u ordenanzas o reglas o simples acuerdos.

Son materia de ordenanza:

1.º Las resoluciones que establecen reglas respecto a la policia local de salubridad, buen orden, seguridad, etc., cuando impusieren a los ciudadanos deberes cuya infraccion se sujetare a represion penal;

2.º Las que crean empleos municipales i determinan sus dotaciones o emolumentos;

3.º Las que organizan el servicio de las oficinas o empleados encargados de la administracion de los fondos o percepcion de contribuciones u otros ramos o arbitrios municipales; o prescriben la forma en que deben llevarse i rendirse las cuentas;

4.º Las que fijan de un modo jeneral las condiciones i formalidades de los remates de bienes raices o ramos municipales;

5.º Las que determinan las cuotas que deben cobrarse en favor de fondos municipales por el uso de los establecimientos o bienes destinados a un servicio público especial o por el uso que no sea el ordinario i comun, de los otros bienes de la Municipalidad que no estén bajo la tuicion i cuidado de la corporacion;

6.º Las que reglamentan el servicio o uso de establecimientos de particulares destinados al uso público, o que por su naturaleza deban destinarse a este uso, como aguas termales, etc., o las que organizan i reglamentan el servicio interno de las cárceles o establecimientos penales de la localidad; i

7.º En jeneral toda resolución que establezca reglas, restringiendo el uso de la libertad personal o el libre ejercicio de una profesion o industria o el libre uso de la propiedad.

Son materia de reglamento: las resoluciones que establecen reglas para el servicio interno i económico de los establecimientos municipales, para el desempeño de los empleados de la corporacion, o las que teniendo un carácter mas jeneral no impongan las restricciones que se refiere el número 7.º del párrafo anterior.

Las resoluciones en que no concurren las circunstancias que se acaban de enumerar, son objeto de simples acuerdos.

Las ordenanzas se dictarán en la forma prescrita en la parte 19. artículo 128 de la Constitucion, i serán promulgadas por el Gobernador o subdelegado; los reglamentos serán acordados por la Municipalidad i promulgados por el Gobernador o subdelegado.

Las ordenanzas municipales empezarán a rejir diez dias despues de su promulgacion, cuando en ellas no se disponga otra cosa.

Art. 104. En ningun caso la Municipalidad podrá entenderse ni resolver negocios contenciosos, de cualquier clase que fueren.

Art. 105. La jurisdiccion de policia que en la cabecera del departamento corresponde a los

alcaldes, será ejercida en las demas poblaciones del departamento, en la parte a que hubiere lugar, por los subdelegados e inspectores.

Art. 106. Las faltas de policia a que las municipalidades pueden señalar penas, existen por el simple hecho material de la contravencion a las ordenanzas debidamente promulgadas.

Art. 107. Las multas o penas pecuniarias que en dichas ordenanzas se señalaren a las faltas, no podrán exceder de cuarenta pesos. Cuando el infractor no pudiere pagar la multa, sufrirá una prision en proporcion de un dia por cada peso.

Art. 108. La pérdida o destruccion de los objetos, materia de la infraccion, podrá establecerse en las ordenanzas a mas de la multa que estuviere señalada a la falta.

Art. 109. Cuando las ordenanzas de policia dispusieren la demolicion, reparacion o construccion de obras o ejecucion de trabajos, i no se ejecutaren en el plazo que se hubiere fijado, podrá hacerse la demolicion, reparacion o construccion por comision de la autoridad municipal; i el omiso en cumplir deberá abonar el costo conforme a la cuenta que hubiere formado el encargado por la autoridad para ejecutarla.

Art. 110. Las ordenanzas, reglamentos i acuerdos municipales no podrán, en ningun caso, prevalecer contra lo que dispongan las leyes. Tampoco podrán prevalecer contra las resoluciones de autoridad competente sobre el ramo u objetos materia del acuerdo.

Art. 111. Las municipalidades no podrán dictar ordenanzas o reglamentos sobre objetos que no sean especial i determinadamente locales. Los que sobre objetos de otra clase dictaren son nulos, i el Gobernador o subdelegado o el Intendente de la provincia podrán declararlos tales. Si la Municipalidad se creyere competente, podrá reclamar de esa declaracion ante el Consejo de Estado.

Art. 112. Las ordenanzas o reglamentos de policia de salubridad, buen orden, seguridad, etc., que acordare una Municipalidad, solo surtirán su efecto dentro del departamento o territorio en que la Municipalidad funciona.

Las reglas de policia de mas jeneral aplicacion, relativas a los mismos objetos, serán dictadas por el Presidente de la República, quien procederá de acuerdo con el Consejo de Estado, cuando dichas reglas impusieren a los ciudadanos deberes cuya infraccion se sujetare a represion penal. Las multas que en este caso se señalaren podrán subir hasta cien pesos.

Art. 113. Si requerida una municipalidad por el Intendente de la provincia, para acordar una ordenanza o reglamento sobre uno de los objetos de la competencia de la corporacion, en dos periodos distintos de sesiones, no hubiere formulado i tomado en consideracion la ordenanza o reglamento en el periodo de sesiones inmediato, podrá el Intendente formular la ordenanza o reglamento; i se procederá,

en este caso, como si la Municipalidad lo hubiere acordado, i surtirá los mismos efectos.

Art. 114. Cualquier ciudadano tiene el derecho de reclamar contra los acuerdos o resoluciones municipales dictadas sobre negocios que no sean de la competencia del cuerpo, o en que se ha excedido de sus atribuciones, o en que se contraria una lei o disposicion dictada por autoridad competente. Si la Municipalidad, ante quien se interpondrá el reclamo, resolviere declarando legal i lejítimo el acuerdo, podrá el reclamante ocurrir al Consejo de Estado para que resuelva.

Art. 115. En los reglamentos que la Municipalidad dictare para el servicio de los empleados municipales, podrá señalar multas para penar las faltas en el desempeño del cargo, con tal que no excedan de cien pesos.

Art. 116. La Municipalidad podrá designar en los mataderos o mercados públicos que hubiere establecido, un juez de abastos, el cual ejercerá jurisdiccion sobre todas las cuestiones que se susciten entre compradores i vendedores por cantidades que no excedan de treinta pesos. El mismo juez de abastos tendrá la jurisdiccion que corresponde a un subdelegado, para juzgar los delitos leves que se cometieren dentro del matadero o mercado, como injurias, riñas, hurtos.

Art. 117. En los teatros, espectáculos i demas reuniones análogas, el Gobernador o subdelegado o en su defecto los alcaldes por su orden, i a falta de éstos los rejidores, ejercerán dentro del lugar en que estas funciones se verifiquen i mientras duren, la autoridad de policía necesaria para resolver las cuestiones que se susciten i para hacer observar las ordenanzas i reglamentos de policía del caso. El Gobernador o subdelegado podrá delegar la facultad a que se refiere este artículo, en un funcionario o ciudadano para las reuniones o espectáculos a que él o los municipales no concurren ordinariamente.

Art. 118. Los rios i demas corrientes de agua del uso comun de los habitantes, están sujetos a la accion de las municipalidades en cuanto a establecer reglas para el buen uso de las aguas mientras corran por el cauce natural i ordinario, i para determinar jeneralmente la forma i seguridades con que deben construirse las tomas o los marcos de las acequias o canales que de dichos rios se sacaren.

Sacada el agua de la corriente comun, solo quedará sujeta la accion municipal en cuanto lo exijeren las reglas jenerales de policía de salubridad i las que se dictaren para mantener espedito el tránsito por los caminos del departamento o territorio municipal.

Las mercedes o permisos para sacar agua de un rio o estero, corresponden al jefe del departamento en que el saque o toma haya de establecerse, sin que en virtud de estas mercedes se adquiere mas derecho que el que corresponda por las leyes comunes, atendida la anti-

guedad i preferencia en la merced entre los varios interesados.

Art. 119. El dictar reglas de policía respecto de los rios que dividan departamentos o provincias, sobre actos que no sean el simple uso de las riberas, corresponde al Presidente de la República, i si esas reglas recayesen sobre la policía de navegacion de los mismos u otro uso semejante i se asignase penas de policía, deberá procederse con acuerdo del Consejo de Estado.

Art. 120. Se publicarán por la prensa i siempre que sea posible por la de la misma provincia:

- 1.º Los presupuestos de gastos;
- 2.º La cuenta jeneral de inversion de los fondos presupuestos;
- 3.º Las ordenanzas o reglamentos municipales que establecen reglas;
- 4.º El movimiento mensual de la caja municipal;
- 5.º Las condiciones acordadas por la Municipalidad para las enajenaciones de bienes municipales, para su arriendo o para la subasta o para remate de ramos municipales, u otros contratos relativos a estos bienes;
- 6.º Las condiciones de todo empréstito.

Se publicarán tambien, siempre que sea posible, las actas de las sesiones de la Municipalidad con escepcion de aquellas que la corporacion acordare conservar secretas.

Art. 121. El Presidente de la República nombrará, cuando lo creyere oportuno, un funcionario que inspeccione la administracion económica de las municipalidades. Este funcionario tendrá el derecho de examinar las cuentas de los tesoreros o administradores de rentas, i si en este exámen notare que ha habido abuso punible, sea en el tesorero o en la comision que ha fallado sobre las cuentas, las someterá a un nuevo exámen, fallara como juez, i las trasmitirá a la Contaduría Mayor. Esta oficina debe reverb el fallo i devolver las cuentas con resolucion definitiva, en el término de un mes despues de recibidas. El Intendente de la provincia cuidará de la cumplida ejecucion del fallo de la Contaduría Mayor, i de que se entable contra el tesorero o funcionario que aparezca culpable del abuso, la accion a que hubiere lugar.

Art. 122. El mismo inspector de fondos municipales tendrá el derecho de acordar reglas para el mejor servicio de las oficinas, las que si fueren aprobadas por el Consejo de Estado, deberán observarse como ordenanza municipal.

Art. 123. Será cargo especial del mismo funcionario, hacer efectiva toda responsabilidad contraída por municipales en lo relativo a la inversion de fondos o administracion de bienes, así como la de todo otro funcionario municipal que aparezca culpable por estas causas.

Art. 124. De todo reglamento que dictare

una Municipalidad se pasará un ejemplar al Ministerio del Interior. Si en estos reglamentos la Municipalidad se hubiere excedido de sus facultades, el Presidente de la República lo declarará del todo o en parte sin vigor, oyendo al ministerio público.

Art. 125. Desde la promulgacion de esta lei quedarán sin efecto todas las disposiciones vijentes relativas a la organizacion de las municipalidades i a la administracion de bienes e inversion de fondos municipales.»

i por cuanto, oído el Consejo de Estado, he tenido a bien sancionarlo; por tanto, promúlguese i llévase a efecto en todas sus partes como lei de la República.—*Manuel Montt*.—*Antonio Varas*.—(Boletín, libro XXII, páginas 616 a 655, año 1854).

Ordenanza para el régimen i buen gobierno del Territorio Marítimo.— Se autoriza al Ejecutivo para que la dicte con fuerza de lei.

• Por cuanto el Congreso Nacional ha discutido i aprobado el siguiente proyecto de lei:

Artículo único.—«Se autoriza al Presidente de la República para que dicte, con fuerza de lei, la Ordenanza para el régimen i buen gobierno del territorio marítimo de la República, determinado por la lei de 30 de agosto de 1848; cuya autorizacion durará por el término de un año.»

I por cuanto, oído el Consejo de Estado, he tenido a bien aprobarlo i sancionarlo; por tanto, ordeno se promulgue i lleve a efecto en todas sus partes como lei de la República.

Dado en Santiago, a dieciocho de noviembre de mil ochocientos cincuenta i cuatro años.—*Manuel Montt*.—*Pedro Nolasco Vidal*.—(Boletín, libro XXII, página 698, año 1854).

Esta primera ley orgánica de municipalidades, reguló las funciones y atribuciones de las municipalidades en su título III desde el artículo. 25 en

adelante, otorgando como principales funciones a estas entidades, la promoción del adelantamiento de la localidad, la policía administrativa, la administración de propiedades o rentas municipales, promover mejoras a la agricultura, administración de los bienes municipales, la higiene pública, aseo y ornato, obras públicas, vialidad, formar presupuestos entre otras muchas.

Atendiendo al objeto de nuestro trabajo, más importante aún para la potestad reglamentaria municipal, esta ley vino a delimitar y clasificar por primera vez la función de las municipalidades y de cómo esta potestad se llevaría a cabo en forma de normativa legal, clasificando en el Título IX sobre "Disposiciones Generales" el artículo 103 define:

"Las resoluciones que las municipalidades acuerdan, son u ordenanzas o reglamentos o simples acuerdo.

Son materia de ordenanzas: ..."

Sin embargo, la norma establecía además, que estas ordenanzas se dictarían conforme al artículo 128 de la misma ley, el cual estipulaba que serían promulgadas por el gobernador o sub delegado. De esta manera queda en evidencia, que el avance de la potestad reglamentaria municipal se ve disminuida por la falta de autonomía de la municipalidad en sus decisiones, ya que por una parte delimita sus funciones y estipula herramientas normativas para definir las, pero por la otra entrega esa facultad a organismos nombrados por el Estado, eliminando cualquier potestad al Alcalde o al concejo de regidores. En efecto, basta con que el gobernador o subdelegado no promulgue la ordenanza para que el acuerdo municipal no produzca efecto alguno, limitando así la autonomía municipal en esta materia.

En el año 1861 se crea una ley que viene a complementar y modificar el artículo 103 de la Constitución de 1833, que regulaba y clasificaba las normas potestativas municipales, de esta manera se establece claramente

cuál sería el rango legal de cada disposición, clasificación que fue presentada por Don Guillermo Varas C. como exposición y aporte al Segundo Congreso Nacional de Alcaldes, celebrado en Santiago en 1931. Tomando de base la ley de 1860 que reforma el artículo 103 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1854, quedando redactado el artículo 103 de la siguiente forma:

"Las resoluciones que las municipalidades acuerden son u ordenanzas, o reglamentos o simples acuerdos.

Son materia de ordenanzas:

1°__ Las resoluciones que establecen reglas respecto a la policía local de salubridad, buen orden, seguridad, etc., cuando impusieran a los ciudadanos, deberes cuyas infracciones se sujetasen a represión penal.

2°__ Las que determinan las cuotas que deben cobrarse en favor de fondos municipales por el uso que no sea el ordinario y común de los bienes destinados a un servicio público especial o por el uso que no sea el común de los otros bienes de la comunidad que están bajo la tuición o cuidado de la corporación.

3°__ Las que reglamentan el servicio o uso de establecimientos de particulares destinados a uso público o que por su naturaleza deben destinarse a este uso, como aguas termales, etc., o las que organizan o reglamentan el servicio interno de las Cárceles o Establecimientos Penales de la localidad; y

4°__ En general, toda resolución que establezca reglas restringiendo el uso de la libertad personal o el libre ejercicio de una profesión o industria o el libre uso de la propiedad.

Son materia de Reglamento:

1°__*Las resoluciones que organizan los servicios de las oficinas y empleados o encargados de la administración de los fondos o percepción de contribuciones o varios, municipales, o las que prescriben la forma en que deben llevarse o rendirse las cuentas;*

2°__ *Las que fijan las condiciones y formalidades generales de los remates de propios y arbitrios municipales;*

3°__ *Las que establecen reglas para el servicio interno y económico de los establecimientos municipales y para el desempeño de sus empleados; y*

4°__ *Las que teniendo un carácter más general, no impongan las restricciones s que se refiere el N° 4°, parte primera de este artículo.*

Son materias de acuerdos:

Las simples resoluciones y todas aquellas en que no concurren las circunstancias que se acaban de enunciar.

Para los acuerdos relativos a la creación o supresión de empleos municipales, y determinación de sus sueldos o emolumentos, se requiere el voto de los dos tercios de los municipales presentes.

Estos acuerdos deberán, además, someterse a la aprobación del Presidente de la República. "

La principal virtud de esta modificación, es la clasificación normativa entre Ordenanza, Reglamento y Acuerdos municipales, por primera vez delimitadas en cuanto a sus materias y límites respectivos, pudiendo además, realizar doctrinariamente la clasificación entre normas de carácter general y externas del municipio, las ordenanzas y otras de carácter interno como los reglamentos.

c.3) Mérito Adicional

De esta manera concluimos que entre 1833 y 1891, importantes normas y regulaciones, dejan bastante encasillada la acción de la potestad reglamentaria municipal, logrando estipular en la ley su delimitación y alcances, importantes avances, pero que se ven opacadas claramente por el fuerte centralismo de las políticas del Estado, donde el rango de acción pública de la municipalidad se ve reducido a los intereses del gobierno central del momento, independiente de cual sea la voluntad municipal democráticamente electa.

Pero esta Ley Orgánica tiene un mérito adicional, además de ser la primera ley de municipalidades, y del gran avance recién descrito, trajo consigo una gran innovación, al regular el llamado recurso de ilegalidad. Mecanismo por el cual, se podía reclamar en contra de los acuerdos y las resoluciones dictadas por la municipalidad en contravención a la ley, lo cual a simple vista es otro retroceso a la autonomía municipal, pero que a la postre, se convertiría en un gran avance a la misma.

d) 1891-1925 "De la Comuna Autónoma"

d.1) Generalidades

En 1891, el país estaba dividido entre posturas conservadoras y otras liberales, estos últimos, finalmente impusieron su pensar, el cual tenía como principal voluntad, buscar la descentralización de Estado y de su administración. El mundo municipal no estaba ajeno a estas nuevas políticas descentralizadoras, por lo que la potestad municipal se vio favorecida, viéndose reflejado en la nueva Ley Orgánica Municipal del 22 de diciembre del mismo año, también llamada "De la Comuna Autónoma", la cual devolvió autonomía al actuar municipal, eliminando a los Intendentes, Gobernadores y Subdelegados de las decisiones ediles, otorgando nuevamente la

administración de la potestad reglamentaria municipal al alcalde y regidores democráticamente electos.

Esta nueva ley tuvo como principal modificación la eliminación de la clasificación entre Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos, y una exhaustiva delimitación de funciones y atribuciones municipales, no taxativa, como ha sido históricamente la tónica en materia municipal, siempre dejando muy amplio el límite de su potestad.

d.2) Modificaciones

Además de lo referente a las atribuciones y potestades de los municipios, debemos destacar dos hechos fundamentales de esta ley de municipalidades, ya que si bien, la disposición se basó principalmente en la ley municipal de 1854, podemos atribuirle nuevas características que le devuelven entidad propia a los municipios, hecho por el cual se le denomina "De la Comuna autónoma".

Como primera diferencia, se elimina el rol del Intendente, Gobernadores y Subdelegados, asegurando de esta manera la autonomía de los municipios. Recordemos que con posterioridad a la reforma de 1833, los acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales debían ser aprobadas por estos funcionarios, quienes además, podían vetar cualquier accionar municipal con su sola autoridad. Esta sustancial modificación entrega al Alcalde y Regidores una mayor independencia en la administración, solo debían regirse dentro de los marcos constitucionales, legales y morales del ordenamiento jurídico vigente.

"TITULO XII

Del Intendente, Gobernador o subdelegado

ART. 103

Los cargos de Intendente de provincia i Gobernador de departamento, son absolutamente incompatibles con todo empleo público o municipal i con toda función o comisión de la misma naturaleza, de modo que los nombrados para aquellos cargos cesan en los empleos, funciones o comisiones que antes tuvieren.

ART. 104

El Intendente, el Gobernador i el subdelegado en sus relaciones con la administración local, no tienen otras atribuciones que las siguientes:

1º Presidir las sesiones de la Municipalidad, sin voto;

2º Suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudiquen al orden público.

ART. 105

El voto suspensivo del Intendente, Gobernador o subdelegado, será escrito i fundado, i no podrá interponerse sino dentro de cuarenta i ocho horas, contadas desde que se hubiere acordado la resolución en su presencia, o desde que se le hubiere ella comunicado por escrito, en caso contrario.

Se entenderá que perjudican el orden público únicamente las resoluciones ilegales que alteran la paz pública."

Una segunda y sustancial reforma, se refiere a la modificación de la estructura del recurso de ilegalidad, creado en la Ley de Municipalidades de 1854, en donde se otorgaba la última instancia resolutive al Consejo de Estado, dependiente del gobierno central. Conforme a la nueva disposición, el recurso sería conocido en última ratio por la Corte Suprema, dando una señal clara de descentralización al otorgar parcialidad, eliminando la injerencia e influencia política del Gobierno Central a una determinación exclusivamente judicial. El Consejo de Estado es un órgano que trabajaba directamente con el Presidente de la República, de su exclusiva confianza, entendiéndose que todas sus determinaciones y resoluciones están

marcadas por una tendencia política acorde al gobierno, lo que fue un arma importante del poder ejecutivo con que limitar la autonomía municipal, expandiendo sus políticas a lo largo de todo el territorio nacional en desmedro de las determinaciones autónomas de los alcaldes.

"ART. 106

Suspendida una resolución, la Municipalidad remitirá los antecedentes a la Corte Suprema para que ésta resuelva, en el menor tiempo posible, con el solo mérito de ellos i con audiencia del ministerio público, sobre si debe o no llevarse adelante el acuerdo objetado."

d.3) Atribuciones

Esta nueva ley de Municipalidades dentro de sus virtudes, establece al igual que la ley de 1854, una delimitación clara de las atribuciones Municipales, pero por otra parte, dejó de regular los instrumentos de ejecución potestativa, al no incluir la clasificación entre ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales. De esta manera, en el título cuarto, la ley establece:

"TITULO IV"

De las atribuciones de las Municipalidades

ART.23

La administración de los intereses locales corresponde a las Municipalidades dentro de sus respectivos territorios.

ART. 24

Como encargadas de cuidar de la policía de salubridad, corresponde a las Municipalidades conocer de todo cuanto se refiere a la higiene pública i estado sanitario de las localidades, i especialmente:

1º Proveer al barrido, riego i aseo de las avenidas, calles, plazas, parques, jardines, paseos i demas lugares de uso público, impidiendo en ellos acumulacion de basuras i derrames de aguas.

2º Reglamentar el uso i la construccion, nivelacion i limpia de los desagües, acequias i cloacas, i de los canales i acueductos, impidiendo que en ellos arrojen basuras o desperdicios que puedan obstruir el libre curso de las aguas i producir aniegos, pantanos o lagunas, cuya disecacion procurarán;

3º Dotar de baños públicos gratuitos a las poblaciones i proveerlas de agua potable, determinando su distribucion i estableciendo, en todo caso, fuentes i pilones de uso público gratuito;

4º Establecer o permitir mataderos i establecer mercados dentro de los límites urbanos para el abasto de las poblaciones i fijar las reglas a que deben someterse, impidiendo el beneficio de animales flacos o enfermos i el espendio de carne, pescado, mariscos, frutas, leche, licores i bebidas alcohólicas o fermentadas, i de cualquiera otra sustancia alimenticia que, por su alteracion o mal estado, pudiera ser nociva a la salud de los consumidores; i suspender el espendio de frutas, legumbres u otras especies, que en épocas de epidemias sean nocivas a la salubridad pública.

5º Crear en los mataderos i mercados inspectores encargados especialmente de mantener el orden i de hacer cumplir en ellos las prescripciones municipales que les conciernan, pudiendo facultarlos para decidir sin ulterior recurso las cuestiones que se susciten entre compradores i vendedores sobre sumas que no excedan de cinco pesos:

6º Inspeccionar las confiterías, cafés, fondas, tabernas, cocinerías y demas establecimientos destinados al despacho de comestibles o bebidas, i fijar las reglas que en ellos deben observarse en orden al uso i limpieza de las vasijas i a los materiales que empleen;

7º Reglamentar la instalacion i servicio de corrales, caballerizas, fábricas o industrias insolubres, determinando las condiciones de limpieza a que deben someterse para que no infeccionen el aire, i pudiendo prohibirlos dentro de ciertos límites urbanos;

8º Prohibir la construccion de ranchos o casas de quincha i paja dentro de ciertos límites urbanos i fomentar la construccion en condiciones hijiénicas, de conventillos o casas de inquilinato para obreros i jente pobre, formando al efecto planos adecuados i ofreciendo exenciones i ventajas a los que se sometan a ellos;

9º Promover la vacunacion voluntaria, pudiendo imponerla a los no vacunados que ingresen a la guardia municipal, i a los establecimientos de beneficencia, de educacion i otros análogos municipales;

10º Disponer lo conveniente para evitar o combatir las epidemias o disminuir su propagacion, i estragos, pudiendo imponer la ejecucion de medidas de desinfeccion de las habitaciones, acequias, desagües, letrinas, ropas, utensilios i cadáveres, reglando la conduccion i sepultacion de éstos, i pudiendo tambien reglamentar con aquellos fines la libertad de locomocion; i

11º. Inspeccionar las boticas i droguerías, impidiendo que en ellas se espendan sustancias o medicamentos adulterados o en mal estado.

ART. 25

Como encargadas de cuidar de la policía de comodidad, ornato i recreo; de los caminos i obras públicas costeadas con fondos municipales; i de la

moralidad, seguridad i orden públicos, corresponde especialmente a las municipalidades:

1º Fijar los límites urbanos de las poblaciones i determinar las condiciones en que pueden entregarse al uso público otras nuevas o nuevos barrios;

2º Reglamentar la numeracion metódica de las casas en las poblaciones, i dar denominacion a las calles, plazas, avenidas i demas bienes o lugares de uso público, no pudiendo dar a ninguno el nombre de una persona ántes de tres años despues de su fallecimiento, a no ser que esa persona haya donado a la Municipalidad para uso público el bien o lugar a que ha de darse denominacion;

3º Ordenar, dentro de las poblaciones, el aseo de la parte exterior de todos los edificios públicos i particulares, una vez al año;

4º Impedir que se peguen carteles en las paredes o puertas exteriores de los edificios; reglamentar la colocacion de toldos i de planchas o tablas de avisos sobre las aceras; i fijar el ancho que podrán tener, desde la altura de tres metros hácia arriba, los balcones u obras voladizas de los edificios que se construyan al costado de las calles o plazas, no pudiendo hacerse a menor altura en dichos edificios obra alguna que salga mas de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero;

5º Proveer al alumbrado público de las poblaciones, i a la construccion, pavimentacion, reparacion, ensanche i rectificacion de los caminos, puentes i calzadas, de las demas obras públicas que se costeen con fondos municipales, i de las avenidas, calles, plazas, parques, jardines i paseos públicos; exigir el cerramiento de los sitios abiertos al costado de los lugares de uso público; atender a la conservacion i aumento de las plantaciones municipales i cuidar y asear los monumentos públicos. Ningun nuevo camino i ninguna nueva calle, ni la prolongacion de los existentes, podrán tener

ménos de veinte metros de anchura, en la parte plana: en los cerros i terrenos accidentados, tendrán a lo ménos diez metros de ancho;

6º Impedir que se embarace u obstruya el tráfico en las vías públicas, reglamentando la locomocion o transporte en ellas a pié, a caballo, en ferrocarriles, carretas, carros, coches i vehículos de toda clase, señalando los sitios en que éstos podrán estacionarse, i pudiendo prohibir el tráfico de trenes, carretas i animales que puedan obstruir i hacer incómoda la libre circulacion;

7º Sujetar a tarifa el servicio de los vehículos entregados al uso público en las poblaciones, i establecer registros obligatorios para dichos vehículos i sus conductores, prescribiendo las condiciones a que deben someterse;

8º Autorizar, bajo ciertas condiciones i reglas, la colocacion, en toda vía o lugar de uso público, de rieles, cañerías, alambres, postes, andamios u otros objetos que puedan estorbar o hacer peligroso el tráfico, determinando particularmente, respecto de los ferrocarriles que ocupen o crucen vías públicas, los declives, los pasos a nivel, inferiores o por viaductos, las barreras i señales, la velocidad i las demas medidas que deben adoptarse para evitar atropellos, incendios u otros accidentes contra la seguridad de las personas i propiedades;

9º Reglamentar la construccion i el uso de pozos, cisternas, acueductos, esclusas, tranques i represas, pudiendo ordenar la destruccion o reparacion de los contruidos, si los creyeren peligrosos para las poblaciones, sin perjuicio de que puedan ocurrir a la justicia ordinaria los que se crean perjudicados por tales medidas;

10º Reglamentar la construccion de edificios u otras obras al costado de las vías públicas, determinando las líneas correspondientes i las condiciones que deben llenar para impedir su caída i la propagacion de los incendios, i pudiendo ordenar la destruccion o reparacion de los que amanecen ruina, sin

perjuicio de que los que se crean perjudicados puedan reclamar ante la justicia ordinaria;

11° Prohibir la colocacion en azoteas, balcones i obras voladizas, de tiestos u objetos que puedan caer sobre las vías públicas, e impedir que las aguas lluvias caigan sobre ellas desde los edificios;

12° Inspeccionar la instalacion i uso de los edificios i establecimientos destinados a la asistencia o congregacion de gran número de personas i determinar las condiciones de higiene i seguridad que deben llenar contra los riesgos de incendio, temblores i otros accidentes análogos;

13° Reglamentar, dentro de los límites urbanos de las poblaciones, la colocacion, construccion i limpia de chimeneas, estufas, fogones i calderos; el establecimiento de hornos, de motores de vapor, de fábricas i depósitos de maderas i materias inflamables o explosivas; el disparo de armas de fuego, cohetes u otros proyectiles; la elevacion de globos aerostáticos, la quema de fuegos de artificio i el uso de luces peligrosas; pudiendo la Municipalidad, dentro de ciertos límites, establecer sobre los puntos anteriores las prohibiciones que crea conveniente, sin perjuicio de proveer por su parte a los medios de contener i extinguir los incendios, manteniendo o fomentando especialmente cuerpos de bomberos.

14° Proveer a la seguridad de las personas i de las propiedades en casos de accidentes calamitosos, como incendios, terremotos, inundaciones;

15° Prescribir reglas para la conservacion de las buenas costumbres, tranquilidad i órden público en las calles, plazas, paseos i demas lugares de uso público, i en los mercados, posadas, cafées, baños, teatros, casas de espectáculos o diversiones i demas lugares de igual naturaleza a que puede concurrir el comun del pueblo en virtud de reglas establecidas con el carácter del jenerales, por los respectivos dueños o empresarios;

16° *Impedir que en los lugares indicados en el número precedente, los ebrios, mendigos i vagos molesten a terceros o intercepten el paso;*

17° *Reglamentar los despachos i lugares de espendio i consumo de vinos i licores, pudiendo prohibir que se abran en horas o días determinados;*

18° *Hacer poner el sello o marca de autorizacion en los pesos i medidas, i reglamentar su comprobacion con los respectivos padrones legales, por medio de los fieles ejecutores;*

19° *Impedir las riñas de gallos i corridas de toros, i los garitos o casas de juegos de suerte o envite; reglamentar las corridas de caballos; atender a las fiestas cívicas o patrióticas i crear o fomentar establecimientos o fiestas populares de recreacion honesta;*

20° *Reglamentar el uso de los animales de servicio en los lugares públicos, impidiendo emplear contra ellos actos de crueldad o mal tratamiento.*

ART. 26

Como encargadas de promover la educación, la agricultura, industria i comercio; de cuidar de las escuelas primarias i demas establecimientos de educacion que se paguen con fondos municipales, i de los hospitales i demas establecimientos de beneficencia, corresponde especialmente a las Municipalidades:

1° *Conceder el uso i goce de los bienes comunales por un tiempo que no podrá exceder de diez años i bajo ciertas condiciones a personas, sociedades o instituciones; dictar las ordenanzas locales a que se refiere el artículo 598 del Código Civil; i reglamentar la caza i la pesca con arreglo a las leyes vijentes, i sin perjuicio del derecho que terceros perjudicados con dichas concesiones puedan hacer valer ante la justicia ordinaria;*

2º Conceder, sin perjuicio de derechos adquiridos por terceros, mercedes de aguas de rios i esteros de uso público que corran exclusivamente dentro del respectivo territorio municipal, i dictar las reglas a que han de ajustarse los marcos o boca-tomas que en ellos se construyan; pudiendo la Municipalidad nombrar en tiempos de escasez de aguas un inspector que vijile los marcos i distribuya las aguas provisionalmente i según los títulos que presenten los interesados, sin perjuicio del derecho de éstos para reclamar ante la justicia ordinaria.

Cuando el rio o estero recorra o divida dos o mas territorios municipales, se aplicarán las disposiciones de la respectiva ordenanza jeneral de 3 de enero de 1872, con exclusion de las que dan intervencion en la materia al Presidente de la República i a sus agentes, las cuales ejercerá el juez letrado de la residencia mas inmediata al rio o estero, correspondiendo a éste decretar o suspender el turno, citar i reunir a los interesados, nombrar el juez de aguas, removerle i fijarle el sueldo, a todo lo cual procederá el juez a peticion de cualquier interesado, previa informacion sumaria que acredite la escasez o la abundancia de agua;

3º Reglamentar el ejercicio de la caza i de la pesca, pudiendo prohibirlo en lugares, en temporadas i con armas i procederes determinados;

4º Reglamentar la corta de bosques o arbolados, i la quema de bosques, rastrojos u otros productos de la tierra;

5º Dictar las medidas convenientes para combatir i evitar las epizootias o enfermedades contagiosas de los animales, las pestes en las viñas o arbolados, i la introduccion i propagacion de ciertas malezas o plantas nocivas a la agricultura;

6º Reglamentar los montepíos o casas de préstamos sobre prendas, i la enajenacion de los objetos perdidos;

7º Reglamentar el uso de las marcas de fábricas o de comercio i las de animales, i llevar los registros correspondientes;

8º Llevar la estadística del territorio municipal, conforme a las instrucciones de la respectiva oficina central del ramo;

9º Fundar i sostener, con fondos municipales, escuelas primarias gratuitas de hombres i mujeres, de niños i adultos, dotándolas de los útiles i elementos necesarios; adoptar métodos, textos i libros para la enseñanza en ellas; i dictar los reglamentos i planes de estudio por los cuales hayan de rejirse;

10º Fundar asimismo, sostener, dotar i reglamentar bibliotecas, museos, colecciones de artes u objetos diversos, i otros establecimientos gratuitos de ilustracion popular; colejos, escuelas especiales o prácticas de agricultura, minería, industria, comercio, artes i oficios manuales, profesionales o científicas; estaciones agronómicas i establecimientos modelos agrícolas o industriales;

11º Fundar, sostener, dotar i reglamentar hospitales, hospicios, casas de espósitos, asilos de niños huérfanos o desamparados, cementerios i otros establecimientos de beneficencia, i dotar dispensarías i médicos para el servicio gratuito de los pobres;

12º Promover i fomentar asociaciones particulares de educacion o beneficencia, la publicacion i circulacion de libros i de revistas útiles, i bazares, fiestas i erogaciones particulares destinados a aquellos objetos;

13º Inspeccionar los establecimientos particulares de educacion i beneficencia para el efecto de prescribirles las condiciones de higiene i seguridad a que deben someterse;

14º Percibir i aplicar a la beneficencia del territorio municipal los legados que, según el artículo 1,056 del Código Civil, se hicieren a un establecimiento

de beneficencia sin designarlo, los que se dejen al alma del testador sin especificar de otro modo su inversion, i los que en jeneral se dejaren a los pobres, entendiéndose que dichos legados deben pasar a la Municipalidad del territorio en que se hubiere abierto la sucesion del testador;

15° Vijilar i reglamentar los lugares de detencion provisoria.

ART. 27

Como encargadas de administrar los servicios locales, jeneral i especialmente indicados, i de hacer ejecutar sus resoluciones, corresponde a las Municipalidades.

1° Imponer a las infracciones de las prescripciones municipales penas hasta de cuarenta pesos de multa en simples decretos o reglamentos, i desde cuarenta i uno hasta sesenta pesos, en ordenanzas; sin perjuicio, en todo caso, del comiso a que haya lugar de los objetos especificados en el artículo 499 del Código Penal;

2° Adquirir terrenos i edificios para oficinas i establecimientos municipales; construir otros nuevos, segun planos i presupuestos formados al efecto, i adaptar, reparar i conservar dichos edificios i obras municipales de toda clase;

3° Adquirir, conservar i renovar los útiles, enseres, artículos de consumo i animales destinados a los servicios i establecimientos municipales;

4° Crear, mantener i suprimir empleos i funciones municipales, determinando i modificando el sueldo o retribucion i los deberes i atribuciones de cada uno de los llamados a servirlos;

5º Nombrar, suspender, licenciar i remover o destituir a los empleados i funcionarios encargados de los diversos servicios correspondientes a la Municipalidad;

6º Percibir, administrar e invertir los caudales o rentas de bienes propios i de arbitrios o contribuciones municipales, con arreglo a las disposiciones particulares establecidas para ello en esta lei; i

7º Hacer el repartimiento de contribuciones, reclutas i reemplazos para la armada, el ejército i la guardia nacional, en los casos en que la lei no lo haya cometido a otra autoridad o personas; i llevar el registro de las milicias del territorio municipal, conforme a la lei que se dicte sobre esto, i el padron de los contribuyentes del mismo.

ART. 28

Como encargadas de promover el bien jeneral del Estado i el particular del departamento o territorio municipal, corresponde a las municipalidades:

1º Dirijir al Congreso en cada año, por el conducto del Intendente i del Presidente de la República, las peticiones que tuvieren por conveniente relativas a dichos objetos, i proponer a los mismos funcionarios, o al gobernador del departamento, medidas conducentes al bien jeneral de éste;

2º Formar las ordenanzas municipales i presentarlas, por el conducto del Intendente, al Presidente de la República para su aprobacion con audiencia del Consejo de Estado.

A este efecto, se entiende por ordenanza únicamente las reglas de jeneral aplicación que imponga la pena de cuarenta i uno a sesenta pesos de multa.

ART. 29

Corresponde además a las Municipalidades:

1º Declarar si están o no en el caso de obtener naturalización los extranjeros que, habiendo residido un año en la República, manifiesten, ante la Municipalidad del territorio en que residen, su deseo de avocindarse en Chile i soliciten carta de ciudadanía;

2º Llevar el registro de electores del territorio municipal i presidir las funciones correspondientes del poder electoral, con arreglo a lo dispuesto en la lei de elecciones.

ART. 30

Corresponde a la Municipalidad la organización i sostenimiento de la policía de seguridad.

El comandante o prefecto de la policía de seguridad, será nombrado anualmente por el Presidente de la República a propuesta en terna de la respectiva Municipalidad, pudiendo ser reelegido en la misma forma indefinidamente. Los comisarios, sub-comisarios, inspectores u oficiales serán nombrados por la Municipalidad, a propuesta en terna, para cada nombramiento, por el comandante.

El comandante de policía podrá ser destituido por el Presidente de la República o por las dos terceras partes de los municipales presentes a sesión a que se haya citado públicamente con cuatro días de anterioridad, espresando el objeto. Los subalternos serán removidos por el comandante o por acuerdo de las dos terceras partes de los municipales, tomado en la misma forma.

Los guardianes serán nombrados i removidos en forma determinada por los reglamentos municipales.

La policía no podrá exceder de veinticinco hombres en cada territorio municipal que no exceda de diez mil habitantes i de dos mas por cada mil habitantes de exceso.

Para aumentar este número se necesita autorizacion especial del Presidente de la República.

La policía de Santiago podrá ser sometida por tiempo determinado al Ministerio del Interior en virtud de decreto del Presidente de la República, cuando por motivos de orden público u otra causa grave, a juicio del Presidente, lo creyese éste necesario. Igual determinacion podrá tomarse respecto de la policía del resto de la República en caso de conmocion interior o guerra exterior.

ART. 31

Dos o mas municipalidades podrán reunirse i acordar, por mayoría de votos, concurriendo la mitad mas uno del total de los municipales en ejercicio de los respectivos territorios representados, las medidas que estimen necesarias o útiles para mantener la unidad de la administracion en los servicios que le sean comunes, o que convenga conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a los diversos municipios.

ART. 32.- Cuando para la ejecucion de un acto, las leyes exigen el permiso o la intervencion de la autoridad administrativa o competente, o simplemente de la autoridad, sin designar a ésta de otro modo, se entiende que esa autoridad es la Municipalidad del territorio en que ha de ejecutarse el acto, siempre que se trate de materias en las cuales la presente lei les da intervencion.

ART. 33

Ni aun a pretesto de circunstancias extraordinarias podrán la Municipalidad, ni los funcionarios o empleados municipales, atribuirse otra autoridad o derechos que los que espresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravencion a este artículo es nulo."

Al efectuar un breve análisis de la norma, no se encuentran mayores diferencias en cuanto a las atribuciones que la ley de 1854 entregaba a los municipios. Es interesante observar que se mantiene como principal función la higiene pública y el estado sanitario de las localidades, incluso el artículo 24 establece:

"impidiendo en ellos acumulación de basura y derrames de aguas;"

Si bien esta frase no permite establecer que en esa época las municipalidades podían ya dictar normas de carácter ambiental, es necesario dejar sentado que a través de ella se sientan las primeras bases de la potestad reglamentaria autónoma en lo relativo a materias medio ambientales, el cual era ejercido principalmente por las municipalidades, sin existir, a esa fecha aun, una ley ambiental propiamente tal, por lo tanto bajo estos antecedentes y la ley de 1854, podemos entender que a nivel local, las normas ambientales desde su génesis estuvieron en manos de las municipalidades hasta la promulgación del Código Sanitario el 22 de Junio de 1918, el que en su artículo 1 establece:

"Corresponde el cuidado de la salud pública al Gobierno y las Municipalidades según artículos 72 y 119 de la Constitución Política (1833), y a las disposiciones de este código."

Código que establecía responsabilidades sanitarias municipales, principalmente de ejecución, propuestas por el Consejo Departamental, dependiente principalmente del Intendente, existiendo en cada municipio un servicio de higiene, que con acuerdo del alcalde, dictarán normas de higiene pero que antes, deben siempre, oír la opinión del Concejo.

d.4) Ordenanzas

Otro análisis interesante, es en relación al artículo 28 en su numeral 2° en cuanto a la potestad de crear ordenanzas, refiere:

"Formar las ordenanzas municipales i presentarlas, por el conducto del Intendente, al Presidente de la República para su aprobacion con audiencia del Consejo de Estado.

A este efecto, se entiende por ordenanza únicamente las reglas de jeneral aplicación que imponga la pena de cuarenta i uno a sesenta pesos de multa."

Parece particular que la ley de la comuna autónoma establezca que una ordenanza municipal debe ser presentada al Presidente de la República a través del Intendente Regional, claramente, esto no es más que una declaración de principios, en cuanto a mantener parte de la facultad resolutive en manos del Poder Central, es indiscutible la autonomía de esta ley, la cual remueve del municipio a Intendentes, Gobernadores y Subdelegados de la presidencia del órgano,. pero el numeral 2 del artículo 28, al mantener la potestad reglamentaria municipal ligada a la aprobación del Presidente de la República, deja en claro el fuerte centralismo histórico de nuestro país, en cuanto aun, existiendo una ley reconocida como autónoma, esta mantiene las decisiones importantes del municipio en manos del poder central, otorgando una especie de autonomía controlada.

Realizando un análisis final sobre la ley de municipalidades, en cuanto a las ordenanzas, es pobre en cuanto a su definición, refiriéndose a ella someramente, limitándose a mencionar un rango de acción en cuanto a multas, cuestión que deja irremediamente un vacío en cuanto a la clasificación de los instrumentos municipales en materia potestativa, por lo que en la práctica, las ordenanzas, reglamentos y acuerdos, continuaron

rigiéndose según el artículo N°103 de la derogada ley de Municipalidades de 1854, modificada por la ley de 1860, tal cual como hemos mencionado anteriormente en el trabajo de Don Guillermo Varas C.

d.5) Resumen

En resumen, la ley Municipal del 22 de Diciembre de 1891 o llamada "La de Autonomía Comunal" basada en la ley de 1854, devolvió a los Alcaldes la potestad reglamentaria que ejercían con anterioridad los Intendentes, Gobernadores y Subdelegados, representantes del Poder Ejecutivo, pero básicamente la potestad reglamentaria municipal como tal, en cuanto a sus alcances y delimitaciones no tuvo cambios significativos, hubo un gran avance en relación a la potestad reglamentaria municipal, la que fue devuelta al municipio, pero su autonomía seguía limitada en razón a las materias y en cuanto al control del poder central, hablamos de una autonomía controlada.

e) 1925-1973 Constitución Política de la República de 1925

e.1) Generalidades

Luego del Golpe de Estado del 11 de Septiembre de 1924, asume el poder un gobierno de facto, un comité militar presidido por Luis Altamirano Talavera, quien, dando un aviso de autoridad, disuelve el congreso nacional, tras 93 años de ininterrumpido funcionamiento, a su vez, disuelve todas las municipalidades del país. El principal argumento que entregó la nueva autoridad, fue que la atención de los servicios locales tenían innumerables defectos, eran ineficientes y no llenaban debidamente las necesidades requeridas por la comunidad, pero a título personal, creemos simplemente que fue un golpe de poder, un control total del estado. En el Decreto Ley N°

13 del 25 de Septiembre de 1924 se disuelve primero las Municipalidades de Santiago y Valparaíso, luego seguirían las demás, dejando a su vez derogada la ley de Municipalidades de 1891.

e.2) Nueva Constitución

Tras un nuevo golpe de estado, el 23 de Enero de 1925, impulsado por Carlos Ibáñez del Campo y Marmaduke Grove, bajo un nuevo gobierno de facto, se promulga con fecha 18 de Octubre de 1925 la nueva Constitución Política de la República.

La Constitución de 1925 es un duro golpe para la autonomía municipal, la cual regulaba al gobierno local en sus artículos 101 a 106¹, el ejecutivo

1 Constitución Política de la República de 1925 artículos. 101 a 106:

"ADMINISTRACION COMUNAL

Art. 101.-La administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecida por lei, reside en una Municipalidad. Cada Municipalidad, al constituirse, designará un Alcalde para que la presida y ejecute sus resoluciones. En las ciudades de más de cien mil habitantes y en las otras que determine la lei, el Alcalde será nombrado por el Presidente de la República y podrá ser remunerado. El Presidente de la República podrá removerlo con acuerdo de la respectiva Asamblea Provincial.

Art. 102.- Las Municipalidades tendrán los Regidores que para cada una de ellas fije la lei. Su número no bajará de cinco ni subirá de quince. Estos cargos son concejiles y su duración es de cuatro años. Las elecciones generales de Regidores tendrán lugar en el año subsiguiente al de cada elección general de Diputados y Senadores.

Art. 103.- Para ser elegido Regidor se requieren las mismas calidades que para ser Diputado, y, además, tener residencia en la comuna por mas de un año.

Art. 104.- La eleccion de Regidores se hará en votacion directa, y con arreglo a las disposiciones especiales que indique la lei de Organizacion y Atribuciones de las Municipalidades. Habrá, para este efecto, registros particulares en cada comuna, y, para inscribirse en ellos, se exigirá haber cumplido veintiún años de edad y saber leer y escribir. Los extranjeros necesitarán, además, haber residido cinco años en el pais.

La calificacion de las elecciones de Regidores, el conocimiento de los reclamos de nulidad que ocurran

interfiere de manera determinante y directa en la autonomía municipal, un ejemplo de ello es la disposición del inciso 3° del artículo 101 de la Constitución Política, en el cual el Presidente de la República puede nombrar o remover a los alcaldes de determinadas municipalidades, que en la práctica son las más importantes del país, a su total arbitrio. Profundizando más aún esta dependencia, se otorgó a los Intendentes facultades que habían sido abolidas en la ley de 1891, de acuerdo a la Ley 7.164, de subrogación de las Asambleas Provinciales, se estableció que los municipios quedarían sujetos a la vigilancia correccional y económica de los

acerca de ellas, y la resolución de los casos que sobrevengan posteriormente, corresponderán a la autoridad que determine la lei.

Art. 105.- Las Municipalidades celebrarán sesion, con la mayoría de sus Regidores en actual ejercicio, tendrán las atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determine la lei. Les corresponde especialmente:

1.o Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo.

2.o Promover la educacion, la agricultura, la industria y el comercio;

3.o Cuidar de las escuelas primarias y demas servicios de educacion que se paguen con fondos municipales;

4.o Cuidar de la construccion y reparacion de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales;

5.o Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la lei, y

6.o Formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos, sin perjuicio de las atribuciones que el artículo siguiente otorga a la respectiva Asamblea Provincial. Podrá la lei imponer a cada Municipalidad una cuota proporcional a sus entradas anuales, para contribuir a los gastos jenerales de la provincia. El nombramiento de los empleados municipales se hará conforme al Estatuto que establecerá la lei.

Art. 106.- Las Municipalidades estarán sometidas a la vijilancia correccional y económica de la respectiva Asamblea Provincial, con arreglo a la lei.

Las facultades que el artículo 100, otorga al Intendente respecto de la Asamblea Provincial, corresponderán a ésta en lo relativo a las Municipalidades de su jurisdiccion. Las Municipalidades podrán ser disueltas por la Asamblea Provincial, en virtud de las causales que la lei establezca, con el voto de la mayoría de los Representantes citados especialmente al efecto, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 100."

Intendentes, quienes, mientras se constituyeran dichas asambleas tendrían las facultades que a ellas otorgaban las leyes en lo relativo a autorizar, aprobar o regular acuerdos municipales, quitando de esta manera la potestad reglamentaria otorgada por la ley de 1891 a los municipios, de vuelta al gobierno regional. Finalmente, estas Asambleas Provinciales nunca llegaron a constituirse, pero lo importante, es que el gobierno central pasaba a ser nuevamente relevante ante las decisiones autónomas que pudieran tomar las municipalidades.

Dado el vacío legal en que se encontraba la normativa municipal, el Decreto Ley 740 del 7 de Septiembre de 1925, regula ciertas materias municipales de primera importancia, relativas principalmente a materias electorales, pero no efectúa cambios significativos en cuanto al actuar de los municipios, por lo que, en la práctica, se seguía actuando según la ley derogada. Recién en 1934, se dicta el Decreto Supremo N°1642 del 18 de Abril, que refunde el citado Decreto Ley con la Ley 5.357 de 1934, dando lugar a una nueva ley orgánica de municipalidades, la cual no tenía mayores diferencias con las anteriores, en cuanto a atribuciones de los alcaldes y regidores, más bien reguló temas electorales y administrativos, sin embargo llama la atención el artículo. 90 inciso 1° de la disposición señalada, que alude:

"Los Alcaldes que nombre el Presidente de la República pueden ser removidos por este, de acuerdo con la Asamblea Provincial respectiva".

Artículo 93 N° 6:

"Promulgar las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales que establezcan reglas de general aplicación, debiendo la promulgación hacerse en un periódico de la localidad, y a falta ...".

Artículo 93 N° 7:

"Ejecutar y hacer cumplir las resoluciones de la Municipalidad;"

Estas normas recientemente citadas convierten la antigua potestad reglamentaria municipal en una potestad reglamentaria regional, otorgándole todas las facultades a los Intendentes, Gobernadores y Subdelegados, reduciendo la potestad municipal nuevamente a simples normas de administración y regulación interna, dejando además estas a la súper vigilancia de las autoridades regionales nombradas por el poder ejecutivo.

Esta será la forma en que se manifieste la potestad reglamentaria en materia municipal, desde 1925, sin mayores alteraciones hasta 1973, durante este periodo, el régimen municipal tiene avances significativos, como por ejemplo, en cuanto a democracia, aumentando su padrón electoral progresivamente, en un inicio a todos los hombres mayores de 21 años, posteriormente desde los 18 años y más adelante incluyendo a las mujeres. En lo relativo a la potestad reglamentaria, esta queda prácticamente anulada, entregada al gobierno regional, que sin ser de elección popular, ni autónomo en cuanto a políticas públicas, se remite a definir sus resoluciones en relación al gobierno central, quien maneja las políticas públicas municipales, como ha sido la tónica histórica de nuestro estado, de una forma altamente centralizada, quitando autonomía al resto de las entidades administrativas. Podemos decir, que en esta época los municipios dejaron de ser un ente administrativo del estado, pasando a ser, meramente un ente administrativo del gobierno.

e3) Normas Relevantes

En estos 50 años de gobiernos locales, fueron muchas las normativas en esta materia, pero presentaremos las que nos parecen más relevantes en cuanto a atribuciones y facultades municipales, a los ya nombrados Decretos Ley N° 740 de 1925, ley N° 5.357 de 1934 y Decreto Supremo del mismo año N° 1642, sumaremos la ley N° 6.036 de 1937, sobre atribuciones de los

funcionarios municipales y la ley N° 11.860 de 1955 que fija el texto refundido de la Ley de organizaciones y atribuciones de las municipalidades.

Decreto Ley N° 740 de 1925:

Este decreto tuvo como principal función reorganizar materias electorales y de organización municipal, recordemos que la ley de 1891 había sido derogada el año 1924.

Ninguna de las materias trae consigo una diferencia sustancial el cuanto a las atribuciones municipales, el texto establecía funciones en cuanto a riego, aseo, ornato, obras tendientes a cuidar la ganadería y agricultura, administrar fondos municipales, reglamentación y supervisión de obras privadas y públicas, alumbrado público, construcción de diques, promover la educación, el turismo y en general todo aquello que vaya en beneficio de la comunidad local. Se dotaba a su vez al alcalde de potestad reglamentaria en el art. 90 N° 6;

"Promulgar las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales que establezcan reglas de jeneral aplicacion, debiendo la promulgacion hacerse en un periódico de la localidad, y a falta de éste, en cartel fijado en la puerta exterior de su oficina, y conceder prórrogas jenerales o particulares para el cumplimiento de algunas disposiciones de ordenanzas y reglamentos municipales por medio de decretos fundados y previo dictámen favorable por escrito de la oficina respectiva, y hasta por dos meses en total, y con sujecion a resolucion municipal en contrario hasta un año;"

Esta autoridad que parece amplia, estaba limitada a la autoridad regional, provincial y fundamentalmente al presidente de la república, siendo prácticamente esta autoridad, destinada a problemas locales de poca monta, que no tienen mayor relevancia social.

Ley N° 5.357:

Esta ley fija las normas relativas a las elecciones, registro, inscripciones, tribunal calificador de elecciones, requisitos e inhabilidades para ser elegido regidor; y sobre organización, instalación y constitución de las municipalidades.

Siendo la principal novedad, la incorporación de voto femenino en el artículo n° 19:

"Tienen derecho a inscribirse en el Registro Municipal:

a) Las mujeres de nacionalidad chilena, mayores de 21 años, que sepan leer y escribir y residan en la comuna correspondiente; y

b) Los extranjeros, varones y mujeres mayores de 21 años, con más de cinco años consecutivos de residencia en el país, que sepan leer y escribir y que residan en la comuna correspondiente."

La presente ley en conjunto al citado Decreto Ley N° 740 de 1925 dan origen al Decreto Supremo N° 1642, el cual regiría sin modificaciones hasta 1955.

Ley N° 11.860:

Es la ley que rige a los gobiernos locales en Chile hasta su derogación el 14 de enero de 1976, fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de las municipalidades, en la cual las atribuciones municipales no sufren significativos cambios, no se rompen paradigmas en cuanto a esto, pero si se complementan sus funciones, incluso de una manera excesiva, estableciendo con gran detalle las funciones municipales. Cabe destacar dos artículos referentes a la potestad municipal, los artículos n° 54 y 55. En el caso del primero, llama la atención la facultad de imponer multas de hasta

mil pesos por parte del municipio a la infracción de acuerdos o reglamentos municipales y de cinco mil por incumplir ordenanzas. En cuanto al segundo artículo, deja de manifiesto el poder del gobernador y del presidente sobre la potestad municipal, estableciendo en su numeral 2, la obligación de la municipalidad de enviar las ordenanzas municipales a la asamblea provincial para su ratificación.

"artículo 55

Como encargadas de administrar los servicios locales, en general, y los especialmente indicados, y de hacer ejecutar sus resoluciones, corresponde a las Municipalidades:

1° Imponer a las infracciones a las prescripciones municipales penas hasta de mil pesos de multa en simples acuerdos o reglamentos y hasta cinco mil pesos en ordenanzas; sin perjuicio, en todo caso, del comiso de los artículos, retiro de documentos o licencias, clausuras de los negocios o establecimientos respectivos y de otras sanciones que se contemplen en leyes especiales;

Como encargadas de promover el bien general del Estado y el particular del territorio municipal, corresponde a las Municipalidades:

1° Dirigir al Congreso en cada año, por conducto del Alcalde y del Presidente de la República, las peticiones que tuvieren por convenientes relativas a dichos objetos, y proponer a los mismos funcionarios, o al Gobernador del departamento, medidas conducentes al bien general de éste;

2° Formar las ordenanzas municipales y presentarlas por el conducto del Alcalde a la Asamblea Provincial para su ratificación. A este efecto, se entienden por ordenanzas únicamente las reglas de general aplicación que impongan la pena hasta de cinco mil pesos de multa.."

Cabe destacar que a su vez, nuevamente se recurre a la fórmula de representar el concepto o definición de ordenanza municipal con aquella regla emanada por la autoridad municipal, que imponga multas de hasta un valor determinado, en este caso de 5 mil pesos. Esta ley municipal, mantiene el estilo controlador del estado sobre la administración local, incrementado desde 1925, y en cuanto a funciones y atribuciones, no registra mayores modificaciones, si en cambio mayor especificación y detalle de las funciones del municipio.

f) 1973-1980 Quiebre Institucional.

f.1) Generalidades

Para entender el estado municipal desde 1973 a la Constitución de 1980, hay que contextualizar. El Golpe de Estado del 11 de Septiembre de 1973 por las fuerzas militares Chilenas, trajo consigo, quizás la mayor concentración del poder nunca antes vista en nuestro país, en efecto, a partir de 1973 en la Junta de Gobierno, integrada por los cuatro comandantes en jefe de las fuerzas armadas y de orden, se reunieron las funciones ejecutiva, legislativa y constituyente.

Se disolvió el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, se declararon ilícitos todos los partidos políticos que integraban el gobierno de la unidad popular, posteriormente bajo el Decreto-Ley 78 de 1973, se sumaron a ellos todos los partidos políticos restantes, se incineraron y caducaron los registros electorales y se estableció a través de los Decretos-Leyes N° 6 y N° 22 de 1973 que los funcionarios públicos podrían ser removidos a voluntad por la junta de Gobierno. La Justicia militar amplió sus potestades incluyendo normas que sancionaban hasta con la pena de muerte ciertos actos, la junta nombraba a los miembros de los Tribunales de Justicia, controlando además el poder Judicial.

En otros aspectos relevantes, se intervinieron las Universidades, nombrándose a la totalidad de los rectores, se restringieron los centros de alumnos, se intervino las organizaciones de trabajadores, sometiendo a control las reuniones sindicales, en definitivas cuentas, se tomo el control de todo.

Las Municipalidades no quedaron ajenas, la concentración absoluta del poder, llegó a ellas pocos días después del golpe militar, el 19 de Septiembre de 1973 alcaldes y concejales fueron cesados de sus cargos, eliminando la participación de los regidores y nombrando a la cabeza de los Municipios a personas de exclusiva confianza de la junta de gobierno.

f.2) Nuevas potestades por Autonomía

Existió una dualidad en cuanto a la Potestad Reglamentaria Municipal durante la dictadura de Pinochet, ya que por una parte, los municipios fueron restringidos en cuanto a su autonomía, como nunca antes, pero por otro lado, les fueron otorgadas funciones que antes pertenecían exclusivamente al poder central, otorgando a sus resoluciones y ordenanzas una potestad ampliada, principalmente en materias de educación, salud y políticas públicas.

Posterior al golpe, la junta creo la "Comisión Nacional para la Reforma Administrativa" Decreto-Ley N° 212 de 1973, materializada posteriormente en el Decreto Ley N° 1289 en la Ley Orgánica de Municipalidades, en donde la mayoría de los autores coinciden, que esta Comisión fue la que definió el actual sistema político-administrativo del país, con la finalidad de modernizarlo, fue la base posteriormente de la Constitución de 1980 que aún con varias modificaciones, se mantiene vigente hasta hoy. La República se dividió en regiones y estas en provincias, y para los efectos de la administración local, las provincias se dividirían en comunas, siguiendo el

patrón establecido en la Constitución de 1925, dejando como máxima autoridad de la administración local y comunal al Alcalde.

La ley orgánica de 1975 trae consigo modificaciones sustanciales en cuanto a las funciones y potestades municipales, fijando en su título I las funciones y atribuciones municipales, detallándolas de esta manera:

"TITULO I

Naturaleza, funciones y potestades del Municipio

Artículo 1º.- Las Municipalidades son instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinando su acción con la de otras Municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad.

Su personal se regirá por las normas estatutarias de los funcionarios públicos, en lo no previsto por esta ley.

Artículo 2º.- Habrá una Municipalidad en cada comuna o agrupación de comunas. Su territorio será fijado y modificado por ley.

La ley podrá determinar la existencia de un centro de población básico de la comuna, que será la sede de la respectiva Municipalidad.

Artículo 3º.- Las Municipalidades dispondrán de atribuciones privativas y de atribuciones compartidas con otros servicios del Estado:

A) Les corresponderá privativamente:

1) La formulación, ejecución y fiscalización de la política y del plan de desarrollo comunales, con énfasis en los aspectos de carácter social y territorial, de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo regional.

La coordinación intercomunal corresponderá al Gobernador de la provincia respectiva;

2) La formulación, ejecución y fiscalización de programas comunales, de acuerdo con el Plan de Desarrollo de la región correspondiente;

3) La elaboración, modificación, ejecución y control del plan financiero y del presupuesto municipal, en la forma que dispone la ley.

4) La administración de los bienes municipales y de los nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo aquellos que, en atención a su naturaleza o fines, corresponda administrar a otros organismos;

5) La aplicación de las normas sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las instrucciones técnicas de carácter general que les imparta el Ministerio respectivo;

6) El cuidado del aseo y ornato de la comuna, y

7) La aplicación, dentro de las condiciones que determine el respectivo plan regulador comunal, de las normas legales de construcción y urbanización, sujetándose a las instrucciones técnicas de carácter general que imparta el Ministerio respectivo.

Las facultades previstas en los números 1, 2 y 3 deberán, en todo caso, ajustarse a las respectivas normas de procedimiento establecidas en el Título V.

B) Les corresponderá, en conjunto con otros servicios públicos existentes en la comuna, la atención de materias relacionadas con:

1) Obras de urbanización y de viviendas sociales;

2) Comercio e industria;

- 3) *Arte y cultura;*
- 4) *Alfabetización y capacitación;*
- 5) *Emergencias provocadas por calamidades públicas;*
- 6) *Poblaciones en situación irregular;*
- 7) *Salubridad pública e higiene ambiental;*
- 8) *Deporte y recreación;*
- 9) *Turismo;*
- 10) *Asistencia social y fomento y ayuda a las organizaciones de participación social;*
- 11) *Alcoholismo;*
- 12) *Cesantía.*

Les corresponderá, asimismo, concurrir con otros servicios públicos, a la solución de cualquier problema que afecte a los intereses de la comuna.

Las modalidades y el alcance de la participación municipal en estas funciones serán determinadas de acuerdo con la estructura orgánica y la tipología de los Municipios, conforme lo determine el reglamento de esta ley.

Artículo 4º.- Les corresponderá, además, dentro del territorio comunal, asumir las funciones y ejercer las atribuciones que la ley haya confiado a otros organismos, cuando éstos no hayan establecido en la comuna el correspondiente servicio y mientras éste no se establezca. Para ejercer esta facultad, requerirán de la autorización del Gobernador Provincial y de la delegación expresa que les otorgue el Jefe Regional o Nacional del organismo respectivo. En el acto de delegación se determinarán la forma, el plazo y las condiciones en que se otorgue.

Artículo 5º.- Para el cumplimiento de las funciones señaladas en los artículos anteriores, las Municipalidades podrán ejecutar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios.

Los actos y contratos relativos a las atribuciones señaladas en el inciso primero del artículo 3º requerirán de la autorización previa del Gobernador respectivo, cuando tengan efecto intercomunal.

Artículo 6º.- En el ejercicio de sus atribuciones, las Municipalidades gozarán de potestades para:

- a) Dictar resoluciones obligatorias de carácter general;*
- b) Dictar resoluciones de carácter particular;*
- c) Hacer cumplir los reglamentos y las resoluciones municipales en la forma prevista por la ley;*
- d) Aplicar medidas disciplinarias a los funcionarios de su dependencia, de acuerdo con las normas del Estatuto Administrativo;*
- e) Aplicar sanciones a los particulares, en los casos y formas que determine la ley".*

Esta normativa además de reconocer a municipalidad como instituciones de Derecho Público, las caracteriza como territorialmente descentralizadas y fija como su finalidad la de administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comuna. Tiene la característica de ser la primera ley orgánica municipal que hace la diferencia entre atribuciones privativas y compartidas y finalmente tiene la virtud de otorgar mayor poder a los municipios al establecer en su artículo 6 que gozarán de potestad reglamentaria.

Mérito adicional a esta ley es la clasificación entre ordenanza, reglamento, decretos alcaldicios e instrucciones, modernizando de esta manera los instrumentos municipales.

"Artículo 13.- Las resoluciones que adopte el Alcalde se denominarán ordenanzas, reglamentos, decretos alcaldicios o instrucciones.

Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán imponerse a los infractores multas cuyo monto fluctúe entre una unidad tributaria mensual y un máximo de tres unidades tributarias mensuales vigentes en la respectiva comuna. Las ordenanzas que establezcan multas cuyo monto sea superior a tres unidades tributarias mensuales deberán ser aprobadas por el Gobernador Provincial respectivo.

Los reglamentos serán normas generales obligatorias y permanentes relativas a materias de orden interno del Municipio.

Los decretos alcaldicios serán resoluciones que versen sobre casos particulares.

Las instrucciones serán normas o disposiciones de carácter jerárquico, dirigidas a los subalternos y dictadas en la forma de órdenes de servicio u otras similares.

Las resoluciones del Alcalde serán notificadas en la forma que determine la Ley de Procedimiento Administrativo o, en su defecto, un reglamento de la Municipalidad."

En síntesis, el periodo que va entre 1973 a 1990, cercena la autonomía municipal, al entregar la máxima autoridad a Alcaldes elegidos directamente por la Junta de Gobierno, pero por otra parte con Decreto Ley N°1289 se moderniza el derecho municipal otorgando facultades potestativas, sumado a que, la Constitución de 1980 amplía su potestad reglamentaria entregando

al municipio importantes funciones, en materias como educación y salud que pasan desde la potestad del gobierno central, a la potestad municipal.

g) 1980-1988 Nueva Constitución

g.1) Definición

La Constitución Política de la República de 1980, regulaba los gobiernos locales desde el artículo 107 a 111, en estas disposiciones, se trataban básicamente tres aspectos, el municipio, el alcalde y el consejo de desarrollo comunal.

Se definió a la Municipalidad como *"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"*. Por último, se dispuso que las materias debían ser reguladas por una ley orgánica constitucional.

g.2) Ley 18.695 Orgánica de Municipalidades

La Ley 18.695 fue promulgada en Abril de 1988, que tuvo como base principal al Decreto Ley N° 1.289 del año 1976 que hizo las veces de ley municipal hasta la promulgación de la actual, la que poco tiempo después fue reformada en 1992, sólo entre abril de 1988 y Mayo de 2002, se dictaron veinte leyes con modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que se ha exigido la dictación de sucesivos textos refundidos siendo las principales modificaciones las de 1999 y 2001, sin contemplar además las grandes modificaciones que sufrió la Constitución de 1980 desde la vuelta de la democracia hasta la fecha.

Reformas:

- Ley N° 18.695 del 31 de Marzo de 1988
- Ley N° 18.702 del 23 de Abril de 1988
- Ley N° 18.732 del 18 de Agosto de 1988
- Ley N° 18.883 del 29 de Diciembre de 1989
- Ley N° 18.923 del 9 de Febrero de 1990
- Ley N° 18.963 del 10 de Marzo de 1990
- Ley N° 19.130 del 19 de Marzo de 1992
- Decreto N° 662 del 27 de Agosto de 1992
- Ley N° 19.280 del 16 de Diciembre de 1993
- Ley N° 19.388 del 30 de Mayo de 1995
- Ley N° 19.425 del 27 de Noviembre de 1995
- Ley N° 19.452 del 16 de Abril de 1996
- Ley N° 19.506 del 30 de Julio de 1997
- Ley N° 19.602 del 25 de Marzo de 1999
- Ley N° 19.653 del 14 de Diciembre de 1999
- DFL N° 2/19.602 de 1999, refundido 11 de Enero de 2000
- Ley N° 19.689 del 19 de Agosto de 2000
- Ley N° 19.698 del 30 de Septiembre de 2000
- Ley N° 19.704 del 28 de Diciembre de 2000
- Ley N° 19.737 del 6 de Julio de 2001, texto que realiza cambios en cuanto a la elección de Alcaldes, dividiendo su votación en Alcaldes y

Concejales, anteriormente se realizaba en votación única, donde era electo Alcalde el Concejel con mayor votación.

De esta manera se configura el actual modelo de gestión municipal, con la Constitución de 1980 y la Ley 18.695 o Ley Orgánica de Municipalidades, podemos identificar varios hitos.

En primer lugar se devuelve la potestad reglamentaria al municipio, hecho fundamental, que además amplía los ámbitos de aplicación, funciones que antes correspondían a otros órganos del Estado como la educación y la salud.

En segundo lugar, clasifica nuevamente las normas municipalidades desde ordenanzas a simples instrucciones, un gran avance en cuanto a las anteriores leyes orgánicas que recordemos habían eliminado esta división normativa desde la ley orgánica de 1854.

En tercer lugar, mantiene la exhausta determinación de funciones y atribuciones municipales, en definitiva, resuelve en parte los límites reglamentarios de la potestad municipal, pero a nuestro criterio y de muchos autores, esta no fue suficiente, quedaron grandes vacíos en cuanto a límites reglamentarios y en cuanto a su autonomía, por lo que aún quedan algunas interrogantes.

Finalmente no podemos dejar de lado otra modificación a la ley 18.965, la publicación en Enero de 2010 de Ley N° 20.417 que introdujo modificaciones fundamentales a la orgánica ambiental del país, creando instituciones y estableciendo competencias que nos presentan un escenario nuevo en la relación entre las personas, los actores económicos y el Estado en materia ambiental, y por su puesto a los municipios.

CAPÍTULO 2: POTESTAD REGLAMENTARIA

a) Fuente Constitucional

La potestad reglamentaria tiene su origen en la Constitución Política de la República, particularmente en el artículo 32 N°6, entre las facultades del presidente de la república, donde establece que:

"Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes"

No existiendo concepto, nos debemos remitir a lo que establece la doctrina.

Si bien la constitución se refiere en primer término a la potestad del presidente de la república, también dota a otros poderes del Estado de esta característica. Es así como la carta magna entrega potestad reglamentaria al Senado y la Cámara de Diputados en el artículo N°56 inciso final :

"Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento las cláusulas del debate por simple mayoría".

En este mismo orden la Corte Suprema se le asigna potestad reglamentaria en el artículo 82 inciso I:

"La Corte Suprema tiene la Superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales."

La potestad reglamentaria de la corte se manifiesta a través de auto acordados, que son vinculantes para todos los tribunales de la nación, dejando de lado obviamente los exceptuados por la norma recién citada.

La Constitución además consideró a otros organismos autónomos del estado, justificando su potestad reglamentaria básicamente en la autonomía de estos órganos, con la facultad de dictar sus propios reglamentos, de esta manera el Banco Central, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo de Seguridad Nacional, entre otros, son embestidos con dicha potestad.

b) Concepto

Para entender más aún en que ámbito del derecho nos estamos moviendo, debemos aclarar que es la Potestad Reglamentaria, definida por el profesor Eduardo Cordero Quinzacara:

“La potestad reglamentaria es un concepto genérico que alude al poder de dictar normas por parte de las autoridades administrativas investidas por el ordenamiento jurídico, particularmente por la Constitución Política, facultad que ha de ser ejercida en sus ámbitos de competencia.

En un sentido estricto, la potestad reglamentaria alude a la atribución especial del Presidente de la República para dictar normas jurídicas generales o especiales destinadas al gobierno y administración del Estado o para la ejecución de las leyes”.²

El Profesor Cordero Quinzacara hace la diferencia entre el concepto genérico y un concepto estricto.

² Cordero Quinzacara, Eduardo, "El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria", en Revista de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N° XXXII, semestre I, Valparaíso, 2009, p.416.

Nos atrevemos a hacer un pequeño análisis entre ambas definiciones, en primer lugar, al referirse a un ámbito genérico del concepto, alude al poder de dictar normas por parte de las autoridades administrativas, en cambio en una definición estricta otorga esta atribución solo al Presidente de la República.

Esta diferenciación entre ambas definiciones tiene su origen en la fuente legal de donde proviene la potestad reglamentaria del Presidente de la República, versus las demás autoridades administrativas. Básicamente la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República tiene su origen en la Constitución Política de la República, en su artículo 32 N° 6:

"Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes" fuente directa de su potestad.

Las autoridades administrativas en cambio tienen su fuente legal en leyes orgánicas constitucionales, como por ejemplo la autoridad que nos atiende, la potestad reglamentaria del Alcalde, proviene desde la ley orgánica de Municipalidades N° 18.695 en su artículo N° 12, pero indirectamente tiene su fuente también en la Constitución, al referirse a los municipios entre los artículos 118 y 122, que establece en el art. 118

"...Una ley orgánica determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades."

De esta manera podemos entender la diferenciación de definiciones, pero lo fundamental es que ambas establecen el poder o la atribución de la autoridad de generar reglamentos, ordenanzas, decretos e instrucciones con la finalidad de generar normas obligatorias de carácter general o especial por parte de la autoridad válidamente investida por la ley.

c) El Reglamento.

El reglamento es una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo, no está definido por el ordenamiento jurídico y sus límites son bastante más confusos que los de la propia ley, la que se encuentra caracterizada y limitada.

El reglamento sin estar definido formalmente, podemos establecer que es una norma de carácter general, y obligatoria emanada de un órgano de la Administración del estado dotado, por el constituyente o el legislador de la potestad para ello.

c.1) Reglamento y Acto Administrativo

Generalmente el reglamento es confundido con el acto administrativo, el cual emana de la Administración Pública al igual que el reglamento, pero tiene diferencias básicas en las cuales podemos encontrar la manera de identificarlas.

Debemos tener como primer parámetro de diferenciación, que entre ambos hay una relación de género a especie, en donde el género es el acto administrativo y la especie es el reglamento. El acto administrativo soporta varias clasificaciones, dentro de las cuales se encuentra la que refiere a sus efectos, los que pueden ser de dos clases, particulares y generales, estos últimos se sub clasifican en simples actos administrativos y en reglamentos. Los simples actos administrativos, sin ser reglamentos afectan a un número indeterminado de sujetos, el ejemplo más común es el de la restricción vehicular, o aquel que solicita evacuar alguna zona de peligro, etc. El reglamento es aquel que afecta a un número indeterminados de personas, hasta ahí parecen iguales, pero lo que los diferencia, es que el segundo no se agota en su cumplimiento, como sí sucede con los primeros, los que al cumplir su objetivo, o terminar el tiempo estipulado en ellos, dejan de surtir

efectos, el reglamento los produce hasta su derogación. De esta manera lo estableció el Tribunal Constitucional en sentencia Rol 153-93 señalando que el reglamento, por su carácter general, no se agota en su cumplimiento, como si sucede con los simples decretos. Como segunda característica de diferenciación, existe la llamada Innovación normativa, para muchos autores esta sería la principal forma de separar ambos conceptos, al entender que el reglamento a diferencia del acto administrativo, innova en el ordenamiento jurídico y con una tendencia a permanecer en él.

"La clave misma de la potestad reglamentaria y, por tanto, del reglamento, radica en el reparto del poder de normación social en el seno de la estructura estatal. Por ello, su estudio se hace tradicionalmente desde la perspectiva de su diferenciación y de su relación con la ley, entendiéndola como un instrumento de colaboración del poder ejecutivo con el legislativo, un instrumento de participación del primero en la ordenación social, con la consecuencia de que la diferencia entre norma reglamentaria y ley se sitúa no tanto en la sustancia normativa, como en el plano de la eficacia (la fuerza) y el control. De ahí que la potestad reglamentaria y, por tanto del Reglamento se extiendan, como dice el artículo 97 CE, a tanto como autorice tanto ésta como las leyes".³

c.2) Ley y Reglamento

De manera muy somera, para determinar las diferencias entre ley y reglamento, debemos comenzar por dejar constancia que, entre ambas, existe una relación jerárquica que los distingue, teniendo la ley siempre primacía por sobre el reglamento, quedando éste, relegado a tratar materias que no sean propias de ley, o en su caso a complementar los aspectos que la ley le ha entregado o que a la ley no le corresponde regular con el objeto

³ Parejo Alfonso, Luciano, Jimenez-Blanco, A.y Ortega Alvarez, Manual de Derecho Administrativo, volumen I, ed. Ariel S.A., p. 186, Barcelona, 1996

de tratar todos y cada uno de los complejos aspectos que puede llegar a tratar una materia determinada.

Dentro de las diferencias, a su vez, encontramos a quienes tienen la facultad para dictar cada norma, quienes tienen iniciativa legal y quienes tienen potestad reglamentaria, algunos órganos pueden coincidir, pero de igual manera emanan de maneras distintas. Como ya mencionamos, otra diferencia es en las materias de que tratan, como asimismo, su función y posición dentro del ordenamiento jurídico, se diferencian en la forma en que nacen a la vida jurídica y finalmente en el control que existe para ambas.

Siendo contrapuestas dentro del ordenamiento jurídico, también podemos encontrar semejanzas entre ellas, si bien son menores y mucho más generales que sus diferencias, cabe mencionarlas. Así por ejemplo, podemos encontrar que ambas tienen un carácter obligatorio y coercitivo, son normas que tienen una permanencia durable, no se agotan a sí mismas, si no que, perduran en el tiempo con una característica de generalidad, afectando a una cantidad indeterminada de individuos.

d) Clasificación de los reglamentos

d.1) Originario y Derivado o de ejecución

Originaria: Aquel reglamento dictado en virtud de la potestad reglamentaria autónoma del presidente de la República la que tiene su fuente y los contenidos se encuentran directamente establecidos en la constitución.

Derivado o de ejecución: Aquel reglamento que tiene su fuente en la ley y cuyos contenidos de ésta se encuentran establecidos por el legislador, quien encomienda al presidente de la república reglamentar una materia determinada

d.2) Reglamento Autónomo y De ejecución

Autónomo: Aquella que regula materias que no son propias de la ley.

El reglamento autónomo podemos entenderlo como aquellas normas dictadas por una autoridad administrativa en materias no reguladas por las leyes, que no han sido ordenadas ni se remiten a ellas.

De ejecución: Es la competencia para dictar reglamentos que faciliten la ejecución de las leyes, incide sobre materias que son de ley pero solo para el efecto de facilitar su ejecución.

El reglamento en este caso es una norma que viene a suplir deficiencias o incapacidades de la norma, es un instrumento para abarcar todos los aspectos que han quedado sin atar por la ley, el reglamento es colaborativo de la ley.

d.3) Administrativo o interno y Jurídico o externo

Administrativo: También llamado interno, tiene relación a sus efectos, en cuanto estos afecten a personas fuera de la administración pública, los que normalmente tienen relación con aspectos propios de la organización de la misma.

Jurídico: También llamado externo, a diferencia de los anteriores estos producen efectos fuera de la administración pública, afectando a individuos no relacionados a esta.

Esta distinción actualmente no es muy considerada ya que incluso aquellos reglamentos netamente organizacionales son también llamados y considerados jurídicos.

d.4) Estatales, Institucionales y locales

Esta clasificación atiende al alcance que tiene el órgano del cual emana el reglamento, por una parte, si quien los emite es la administración del estado, entonces esta tendrá un alcance nacional mientras si esta es emitida por parte de una institución del estado para su organización interna, solo la afectará a ella, y por su parte, si esta emana de una municipalidad o intendencia, tendrá una eficacia a nivel local.

e) Principios Administrativos de la Potestad Reglamentaria

Luego de un vano intento, no habiendo encontrado estudio alguno sobre los principios de la potestad reglamentaria, hemos creado este capítulo con base en el Derecho común, principal fuente de inspiración doctrinal, pero además incorporamos visiones de algunos autores que recogen este tema desde la mirada del Derecho administrativo, tomamos como desafío este vacío elaborando un pequeño análisis sobre los principios en los que se sustenta la potestad reglamentaria, es un esfuerzo por crear doctrina desde nuestra humilde vitrina.

Como referimos anteriormente, repasaremos los principios que a nuestro entender dan mayor validez y sentido al acto administrativo, la idea es llevar el concepto desde el Derecho común y administrativo al plano reglamentario.

Debido a la débil y escasa ilustración normativa que existe sobre esta materia en el derecho administrativo, nos permitiremos basar este desarrollo en normas del derecho común para explicar su influencia en la institución del Derecho administrativo y más específicamente en el reglamento y a su vez en la potestad reglamentaria como tal.

e.1) La Supremacía de la Constitución

Esto implica que la Constitución Política es la norma superior y fundamental del estado. De aquello deriva la regla que ninguna otra norma jurídica que se dicte al interior del territorio podrá ser contraria a la Constitución.

Por lo anterior, las normas deberán cumplir con una doble condición, por una parte, los contenidos de la misma deben ajustarse a los permitidos por la carta fundamental y por otra parte, debe ser dictada por el órgano competente, ajustándose a los procedimientos que establece la constitución, debiendo cumplir en forma y fondo.

Pero además, la Carta Fundamental es, en sí misma, una norma que, como tal, es de carácter imperativo, y que, por lo tanto obliga a todos, tanto a los órganos del Estado y a sus titulares, como a toda otra persona, institución o grupo. Lo que legitima y otorga valor a las demás normas del ordenamiento jurídico es el respeto que ellas observen del marco constitucional.

El principio de supremacía constitucional, por tanto, conforme a este principio de sumisión del Estado, a la ley y al derecho, garantiza que todas las actividades de los órganos del Estado, de sus autoridades y funcionarios, deben realizarse conforme a la Constitución y la ley, dentro de los límites establecidos por las mismas.

e.2) Principio de Legalidad

e.2.1) Reconocimiento Jurídico

Nuestro ordenamiento jurídico consagra este principio para la Administración pública en el artículo 6° inciso 1° de la Constitución vinculando a los órganos administrativos del estado, la que establece: *"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.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley"

De este precepto de la Constitución, queda claro que todo órgano de la administración del Estado debe someter sus actos a la Constitución, pero además existe una confirmación de esto, en cuanto el art. 2° de la Ley de Bases Generales Administrativas del Estado la que dispone:

"Los órganos de la administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes".

La gran diferencia entre la actuación de la administración del estado y de los ciudadanos, es que la primera solo puede actuar previa habilitación, legalidad atribuida, siempre dentro de su competencia y sin más potestades o atribuciones que las otorgadas previamente, inclusive en materia de potestad discrecional, esta siempre estará dentro de los márgenes previamente regulados y admitidos por el ordenamiento jurídico.

e.2.2) Concepto

El principio de legalidad presupone una actuación de los órganos de la administración conforme al ordenamiento jurídico vigente, es decir, que la ley, el reglamento y los actos administrativos se ajusten a la Constitución Política de la República. Podríamos entender al principio de legalidad como

una limitación jurídica del poder público, es una supresión al Estado de Derecho por parte de las instituciones estatales, quienes deben mantener siempre su actuar en los marcos que el ordenamiento jurídico establece, límites obsequiados por la constitución al que también debe ajustarse el legislador, es un límite intrínseco de la actuación administrativa sometida a derecho.

Este principio, ratifica el concepto de que no cabe una actuación administrativa sin previa habilitación correspondiente, como tampoco, esta puede extralimitarse en sus atribuciones, otorgándose facultades que no se le han sido entregadas por ley. Esto no quiere decir que las potestades en la administración estén totalmente reguladas, es un vacío del cual da cuenta el profesor Bermúdez⁴, quien establece la posibilidad de dejar estos casos a la discrecionalidad, o también llamada potestad discrecional, lo que ayudado también, con la jerarquía legal de la norma que otorga potestad al órgano, sirve de complemento, para crear un conflicto dentro del principio de legalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, este principio nos entrega dentro del ámbito de la administración del estado, un concepto más restrictivo, el cual establece que los órganos públicos podrán realizar solo aquello para lo cual han sido expresamente autorizados, sin dejar nada más a la interpretación de la norma.

e.2.3) Vinculación al reglamento

El principio de Legalidad es fundamental para el reconocimiento y otorgamiento de la potestad reglamentaria de los órganos del Estado, por una parte, sirve como fundamento legal, toda vez que los órgano de la

⁴ Bermúdez Soto, Jorge. "Derecho Administrativo General" tercera edición actualizada, Editorial Jurídica Legal Publishing, Santiago, 2015, p.100.

administración del estado, sustenten la dictación de un reglamento administrativo, basado en una norma superior que la autorice expresamente, esta contará con el fundamento suficiente para reafirmar su posicionamiento legal ante la ciudadanía, incluso si esta fuese cuestionada por su eficacia, toda vez que se base en este principio, sustentara por sí sola su validez.

Por otra parte, cualquier persona afectada por algún reglamento que se considere arbitrario, podrá ser reclamado bajo este mismo supuesto, el cual, encuentra fundamento al estar reconocido en la Constitución cada vez que ningún órgano de la Administración del Estado podrá actuar sin estar previa ni válidamente autorizado, que para mayor sustento, encuentra su reafirmación en la Ley de Bases Generales del Estado, incluso pudiendo usar estos argumentos contra aquellas resoluciones que sin ser arbitrarias, pudieren ser consideradas y reconocidas como no validas, por faltar a este principio de la administración del Estado, solicitando a su vez, la nulidad de Derecho Público del reglamento alegado.

e.3) Principio de Reserva Legal

El principio de reserva legal encuentra su reconocimiento jurídico directamente de la Constitución Política de la República en su artículo N° 63.

"Artículo 63.- Sólo son materias de ley:..."

Este artículo delimita taxativamente cuales serán las materias reguladas por la ley, pero dentro de la misma constitución en el artículo 32 N°6 encontramos su fundamento positivo en cuanto a la potestad reglamentaria del Presidente de la República:

"Artículo 32.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

...

6º.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;"

Existe a su vez fuente de potestad autónoma que también encuentran su fuente en la constitución como por ejemplo la facultad del Consejo de Seguridad Nacional art. 107 inc. final:

"Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización, funcionamiento y publicidad de sus debates."

El Consejo Regional en su art. 113 y la Administración Comunal en el art. 119 inc. 2º de la Constitución:

"El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva."

La Constitución Política de la República establece materias exclusivas a la ley en su art. 63 y por otra parte entrega a la administración pública todas aquellas materias que escapan del dominio legal, de esta manera configura un modelo de reparto horizontal de competencia normativa entre la ley y el reglamento.

En relación a dicho modelo, existe un matiz en cuanto que la misma disposición faculta a la administración pública a dictar normas sobre materias ya reguladas por ley, en relación a todas aquellas materias reglamentarias de ejecución, aquellas si quedarán sometidas por su naturaleza a la jerarquía legal.

En simples palabras, el principio de reserva legal es la legitimación que se le otorga al Congreso Nacional, por parte de la Constitución para producir normas de alcance general y permanente para los ciudadanos, la cual también es otorgada a la Administración Pública.

El principio de reserva legal presupone para la Administración Pública un reconocimiento de legitimación a su competencia normativa, en cuanto sus actuaciones estén sometidas a una previa autorización legal en cuanto a su potestad reglamentaria de ejecución, como de una legitimación constitucional en cuanto a su potestad reglamentaria autónoma.

De esta manera entendemos que si una Municipalidad otorga financiamiento a una empresa sin que ello este establecido en una ley, o dentro de su potestad autónoma,, se transgrede el principio, si bien no se vulnera norma alguna, si se vulnera este principio, en cuanto, no existe norma legal alguna que autorice dicha operación.

e.4) Principio de Protección de la Confianza Legítima

Este principio tiene una finalidad más social que jurídica, ya que actúa como un amparo del particular sobre la actuación de la administración pública, toda vez que le otorgue una confiabilidad de que el poder público actuará de una determinada manera independiente de las circunstancias políticas, sociales o económicas del país.

Así bien se ha referido la Contraloría General de la República en donde ha precisado que la administración del estado no puede bajo ningún caso ejercer con discrecionalidad absoluta ni arbitrariamente, sino obedeciendo a una causa sustantiva, que ha de expresarse en el correspondiente acto administrativo, acorde con los principios de certeza, seguridad jurídica, y protección de la confianza legítima de los sujetos que participan en procedimientos licitatorios con el estado, en dictamen N°33.622 del 21 de

Julio de 2008, en cuanto a licitación desierta CONAF, siendo destinatario la directora ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal:

"Lo contrario significaría afectar la certeza y la seguridad jurídica de los particulares que participan en el concurso y la protección de la confianza legítima que ellos tienen en que sus ofertas serán ponderadas y el certamen resuelto razonablemente a partir del análisis de los elementos que sirvieron de base a su postulación."

En dictamen N°42.588 de 03 de Julio de 2013 declarando licitación pública desierta, siendo destinatario Carabineros de Chile, la Contraloría estableció:

"Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Entidad Fiscalizadora, contenida en el dictamen N° 33.622, de 2008, entre otros, ha precisado que dicho precepto debe interpretarse en concordancia con la garantía prevista en el artículo 19 N° 21, de la Constitución Política, que asegura a todas las personas el derecho a desarrollar actividades económicas lícitas, respetando las normas legales que las regulan y, además, acorde con los principios de certeza, seguridad jurídica, y protección de la confianza legítima de los sujetos que participan en la licitación pública."

Específicamente en materia municipal, tenemos el dictamen N° 71.326 del 30 de Septiembre de 2016, sobre estatuto municipal, personal a contrata, termino de contrata y vencimiento del plazo, el cual se pronuncia particularmente al dictamen N°22.766 de 2016, el cual resolvió:

"que la renovación reiterada de las contrataciones de los empleados afectados tornó en permanente y constante la mantención del vínculo de los mismos, lo que determinó, en definitiva que las entidades involucradas incurrieran en una práctica administrativa que generó para los recurrentes una legítima expectativa que les indujo razonablemente a confiar en la repetición de tal actuación."

Agrega dicho pronunciamiento que al ser renovada para los periodos que indica, en cada caso, la vinculación de los respectivos organismos con los peticionarios, a estos últimos les asistió -al amparo de los principios que señala- la confianza legítima de que tal práctica será reiterada en el futuro, para adoptar una determinación diversa es menester que la autoridad emita un acto administrativo que explicita los fundamentos que avalan tal decisión."

Este último pronunciamiento de la Contraloría, deja en claro, que si bien, la municipalidad tiene la facultad de contratar o resolver asuntos con autonomía y libertad, no puede hacerlo de cualquier manera o circunstancia, si no que , debe en particular, actuar de un modo razonable y esperable, de lo contrario, debe tomar las medidas para dar aviso de esta modificación en su actuar fundamentando su conducta, de cierta manera, es un modo de resguardar la legítima expectativa del ciudadano frente a la autoridad local.

Recurrir a este principio, es una manera de otorgar protección al ciudadano que está expuesto a las decisiones del poder público, es una confianza de que existirán parámetros mínimos de una actuación pública determinada, la que continuará actuando de una manera similar en el transcurso del tiempo y en relación a actuaciones precedentes.

En base a lo que recoge el profesor Bermúdez en su libro de Derecho Administrativo, encontramos ciertos deberes que se desprenden de la Confianza legítima, estos son:

e.4.1) Deber de actuación coherente

Esta es una actitud lógica que consecuente requerida para una determinación legal por parte de la Administración, si bien el rango de discrecionalidad que se le otorga a esta es menor, existe en el ámbito de la potestad reglamentaria distintos parámetros, los cuales se otorgan a la decisión administrativa, este espacio se le conoce como "margen de

apreciación y dictamen", la cual va a variar en cuanto estemos frente a potestades regladas o potestades discrecionales que claramente otorga un ámbito resolutivo mucho mayor. Teniendo en cuenta estos antecedentes es que debemos considerar que la Administración al momento de tomar una decisión sobre cuál es el interés público, queda vinculada a esta decisión, y no se puede esperar que esta cambie los parámetros establecidos por ella misma a cada momento, es un resguardo esperable por parte de los ciudadanos ante la Administración y el juez debe considerarlo de la misma manera.

e.4.2) Vinculatoriedad del Precedente Administrativo

Este criterio, básicamente se refiere a construir precedente administrativo, que los criterios de la Administración no varíen en el tiempo por la sola voluntad del interés público, ya que este es un concepto indeterminado e históricamente variable, principalmente motivado por fines políticos, es por tal que esta vinculatoriedad está destinada a desprender criterios inamovibles en el tiempo, el cual establezca ciertas directrices que deban conducir a un cambio de criterios en cuanto a las políticas públicas, pero cambios con base a las exigencias anteriormente descritas, con parámetros claros que entreguen una protección a los ciudadanos afectados por tales decisiones Públicas.

e.4.3) Deber de anticipación o anuncio del cambio de conducta

Este deber es más o menos claro en cuanto se necesita un tipo de preparación para los cambios de criterios por parte de la Administración, la cual debe hacer lo posible para no defraudar las legítimas expectativas de los administrados. Para dar cumplimiento a este deber es necesario comunicar los cambios de criterios y cuáles serán los parámetros y directrices que se

ocuparán, de esta manera podrá utilizar distintos mecanismos y además por medio de instrucciones o circulares, otorgar unificación de criterio en cuanto a sus funcionarios para lograr la finalidad prevista por el legislador en cuanto a la ejecución de dichas políticas públicas.

e.4.4) Plazo de Transitoriedad

Este deber es conocido como el mecanismo de protección de la confianza, en relación a los deberes anteriores, este se desarrolla en cuanto a la ejecución, es una práctica de buena fe al entregar transitoriedad a los administrados en cuanto a los cambios de criterio, una especie de protección, una medida que debe adoptar la Administración para proteger el principio de confianza legítima.

e.4.5) Deber de Actuación legal en la nueva actuación

Este deber tiene directa relación a la necesidad de que el nuevo acto que suscita el cambio de criterio se ajuste a derecho, independiente de que el acto del cual nació la confianza legítima haya carecido de legalidad.

e.5) Principio de Cooperación

Este principio es uno de los más modernos dentro de los principios inspiradores de la Actuación del Estado, pero debido a su actual aplicación, es determinante para nosotros incluirlos en este documento, ya que en materia de administración municipal ambiental se está utilizando bastante y lo veremos en capítulos posteriores.

La idea de cooperación dice relación a la constante y creciente búsqueda de la administración pública por encontrar herramientas que

permitan hacer más eficiente su proceder, en este ámbito el recorte del personal y capacidades de la Administración, sumado al alza de tareas asumidas, hace indispensable que la cooperación entre los ciudadanos, los privados y la administración se transforme en un elemento práctico de políticas públicas, lo cual es legalmente posible.

La eficiencia conductual que logran estos acuerdos ha tenido como consecuencia gran popularidad, pocos se atreven a cuestionar estos acuerdos, pero siempre debe concurrir el cuidado a los ciudadanos, a los administrados, en la cual no se vulneren los derechos de aquellos que no han tomado parte de dicha cooperación, que por diferentes motivos han quedado fuera. Por otra parte es necesario establecer límites a esta acción, para prevenir una eventual totalización de este medio o un monopolio de este principio.

La manera en que este principio de cooperación se manifiestan a la vida del derecho son aquellos llamados pactos, acuerdos o protocolos, los cuales pueden traducirse en contratos directamente o en decretos u ordenanzas. Claro es el ejemplo del protocolo alcanzado entre la Municipalidad de Valdivia y las empresas asociadas al retail de la zona en cuestión, tal acuerdo se llevó a cabo y se materializó en un el documento voluntario firmado por empresarios y el municipio el que se consensuó con organizaciones sociales y vecinales, como el Concejo Comunal, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, el Comité Comunal Medio Ambiental, la Mesa Ciudad Verde y la Cámara de Turismo de Valdivia. Si bien este acuerdo es voluntario y no reviste de un carácter de aplicación general, es obligatorio en cuanto a su ejecución por parte de todos los ciudadanos de la comuna señalada.

f) Costumbre y Precedente Administrativo

La costumbre como fuente reglamentaria, sigue la misma suerte que en materia de ley, tomando de referencia el Código Civil, en su artículo 2º establece:

"La costumbre no constituye Derecho sino en los casos en que la ley se remita a ella".

Por lo que queda más o menos claro que no tiene mayor aplicación en materia administrativa, menos aun en materia reglamentaria.

Sin embargo, en la ejecución reglamentaria, si podemos encontrar una especie de costumbre, la referida al precedente administrativo, el cual como vimos en el principio de confianza legítima se constituye de actuaciones constantes por parte de la Administración, los que por su puesto no deben ser contrarios a la ley, conforman criterios esperados por parte de la ciudadanía hacia la administración, moldeando de esa manera criterios y actuaciones recurrentes y esperadas en el sector público mientras se conserven las condiciones jurídicas y políticas acordes a la actuación.

CAPÍTULO 3: LA MUNICIPALIDAD

El art. 3 CPR señala:

"El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional."

La organización de la Administración comunal está referida en la Constitución Política de la República desde el artículo 118 hasta el art 122, en donde, dentro de otras cosas, se entrega el concepto de municipalidad, se establece cuales serán los órganos que la componen, se entrega la facultad de administrar sus finanzas y se establece, que será una ley orgánica, la encargada de establecer las formas y modalidades en que el municipio deberá asumir la participación de la comunidad, , estableciendo a su vez las atribuciones y funciones de los órganos que la componen.

La Constitución define a la municipalidad como una corporación autónoma 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) Funciones y Atribuciones Municipales

Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley Orgánica, determinan cuales serán las funciones y atribuciones de la municipalidad, dentro de las cuales encontramos funciones privativas y no privativas, esta clasificación tiene una

importancia sumamente importante, ya que otorga a la municipalidad una autonomía superior, dotándola de total independencia del Gobierno central, como recordaremos del capítulo de historia, la Constitución de 1925 le restó autonomía a las municipalidades, la cual le había sido otorgada en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1891, la llamada de la "Comuna Autónoma". Desde 1925 las municipalidades fueron despojadas de funciones propias al no tener una herramienta legal que las protegiera de un país con una fuerte tendencia al centralismo. La actual ley 18.695 establece esta clasificación entre funciones privativas y compartidas.

"Párrafo 2º

Funciones y atribuciones

Artículo 3º.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;*
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;*
- c) La promoción del desarrollo comunitario;*
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;*

e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y

f) El aseo y ornato de la comuna."

Este artículo otorga mayor autonomía al municipio, además de obsequiarle un carácter descentralizado a la administración local. Sin embargo estas funciones están limitadas en cuanto a su autonomía, ya que no pueden contradecir lo propuesto a nivel regional, nacional y deben enmarcarse siempre dentro de las leyes vigentes que establece el ordenamiento jurídico.

Dentro de las funciones privativas, destacamos la elaboración y modificación del plano regulador, el cual deberá estar acorde a los planes regionales y nacionales, he aquí una de las limitaciones a la autonomía.

La planificación urbana de la comuna, la aplicación de disposiciones de tránsito, construcción y urbanización, el aseo y ornato, y la promoción del desarrollo comunitario, deben siempre ajustarse a las normas legales vigentes y a la planificación de la provincia y región.

"Artículo 4º.- Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

a) La educación y la cultura;

b) La salud pública y la protección del medio ambiente;

- c) *La asistencia social y jurídica;*
- d) *La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;*
- e) *El turismo, el deporte y la recreación;*
- f) *La urbanización y la vialidad urbana y rural;*
- g) *La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;*
- h) *El transporte y tránsito públicos;*
- i) *La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;*
- j) *El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política;*
- k) *La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres,*
y
- l) *El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local."*

La Municipalidad tiene la facultad de realizar estas funciones en conjunto a otros órganos de la Administración del Estado o por si solas. En caso de realizar estas funciones por si solas le bastará con respetar el principio de coordinación del artículo N°5 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, sin que sea necesaria la suscripción de convenio alguno. En cambio, cuando realice alguna de estas funciones de manera conjunta deberá realizar la suscripción de un convenio interadministrativo, el cual está regulado en el art. 8° inciso 1° de la Ley orgánica de municipalidades, la cual se relaciona con los art. 37° y 38° de la Ley de bases generales ya nombrada.

Al igual que las funciones privativas, las municipalidades deberán actuar siempre dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, la cual será fiscalizada por el Intendente regional como lo señala el art 9° Ley orgánica.

Dentro de las principales organizaciones de la administración que trabajan en conjunto a las Municipalidades, se encuentran la Corporación Municipal para la educación, los consultorios municipales de salud, la Corporación de Asistencia Judicial, la CORFO, los Ministerios correspondientes a Obras públicas, de planificación entre otros.

En materia medio ambiental, existe una unidad encargada del medio ambiente, aseo y ornato, la cual debe proponer y ejecutar medidas que vayan en beneficio y protección del medio ambiente, velar por el cumplimiento de la normativa medio ambiental y promover y elaborar el anteproyecto de ordenanzas medio ambientales.

"Artículo 5°.- Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

a) *Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;*

b) *Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;*

c) *Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.*

En ejercicio de esta atribución, les corresponderá, previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, asignar y cambiar la denominación de tales bienes. Asimismo, con el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, podrá hacer uso de esta atribución respecto de poblaciones, barrios y conjuntos habitacionales, en el territorio bajo su administración.

Las municipalidades podrán autorizar, por un plazo de cinco años, el cierre o medidas de control de acceso a calles y pasajes, o a conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso y salida, con el objeto de garantizar la seguridad de los vecinos.

Dicha autorización requerirá el acuerdo del concejo respectivo. El plazo se entenderá prorrogado automáticamente por igual período, salvo resolución fundada en contrario de la municipalidad con acuerdo del concejo.

d) *Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;*

e) *Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;*

f) *Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles;*

g) *Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.*

Estas subvenciones y aportes no podrán exceder, en conjunto, al siete por ciento del presupuesto municipal. Este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades destinen a las actividades de educación, de salud o de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 3.063, de Interior, de 1980, cualesquiera sea su forma de administración, ni las destinadas a los Cuerpos de Bomberos. Asimismo, este límite no incluye a las subvenciones o aportes que las Municipalidades de Santiago, Vitacura, Providencia y Las Condes efectúen a la "Corporación Cultural de la I. Municipalidad de Santiago", para el financiamiento de actividades de carácter cultural que beneficien a los habitantes de dichas comunas;

h) *Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca;*

i) *Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura. La participación municipal en estas corporaciones se regirá por las normas establecidas en el Párrafo 1º del Título VI;*

j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana, y

k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

l) Aprobar los planos de detalle de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales.

Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.

Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo.

Las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 2º del Título VI."

El artículo N°5 establece cuales son las atribuciones municipales propiamente tales. El cual entrega instrumentos jurídicos con los que cuenta la municipalidad para cumplir con sus objetivos y finalidad, en el propio título la ley le otorga el calificativo de atribuciones esenciales. Para nuestro estudio, el hito fundamental de este artículo es que otorga a la Municipalidad la posibilidad de ejercer la potestad Reglamentaria Municipal a través del artículo 5º letra d, la que establece la facultad de crear y generar resoluciones obligatorias de aplicación general y particular.

b) Órganos dotados de potestad reglamentaria interna y externa

b.1) El Alcalde

La máxima autoridad municipal es el Alcalde, el que tiene a su deber la representación judicial y extrajudicial de la misma, es quien lleva la dirección, administración y supervigilancia municipal, además de ser el encargado de la organización interna.

La Constitución además encomienda a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades el determinar cuál será el mecanismo para la elección de alcalde, siendo en este caso el sufragio universal el modo utilizado. El alcalde dura en su periodo cuatro años y puede ser reelecto las veces que los ciudadanos crean conveniente.

b.1.1) Atribuciones

Las atribuciones del Alcalde están determinadas en el art. 63 de la Ley Orgánica:

"Artículo 63.- El alcalde tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad;*
- b) Proponer al concejo la organización interna de la municipalidad;*
- c) Nombrar y remover a los funcionarios de su dependencia de acuerdo con las normas estatutarias que los rijan;*
- d) Velar por la observancia del principio de la probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rijan;*
- e) Administrar los recursos financieros de la municipalidad, de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado;*
- f) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley;*
- g) Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales;*
- h) Adquirir y enajenar bienes muebles;*
- i) Dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular;*
- j) Delegar el ejercicio de parte de sus atribuciones exclusivas en funcionarios de su dependencia o en los delegados que designe, salvo las contempladas en las letras c) y d). Igualmente podrá delegar la facultad para firmar, bajo la fórmula "por orden del alcalde", sobre materias específicas;*
- k) Coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda;*

l) Coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna;

ll) Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el adecuado cumplimiento de las funciones de la municipalidad y de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley Nº 18.575;

m) Convocar y presidir, con derecho a voto, el concejo; como asimismo, convocar y presidir el consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil;

n) Someter a plebiscito las materias de administración local, de acuerdo a lo establecido en los artículos 99 y siguientes, y

ñ) Autorizar la circulación de los vehículos municipales fuera de los días y horas de trabajo, para el cumplimiento de las funciones inherentes a la municipalidad."

Dentro de las atribuciones determinadas en el art. 63 de la LOCM, para nuestro estudio destaca principalmente la letra i, que establece la facultad del Alcalde de dictar resoluciones de carácter general y obligatorio, en otras palabras le otorga potestad reglamentaria.

b.1.2) Atribuciones del art. 65

El alcalde tiene facultades que no están determinadas en el artículo 63, y estas se refieren a las atribuciones alcaldicias que necesitan del acuerdo del consejo municipal. Estas están determinadas en el artículo 65 de la misma ley orgánica, la cual establece atribuciones desde la letra a) a la x, en donde destacan principalmente, aprobar el plan y presupuesto municipal, incluyendo sus modificaciones, específicamente los presupuestos de salud y educación, materias de prestación de servicios municipales, concesiones, permisos y licitaciones. Aprobar el plano regulador de la comuna, los planes

seccionales, planes de inversiones en infraestructura de movilidad, la aprobación de planes comunales de seguridad pública, la aplicación de tributos, la adquisición, enajenación o arriendo por más de cuatro años, de bienes municipales, expropiaciones, transigir judicial y extrajudicialmente, celebrar convenios por montos superiores a 500 unidades tributarias mensuales, otorgar concesiones municipales, dictar ordenanzas y el reglamento que se refiere el artículo 31 de la misma ley, y otras funciones específicas que tienen relaciones tan diversas como departamentos tiene la municipalidad.

En suma, el alcalde tiene una limitante importante en su actuar y esta está determinada por el artículo 65 de la ley, en donde queda plasmada la función del concejo municipal, el cual no solo es de colaborar con la función municipal, si no, a su vez, debe fiscalizar y controlar la actuación de la administración local, estableciendo parámetros y lineamientos administrativos, es el fiscalizador de la comunidad dentro de la municipalidad, cumplen la función de representantes de la comunidad, al ser electos por sufragio universal, representan a las primeras 6 hasta las 10 mayorías políticas y sociales de la comunidad, lo que permite asegurar la versatilidad cabal de opiniones dentro de la administración.

b.2) Concejo Municipal 20.742

El concejo municipal es el órgano resolutorio, normativo y fiscalizador, por donde se materializa la participación ciudadana. La Ley orgánica determina que serán electos por sufragio universal y el número de concejales por municipio dependerá de la cantidad de habitantes que componga la comuna, desde seis a diez concejales. El concejo municipal, está dotado de potestad reglamentaria de carácter interno, el que se manifiesta mediante la dictación de un reglamento de funcionamiento interno, atribuida por la misma ley orgánica.

Las principales funciones del concejo son recomendar al alcalde desarrollar proyectos o medidas específicas para velar por la participación y bien estar ciudadano, fiscalizar el cumplimiento de los planes reguladores, programas del gobierno local, hacer ejecutar el presupuesto y fiscalizar las actuaciones del Alcalde. Dentro de sus funciones también encontramos la facultad de aprobar la denominación de los bienes nacionales de uso público que administra la municipalidad y de los bienes municipales. Aprobar las materias contempladas en el artículo 65, planes y programas de recursos financieros, plan regulador, derechos y permisos municipales entre otros, las cuales son de iniciativa del Alcalde, pero que requieren aprobación del concejo. Así lo estipula el artículo 79 letra b) de la misma ley orgánica:

"b) Pronunciarse sobre las materias que enumera el artículo 65 de esta ley..."

El artículo 79 además establece que atribuciones le corresponderá al concejo, dentro de las principales funciones está la facultad de nombrar al Alcalde en caso de vacancia, o pronunciarse sobre los motivos de la renuncia del alcalde, o dar cumplimiento a los planes y programas de inversión municipal, pero principalmente, son atribuciones que permiten fiscalizar las actuaciones del alcalde y formularle las observaciones que amerite, rol que fue perfeccionado por la ley N°20.742 del año 2014 que introduce modificaciones al artículo 65 y 67 otorgando mayores atribuciones fiscalizadoras.

b.3) De la Participación Ciudadana

Cada municipalidad deberá desarrollar una ordenanza que contenga las modalidades de participación ciudadana, las que deberán ajustarse a las características de singulares de cada comuna, ordenanza que deberá

contener una mención del tipo de las organizaciones y la descripción de los instrumentos y medios por los cuales se materializará la participación.

b.3.1) Concejo Comunal de Organizaciones de la sociedad civil

Cada municipalidad debe contar con un concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, el que será elegido por las mismas organizaciones comunitarias, el que podrá ser integrado por representantes de asociaciones gremiales, organizaciones sindicales o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna.

El concejo se deberá reunir al menos cuatro veces al año en sesiones públicas y será presidido por el alcalde, dejando actas sobre los asuntos acordados. El consejo deberá elaborar un reglamento a proposición de la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, el cual tiene que ser presentado por el alcalde a aprobación por parte del concejo municipal.

El concejo tiene gran importancia, ya que sirve como fiscalizador de la actuación edil, quien debe informar a este sobre los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo, acerca del plan regulador y sus modificaciones, pudiendo el consejo formular observaciones.

A su vez el concejo deberá pronunciarse acerca de la cuenta pública del alcalde, sobre la eficiencia de los servicios municipales y tendrá la facultad de interponer el recurso de reclamación establecido en el título final de la misma ley.

b.3.2) De las audiencias públicas y la oficina de reclamos

Cada municipalidad deberá regular por medio de la ordenanza de participación, las audiencias públicas, las cuales tendrán la finalidad de que

la ciudadanía de a conocer al alcalde y al concejo sobre las materias que estimen de interés ciudadano. Además no menos de cien ciudadanos podrán solicitar ser escuchados mediante audiencia pública.

Por regla general estas audiencias sesionan junto a la reunión semanal del concejo municipal, en donde los ciudadanos tienen acceso a plantear sus intereses y preocupaciones además de escuchar la sesión que es pública. Sin perjuicio de esta instancia, la municipalidad tiene la obligación de mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias, la cual debe estar disponible y abierta a la ciudadanía. La ordenanza de participación deberá establecer los plazos en que la municipalidad deberá dar respuesta, la que nunca puede ser superior a treinta días.

b.3.3) De los plebiscitos comunales

El artículo N° 99 de la ley orgánica, establece que el alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes del ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes del concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios del de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, al menos el 10 %, someterá a plebiscito las materias de administración local, relativas a inversión del desarrollo comunal, aprobación o modificación del plan regulador u otras materias de interés comunal.

Una vez aprobado, el alcalde dictará un decreto, que contendrá las cuestiones sometidas a plebiscito, debiendo darle publicidad dentro de los quince días siguientes en el Diario Oficial y el un periódico de circulación comunal, además de avisos fijados en la sede comunal y otros lugares públicos. El plebiscito se celebrará ciento veinte días después de la

publicación del decreto, si cayera domingo, si no, al domingo inmediatamente siguiente.

Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre y cuando vote en él, más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.

CAPÍTULO 4: LA POTESTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

Es menester mencionar que no existe un concepto legal de Potestad Reglamentaria Municipal, tampoco hemos encontrado alguno doctrinario que citar. Debemos recordar que la ley está definida por el ordenamiento jurídico a diferencia del reglamento, el cual no está definido formalmente, pero sí de manera doctrinaria, en capítulos anteriores mencionamos tal definición la cual nos servirá de base para encontrar los elementos que nos permitan intentar esbozar una definición de potestad reglamentaria municipal.

Teniendo en consideración lo anterior, podemos entender a la potestad reglamentaria municipal como el poder especial que se otorga por parte de la ley al Alcalde individualmente o con acuerdo del consejo municipal, para generar normas autónomas con carácter general, obligatorias dentro del territorio comunal, las que no podrán contener materias propias de ley ni de decreto supremo.

a) Elementos

a.1) Poder Especial

Es un poder especial, ya que en Chile, quien tiene iniciativa legal otorgada constitucionalmente es el poder legislativo y el presidente de la república. Pero la constitución ha entregado a otros estamentos públicos, la posibilidad de generar normas de carácter obligatorio y con aplicación general, entre ellos se encuentran las municipalidades, las que a través de la Ley Orgánica de municipalidades N°18.695, vigente a la fecha, de le entrega al alcalde y el concejo municipal iniciativa reglamentaria.

a.2) Normas autónomas

La Constitución de 1980 otorga a las municipalidades personalidad jurídica de Derecho Público, otorgándole expresamente su carácter esencialmente autónomo, siendo una entidad descentralizada territorialmente, dotada de un patrimonio propio y de atribuciones que determina la ley.

El carácter de autónomo se lo otorga principalmente el hecho de que no deban ser aprobadas por otras instituciones administrativas, como si lo era antes de la dictación de la actual ley de Municipalidades, en donde el alcalde y consejo proponía las leyes al Intendente quien las conducía recordemos al Presidente de la República para su dictación. Actualmente el municipio emite ordenanzas y reglamentos con total autonomía, siempre bajo el cumplimiento estricto del ordenamiento jurídico y la supervigilancia del Gobernador, Intendente y la ciudadanía para que se respete con rigor la ley.

a.3) Reserva legal

Las normas emitidas por el municipio, deben ceñirse estrictamente a las materias reguladas en la ley orgánica de municipalidades y no pueden referirse a materias de ley ni de decreto supremo.

a.4) Carácter Obligatorio

La ley orgánica en su artículo 5 letra d), establece, que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán la atribución esencial de dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular. Sin ir más lejos en su artículo 12 la ley establece una sistematización de estas resoluciones, las denomina Ordenanzas, Reglamentos, Decretos Alcaldicios e Instrucciones, siendo las dos primeras especies de resoluciones

las embestidas como fiel representación de la potestad reglamentaria municipal.

a.6) Plazo y Territorialidad

Las normas municipales tendrán vigencia indeterminada en el tiempo a menos que la propia norma establezca un plazo o condición para su propia derogación y su aplicación corresponderá a los límites municipales, el cual corresponde al espacio de tierra que comprenda la municipalidad o agrupación de municipalidades que se encuentren dentro de la administración local.

b) Naturaleza Jurídica

Podemos establecer que la potestad reglamentaria municipal es una fuente normativa de carácter derivada ya que proviene directamente de la ley e indirectamente de la Constitución.

Muchos autores establecen que el concejo municipal tiene una potestad reglamentaria directa u originaria:

"Fuera del caso de la potestad originaria del Presidente de la República, también cuenta con potestad reglamentaria originaria para dictar reglamentos en lo concerniente a su organización y funcionamiento el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 107 inciso final). Asimismo, el Consejo Regional es un órgano de carácter normativo (artículo 113), del mismo modo que el Consejo Comunal (artículo. 119 inciso 2°)."⁵

Aunque difícil contradecir una palabra tan autorizada en la materia, nos atrevemos a plantear una discrepancia, en cuanto a la potestad

⁵ Bermúdez Soto, Jorge. "Derecho Administrativo General" tercera edición actualizada, Editorial Jurídica Legal Publishing, Santiago, 2015, p.79.

reglamentaria originaria, cuando la Constitución se refiere a la potestad del Presidente de la República, establece claramente la facultad para dictar reglamentos en las materias que inmediatamente le atribuye y faculta, muy distinto al artículo citado por el Profesor Bermúdez, esta norma establece en cuanto al consejo comunal, el artículo 119 inciso 2° Constitución Política de la República:

"El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva."

Si bien existe una mención a sus facultades normativas, a nuestro criterio esta enunciación no alcanza para considerarse como una atribución potestativa, ciertamente podría entenderse así, pero explicaremos dos razones para defender nuestra posición.

En primer lugar, el mismo inciso establece en su parte final que la forma será determinada por la ley orgánica respectiva, bajo este supuesto, entendemos que la misma constitución deriva la facultad de otorgar la potestad reglamentaria en una ley orgánica constitucional, muy distinto a como la otorga al Presidente de la República extensamente en el artículo 32 de la Constitución

En segundo lugar, explicamos un argumento jerárquico, es imposible pensar que la Constitución haya designado al Alcalde como máxima autoridad de la municipalidad artículo 118 de la Constitución:

"La que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo."

Y al mismo tiempo le haya otorgado directamente potestad reglamentaria directa al consejo y no al alcalde, el cual adquiere como veremos esta potestad por la ley orgánica N°18.695.

Un tercer Argumento está ligado al primero, en cuanto contradice nuevamente la cita del Profesor Bermúdez, en cuanto a nuestro criterio el Presidente de la República goza de Potestad Reglamentaria Originaria, ya que siguiendo el mismo criterio del primer argumento, en cuanto a los otros órganos nombrados por el autor citado, creemos que la diferencia entre el art. 32 de la Constitución que determina extensamente las facultades, atribuciones y materias de las cuales se hará valer el Presidente de la República para ejercer su potestad reglamentaria, en cambio, en relación al Consejo Regional, el art. 113 de la Constitución establece:

"El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende."

Otorgando claramente esta facultad nuevamente a la ley orgánica respectiva, sin referirse de manera alguna a ellas, derivando esa responsabilidad y estableciendo de una manera meramente enunciativa las facultades que tendrá y que esta ley otorgará, que en cuanto a redacción, este artículo es mucho más claro, ya que el artículo sobre el Concejo Municipal, deja la duda al establecer que la ley orgánica determinará "la forma" en que se otorgue la potestad, lo que a nuestro criterio no es más que una redacción deficiente que no midió el alcance de su propia redacción.

Por otro lado, al Consejo de Seguridad Nacional, a nuestro criterio, si le es otorgada la Potestad Reglamentaria de manera originaria artículo 107 inciso final:

"Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización, funcionamiento y publicidad de sus debates."

Claramente en este inciso se le otorga la facultad de crear reglamentos, que además determina claramente que materias regulará, dejando más clara esta disposición en el art. 107 inciso segundo:

"El Consejo no adoptará acuerdos sino para dictar el reglamento a que se refiere el inciso final de la presente disposición."

Cumple con los criterios ya vistos en relación al Presidente de la República, una declaración de facultades, materia que regula y límites a la potestad.

Una vez resuelto por nuestra parte esta discusión doctrinaria, podemos establecer en qué consiste la Potestad reglamentaria derivada de los municipios.

La Potestad Reglamentaria indirectamente proviene del artículo N°118 de de la carta fundamental que establece

"...Una ley orgánica determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades."

Esta disposición sienta las bases de dicha potestad a nivel comunal, aun cuando deja entregado a la ley su contenido preciso. Esto implica que el origen de la potestad no deriva del legislador, si no del constituyente, estableciendo así una especie de garantía constitucional a su existencia otorgando una protección objetiva que impide al legislador suprimir, alterar o lesionar de manera ilegítima a la potestad comunal.

De manera directa esta emana de la ley orgánica N° 18.695, en su artículo N° 12 establece que:

"Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones."
en su artículo N° 63 *"el alcalde tendrá las siguientes funciones: i) dictar*

resoluciones obligatorias de carácter general o particular” y el artículo N° 65 “el alcalde requerirá el acuerdo del Concejo para :

k) Dictar Ordenanzas Municipales y el Reglamento a que se refiere el art. 31;”.

Que la potestad normativa comunal tenga una base constitucional implica un reconocimiento directo de su poder jurídico, el cual a su vez está acotado por la misma constitución y en la ley orgánica que la regula directamente, donde establece cual es el ámbito de competencia municipal, en este contexto, podemos establecer que el sentido de una potestad normativa autónoma es derivada y limitada:

“...porque precisa para su existencia como poder público de un reconocimiento constitutivo por parte del Derecho originario y soberano, es decir, tiene un fundamento heterónomo (fuera de la disposición del ordenamiento en el que se inscribe, por mas que éste forme parte del ordenamiento del Estado constituido en su conjunto). Y es lo segundo, porque en cuanto derivada, su campo legítimo viene acotado por el ordenamiento que le proporciona fundamento y cobertura, es decir la define”

Concluyendo:

“Interesa insistir en que lo dicho no coloca a la potestad normativa y el ordenamiento autónomo fuera del poder y el ordenamiento estatales; simplemente los singulariza dotándolos de un estatuto específico, dentro de dicho ordenamiento general.”⁶

La potestad reglamentaria municipal es limitada de manera Constitucional en cuanto otorga al reglamento (límite de la ley y de la constitución) Buscar definición doctrinaria de potestad y limite constitucional.

⁶ Parejo Alfonso, Luciano, "La potestad normativa local", Marcial Pons, Madrid, 1998.p.186

c) Instrumentos

Para que una municipalidad pueda lograr sus objetivos, necesita instrumentos normativos para llevarlos a cabo, en este sentido, la Constitución y la Ley han dotado a la municipalidad de múltiples herramientas para tal cometido, entre ellas encontramos los instrumentos de gestión municipal, encontrándose el plano regulador dentro de los más importantes a nivel reglamentario. Los instrumentos convencionales, que determinan las relaciones entre el municipio y el sector privado principalmente y finalmente los Instrumentos legales unilaterales, instrucciones, decretos alcaldicios, reglamentos municipales y ordenanzas, siendo estas dos últimas la representación de la potestad reglamentaria municipal.

c.1) Instrumentos de Gestión

La ley N°19.602 establece que la gestión comunal contará con instrumentos de gestión para lograr sus objetivos y llevar a cabo la principal finalidad encomendada por la Constitución, satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Estos instrumentos están desarrollados en la Ley Orgánica de Municipalidades en el artículo 6°, en cuanto a su enumeración y en el art. 7° en cuanto a su desarrollo.

c.1.1) Plan de desarrollo comunal y sus programas

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es un instrumento indicativo que cada municipio debe tener según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y debe orientar el desarrollo de la comuna. Tiene una

duración mínima de cuatro años y debe ser aprobado por el concejo municipal.

c.1.2) Plan regulador comunal

El plano regulador comunal es un Instrumento de Planificación de nivel local que regula, ordena y orienta la morfología y funcionalidad del tejido urbano bajo una imagen objetiva. Está constituido por una memoria explicativa, que debe contener antecedentes socio-económicos, en lo relativo al crecimiento demográfico y urbano, desarrollo industrial etc. Además debe contener un estudio de factibilidad de ampliación de agua potable y alcantarillado, debe contener necesariamente los planos que demuestran gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, relaciones viales, límites urbanos, etc. Este plano regulador además debe contener una ordenanza local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes.

Esta función municipal se concreta en un reglamento denominado plan regulador municipal que constituye una de las materias de mayor importancia y que es objeto de regulación de la potestad reglamentaria municipal. Esta función es de carácter privativa, de conformidad a la letra b) del artículo 3 de la ley orgánica.

c.1.3) Presupuesto Municipal

El presupuesto municipal es una estimación financiera de los ingresos y gastos de ese sector para un año dado el cual debe compatibilizar con los recursos de las arcas y los que se esperan recibir con el cumplimiento de los objetivos municipales.

La vigencia del presupuesto es entre 01 de enero y 31 de diciembre de cada año. El dinero que quede al 31 de diciembre se acumulará al del periodo siguiente.

Le corresponde al Alcalde elaborar o formular el proyecto de presupuesto con la colaboración de la Dirección de Administración y Finanzas, según lo dispuesto en el N° 2, letra b) del artículo 27° de la Ley 18.695 y con la asesoría de la Secretaría de Planificación y Coordinación (SECPLAC).

c.1.4) Política de Recursos Humanos

La política de recursos humanos, se traduce principalmente en un reglamento el cual establece cuales son los derechos y responsabilidades asociadas a los funcionarios municipales, entre los cuales se encuentra una lista de gestiones y atribuciones que deben respetarse por cuanto constituyen norma interna dentro de la administración local. Estas políticas internas se complementan además con instrucciones u ordenanzas internas emanadas por el Alcalde, algunas y dependiendo de la materia autorizadas por el Consejo Municipal, estas instrucciones u ordenanzas corresponden a la potestad reglamentaria municipal, las que tienen el carácter de singulares y no generales, ya que recaen sobre un número determinado de personas, principalmente sobre funcionarios locales.

c.2) Instrumentos Convencionales

El mismo artículo 7° de la ley orgánica establece la posibilidad de que los municipios adopten ciertos modos legales que le permitan ejercer su planificación y ayuden a lograr los objetivos trazados.

Estos instrumentos corresponden a:

- Contratos
- Concesiones de bienes y servicios municipales
- Convenios

c.3) Instrumentos Jurídicos unilaterales

Es menester establecer que solo estos instrumentos representan la potestad reglamentaria municipal, si bien, los otros instrumentos gozan de potestad reglamentaria al establecer normas de carácter general y particular, son emitidas a través de una ordenanza o reglamento, únicos instrumentos que gozan de tal calidad.

"Artículo 12.- Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones."

c.3.1) Ordenanzas

El término amplio de ordenanza se da al conjunto de preceptos dictados para el buen gobierno de una ciudad o comunidad, sin embargo su carácter sustancial que alude a un conjunto de normas generales y abstractas no consideran en ello una jerarquía legal, de manera tal que es posible encontrar en nuestro ordenamiento jurídico normas de rango legal bajo esta denominación, como por ejemplo, la Ordenanza General de Aduanas o la Ordenanza General de Construcción e incluso algunas de rango reglamentario como la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

En nuestro estudio, nos abocaremos al término estricto de Ordenanza, aquel que dice relación con normas de rango reglamentario emitidas por los municipios.

Las ordenanzas, la ley las define como:

"serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes."

De esta definición legal podemos determinar, que son normas generales, porque afectan a un número indeterminado de personas, lo que corresponde a todas las personas que habiten, trabajen, residan, circulen, tengan bienes o a todos los que desarrollen actividad alguna en el territorio comunal.

En general las Ordenanzas son el instrumento por el cual la municipalidad cumple con su función pública, de carácter universal, por tal motivo es que estas exceden sus efectos de la municipalidad alcanzando a todos los miembros de la comunidad local.

Las ordenanzas principalmente tienen un carácter de sancionadora de conductas prohibidas o reglamentadas, las que establecen una multa, a beneficio municipal, el que no puede exceder de 5 unidades tributarias mensuales.

Sin embargo, la principal característica que define a las ordenanzas es que regulan materias de competencia comunal, pero que no son propias de la ley ni de DS o que expresamente la ley les ha encomendado.

La potestad reglamentaria para dictar ordenanzas está contenida en la letra d) del artículo 5 de la Ley N°18.695:

" d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;"

Esta potestad, por regla general, entra frecuentemente en conflictos con otros organismos que detentan los mismos intereses locales, como por ejemplo, la intendencia o los particulares, he ahí la importancia de determinar

los límites de estas ordenanzas y su relación con las disposiciones reglamentarias de otras entidades públicas y los particulares.

Las ordenanzas municipales son dictadas por el Alcalde con acuerdo del concejo municipal y están exentas del trámite de toma de razón.

c.3.2) Reglamentos

Los reglamentos municipales, son definidos por la ley como:

"normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad."

A la definición de generales y obligatorias, se le suma la calidad de permanente, lo que establece que no tienen fecha de caducidad, a menos que este reglamento sea modificado por una norma de igual o mayor jerarquía legal.

Los reglamentos son dictados por el Alcalde y en algunas ocasiones requieren del acuerdo del Consejo Municipal, esto cuando se refieren a materias propias del art. 31° de la ley orgánica.

Los reglamentos son normas que se refieren a materias del orden interno municipal como de su funcionamiento, procedimientos administrativos, organización interna, etc.

Esta potestad normativa está estrechamente vinculada a la potestad organizativa del Alcalde, como máxima autoridad de la municipalidad, establecida expresamente en art 56 de la ley orgánica, donde se le entrega al Alcalde la atribución de establecer la organización interna de la municipalidad.

c.3.3) Decretos Alcaldicios

La ley determina que los decretos alcaldicios serán: *"resoluciones que versen sobre casos particulares."*

Los casos más frecuente son los que dicen relación al nombramiento y remoción de funcionarios, el otorgamiento de permisos y patentes a particulares para que operen dentro de los límites comunales o administren bienes municipales, y la aprobación de contratos que si bien son otorgados particularmente, tienen un efecto erga omnes en relación al resto de los ciudadanos.

c.3.4) Instrucciones

Las instrucciones municipales son definidos en la ley como: *"directivas impartidas a los subalternos."*

Emanan por parte del Alcalde y tienen como principal característica establecer normativas a los funcionarios municipales, sub alternos, las que tienen un carácter de obligatorias y su sanción será determinada por la propia instrucción o por el reglamento que inspira su dictación.

La principal función de las instrucciones es generar unificación de criterios en cuanto a las actuaciones de los funcionarios y a los protocolos de procedimiento, es una de las principales manifestaciones del principio de protección de la confianza legítima del municipio.

d) Elaboración de Reglamentos Municipales

Los reglamentos municipales nacen a la vida del derecho bajo la denominación de reglamentos propiamente tales u ordenanzas, siendo su

procedimiento de creación idéntico y solo varían en cuanto a su trámite de publicación en cuanto a tratarse de las ordenanzas.

Quien tiene la iniciativa reglamentaria municipal es el Alcalde, quien elabora la norma asistiéndose de las respectivas unidades municipales correspondientes a la materia sobre la cual se está tratando, además tiene la facultad de solicitar la opinión y asesoría al Consejo comunal de organizaciones civiles, como órgano consultor reconocido por la ley orgánica en el artículo 94 de la ley orgánica, cumpliéndose esta primera etapa con el texto elaborado y aprobado por el propio Alcalde.

Existe una segunda etapa, en la cual serán sometidas todas las ordenanzas municipales y los reglamentos a los cuales se refiere el artículo N° 65 de la ley orgánica, a acuerdo del concejo municipal para su aprobación. Esta es la etapa en donde la ciudadanía podrá participar en la discusión de la aprobación, ya sea a través de la palabra de sus Concejales, democráticamente electos, interviniendo en las audiencias públicas como representantes de alguna organización civil o como ciudadano particular. El resto de los reglamentos no especificados por el artículo N° 65, serán aprobados directamente por el alcalde, sin necesidad de este paso.

Una vez aprobado el texto por parte del Concejo Municipal, se puede proceder por parte del Alcalde a aprobar el correspondiente reglamento municipal, si fuese el caso, o la ordenanza respectiva.

En el caso de las ordenanzas además se requiere el trámite de publicación, el cual adquiere gran importancia en cuanto a la posibilidad que tienen los ciudadanos para reclamar sobre alguna ilegalidad o arbitrariedad que contenga una ordenanza, aquí toma relevancia mayor el hecho de conocer que materias son objeto de ordenanzas o de reglamento municipal, con la finalidad de tener claras las materias que cuentan con garantía para los gobernados.

e) Control de la Potestad Reglamentaria Municipal

En materia reglamentaria municipal, ha existido un gran desarrollo en cuanto al control de la actividad potestativa, cubriendo aspectos mínimos y necesarios que sirvan para reprimir y reconocer de una manera eficaz a todo acto normativo que salga de su competencia, sin entorpecer en su acto la eficiencia de las funciones públicas municipales, convirtiéndose algunas reglas del derecho municipal, en disposiciones comunes de gran parte de la administración.

La ley orgánica de municipalidades contempla en el artículo 151 un mecanismo específico para recurrir a los actos reglamentarios ilegales, pero además, desde el sistema general de control de la actividad municipal es posible obtener procedimientos que significan un mecanismo efectivo de resguardo de la legalidad potestativa municipal.

En este aspecto, encontramos sistemas de control internos y externos, esto en relación a quien ejerce la gestión, si el propio municipio, u otro ente ajeno, el cual puede ser a su vez político, administrativo y judicial.

e.1) Control Interno

Como establecimos anteriormente, el control interno es realizado por órganos del propio municipio, de esta forma, los propios organismos que proponen iniciativas normativas son los encargados de encausar dicha disposición por la legalidad. El Alcalde, el Concejo, la Unidad de Control y la Unidad de Asesoría Jurídica serán los principales fiscalizadores internos.

e.1.1) Alcalde y Consejo Municipal

En primer lugar, el Alcalde al ser quien propone y aprueba los reglamentos y resoluciones que serán objeto de autorización por parte del Consejo, en los casos del artículo 63, debe velar por la legalidad de su propuesta. En segundo lugar, el concejo como órgano deliberante y fiscalizador tiene el derecho de ser informado permanentemente del actuar edil, debiendo formular observaciones o alcances pertinentes.

En cuanto a la potestad reglamentaria municipal toca al Concejo realizar las gestiones necesarias, para conocer las normas propuestas por el Alcalde, previo a su aprobación, es este órgano el encargado de realizar un control de legalidad y mérito de las ordenanzas y reglamentos de acuerdo al art. 64 de la ley orgánica de municipalidades.

e.1.2) Unidad de Control

La ley orgánica en su artículo 29 letra d), establece que la unidad encargada del control le corresponderá;

"Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras".

Mientras que su letra a) es más específica al establecer que;

"Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación."

La letra c) del mismo artículo citado establece una función preventiva de la Unidad en relación al control de legalidad, por cuanto establece;

"Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible."

Para el cometido de la letra c) la Unidad cuenta con un plazo de 10 días desde que tiene conocimiento de los hechos, en donde deberá informar al Alcalde para que tome las medidas pertinentes, si este no actuare, la Unidad está dotada legalmente de la autoridad para remitir los antecedentes a la Contraloría General de la República, persiguiendo se determine la ilegalidad de dicho acto. Una resolución de la Contraloría en dictamen N°13.635 de 1989, ha señalado que sería oportuno que el control fuera realizado preventivamente, antes de que nazca dicha norma ilegal, para evitar que el Alcalde incurra en eventuales ilegalidades que, posteriormente irroguen responsabilidad, dicho dictamen ha sido bastante discutido, en cuanto a ser obligatorio o más cercano a una mera recomendación.

Independiente de la autonomía municipal y de sus órganos, existe por parte de la Unidad de Control una dependencia técnica hacia la Contraloría General de la República establecido en la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría, siendo este organismo el que impartirá las pautas generales en el control y representación de las ilegalidades cometidas en el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal.

e.1.3) Unidad de Asesoría Jurídica

Esta unidad le corresponde dar asesoría jurídica al Alcalde, realizando informes en derecho en relación a las materias objeto de regulación reglamentaria. Debe a su vez velar por el cumplimiento de los aspectos legales de las actuaciones municipales.

e.2) Control Externo

Este control administrativo, corresponde a órganos externos al municipio, el que se clasifica a su vez en control político, administrativo y judicial, siendo estos dos últimos parte de esta revisión.

e.2.1) Control Administrativo

En primer lugar, vamos a conocer del control que tiene la Contraloría General de la República sobre las resoluciones municipales como establecen los artículos N° 98 y 99 de nuestra carta fundamental, que establece:

"artículo 98

Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades..."

"artículo 99

En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer;"

Si bien las ordenanzas municipales están exentas del trámite de toma de razón, conforme lo dispone el artículo 53 de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, sus resoluciones no están ajenas al control de legalidad que se pueda realizar la Contraloría General de la República sea en razón de una investigación, una denuncia o una auditoría, debiendo dejar constancia que, en todo caso, la entidad de control no puede pronunciarse sobre el merito o conveniencia de la ordenanza, pero si sobre su legalidad.

Dado que las ordenanzas y reglamentos municipales están exentos de la toma de razón por parte de la Contraloría, tiene un control inferior al de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, ya que también están exentas del trámite de "registro" que sólo es aplicable cuando los actos municipales afecten a funcionarios.

Existen otras entidades públicas que pueden realizar observaciones de control, este tipo de control, es ejercido por otros organismos administrativos, pero que son diferentes y autónomos en relación al municipio.

El ejemplo más plausible del control administrativo es el que establece en la ley orgánica de gobiernos regionales en cuanto a que el Gobierno Regional tiene la facultad para *"aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo a la normativa que rija a la materia..."*. Se convierte de esta manera en un control preventivo por parte del Gobierno Regional, al ser competente para aprobar el plano regulador municipal, que se materializa en una ordenanza, además de poder ejercer su poder fiscalizador del mismo.

e.2.2) Control Jurisdiccional

Toda persona a la cual se le ha causado agravio por la aplicación de una norma reglamentaria, tiene el derecho a ejercer las acciones jurisdiccionales a que hubiere lugar, pudiendo interponer un recurso de protección cuando dicha ordenanza afecte alguna de las garantías que el artículo 19 de nuestra Carta Fundamental asegura a todas las personas.

Adicionalmente, y aún sin la afectación de tales garantías, el legislador ha establecido un procedimiento especial de control jurisdiccional de legalidad de las actuaciones municipales a través del denominado reclamo de ilegalidad, consagrado en la propia ley orgánica de municipalidades en el artículo 151, recordemos que este fue incluido en la ley municipal de 1854

posteriormente fue modificado por la ley de 1891, lo que sirvió como fundamento jurídico a la actual ley orgánica.

El reclamo de ilegalidad municipal puede ser ejercido por cualquier particular, quién podrá reclamar ante las resoluciones u omisiones del alcalde o la de sus funcionarios, siempre y cuando estime que afecten el interés general de la comuna.

El reclamo de ilegalidad debe interponerse en el plazo de treinta días contados desde que se ha cometido el acto u omisión impugnado, o desde su publicación en el caso de resoluciones. En caso de resoluciones de funcionarios, los particulares tendrán el mismo plazo señalado, pero desde la notificación administrativa correspondiente.

Una vez ingresado el reclamo al municipio, el alcalde tiene el plazo de quince días para pronunciarse, aceptando o rechazando el reclamo, también se considerará rechazado cuando en el plazo señalado no existe respuesta por parte de la administración local. En caso de rechazo, el afectado podrá reclamar dentro del plazo de quince días, ante la Corte de Apelaciones respectiva, señalando el acto u omisión impugnado, y fundamentando su alegación y en cuanto a los perjuicios podrá solicitar se declare su derecho a obtener la indemnización correspondiente en un juicio posterior. El plazo para interponer el recurso se es de 30 días hábiles y se cuenta desde que vence el término que tiene el alcalde para responder el reclamo presentado en sede administrativa o bien, desde que se notifica el rechazo del mismo por parte del alcalde.

Una vez ingresado el reclamo a la corte, esta podrá decretar orden de no innovar, siempre y cuando determine que el supuesto daño causado pueda ser irreparable al recurrente.

Una vez ingresado, la corte dará traslado al alcalde por el término de diez días. Evacuado el traslado, o en su rebeldía, la corte abrirá el termino

probatorio, si lo estima necesario, el que seguirá las mismas reglas que contempla el código de procedimiento civil en cuanto a los incidentes.

Vencido el término probatorio, se remitirán los autos al fiscal judicial para que emita informe, posteriormente se ordenará traer los autos en relación, gozando la vista de la causa de preferencia.

Habiéndose dado lugar al reclamo, la corte podrá ordenar la anulación total o parcial del acto impugnado, la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada, la declaración del derecho a los perjuicios, cuando haya sido solicitado, y el envío de los antecedentes al Ministerio Público, cuando se estimare que la infracción es constitutiva de delito.

Cuando se haya solicitado la indemnización y el reclamo haya sido acogido, el interesado podrá presentarse ante los tribunales de justicia para demandar, conforme a las reglas del juicio sumario, a la indemnización de perjuicios que procediera y ante el Ministerio Público por la investigación criminal que correspondiere.

f) Limites

Como todo órgano de la administración, encuentra en el ordenamiento jurídico el fundamento y límite de sus actuaciones, lo cual no es sino expresión del principio de legalidad.

Como toda norma jurídica, está supeditada al control constitucional. Ninguna norma podrá ser contraria al ordenamiento jurídico, y su norma superior es la Constitución.

La Constitución Política de la República establece en su artículo N°19 garantías constitucionales, las cuales deben ser promovidas y protegidas por el Estado, por consiguiente por los entes de la administración.

Mientras la potestad reglamentaria municipal no transgreda estas garantías, estará actuando dentro de la legalidad, es por natural motivo que estas garantías constituyen el primer límite, la obligación innata de que toda norma respete el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas y el derecho a la vida del que está por nacer, si una ordenanza o resolución municipal atentara de alguna manera esta garantía, estaría incursionando fuera de los límites legales de la potestad reglamentaria municipal.

En este mismo orden, se debe de respetar el principio de igualdad ante la ley, impidiendo que se incurra por parte de la autoridad en establecer diferencias arbitrarias entre los ciudadanos.

Sería inimaginable que una ordenanza municipal interviniera la comunicación privada entre los ciudadanos o transgrediera la inviolabilidad de sus vecinos, por ejemplo aduciendo razones de seguridad vecinal. Solo un tribunal de la república podría determinar, bajo los supuestos legales correspondientes, dicha medida, pero nunca por una autoridad municipal.

Imaginemos que una resolución municipal atentara contra la libertad de conciencia o el ejercicio de libertad de culto, por el simple hecho de que no sigue la línea de pensamiento del alcalde. Esta garantía, a nuestro parecer, hace no muchos años atrás era violada y socialmente aceptada, prohibiéndose la presentación de ciertas películas o la presentación de grupos de música en algún recinto determinado, solo por ir contra la moral o religión del edil en cuestión, actualmente, para nuestra dicha, está cambiando.

Las municipalidades no pueden imponer penas o castigos que tengan relación a la libertad personal, menos aun retener o arrestar a una persona, privándola de libertad o impedir su residencia o estadía dentro de los límites comunales, igual que en el párrafo anterior, esta es facultad de otro órgano del estado y cualquier resolución o normativa emanada de la administración

local que vaya en esta línea, sería una transgresión a dichas garantías constitucionales.

En una materia eminentemente municipal, encontramos la obligación administrativa de asegurar el derecho a la educación y a la salud pública, siendo sensible esta materia, la municipalidad debe cautelar mediante su potestad reglamentaria, el cumplimiento de la constitución, quedando un poco a la interpretación, si ciertas ordenanzas en materia de presupuesto, pudieran o no ir en contra de esta garantía, problema aparte, es mencionar si es o no suficiente, o si la calidad de estos alcanzaría a considerarla como un atentado a esta norma constitucional.

Siendo extensa la lista de garantías del artículo 19, procederemos a un último enunciado, para referirnos al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, quedando estos límites bastante amplios. Sin embargo, dado que dichas limitaciones sólo se pueden establecer por ley, la municipalidad se encuentra impedida de impedir o restringir una actividad económica, ni aun cuando estime, que una determinada actividad atenta contra el desarrollo o seguridad de la comuna,. Este último ejemplo, será desarrollado en el capítulo final de esta tesis, dejando claro, que el límite de acción municipal es tan indefinido en esta materia, que probablemente entre en conflicto con particulares en innumerables ocasiones.

f.1) Materias exclusivas de Ley y Decreto Supremo

Al definir a la potestad reglamentaria municipal, enunciamos que estas no se podían referir ni a materias propias de ley ni a materias propias de decreto supremo, las cuales a nuestro criterio forman el primer límite.

Las materias propias de ley están establecidas en el art. 63 ° CPR enumeradas de manera taxativa, mientras que las materias propias de

decreto supremo están establecidas en el art. 32° N°6 CPR en lo relativo a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Ambos artículos son limitaciones de la potestad reglamentaria municipal.

Dentro de la misma línea, la propia ley orgánica de municipalidades, al establecer atribuciones y funciones de la administración local, determina el límite de su potestad, ya que no pueden dictarse ordenanzas que no se refieran a materias propias de la competencia municipal.

f.2) Plan regulador regional y nacional

En otro ámbito, entendemos que toda normativa municipal no puede estar aislada del resto de sus pares, existe una especie de jerarquía nacional, en donde las políticas públicas de un municipio no pueden ir contra las políticas públicas regionales o nacionales, si bien puede que alguna materia no regulada sea objeto de una ordenanza o dictamen municipal, el cual no debiera ser objetado, a menos que este fuera contrario a otro tipo de políticas públicas previamente establecidos, o incluso también se abre la puerta a que alguna normativa municipal deba ser modificada para ajustarse a los planes públicos regionales o nacionales. De tal manera el art. 9° de la Ley orgánica establece:

"Las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad."

f.3) Principios

Hemos visto cuales son los principios que rigen el derecho administrativo, los hemos revisado y es por tal que cualquier acto municipal

que fuera contrario a ellos, podría ser requerido de legalidad por cualquier afectado, entendiendo que estos principios forman parte también del derecho administrativo.

f.4) La ley, el orden público y las buenas costumbres

Como primer limite, la propia ley orgánica de municipalidades, al establecer atribuciones y funciones de la administración local, determina el límite de su potestad, ya que no pueden dictarse ordenanzas que no se refieran a materias propias de la competencia municipal.

Como toda norma legal, esta se debe ajustar a las disposiciones del ordenamiento jurídico, por lo tanto ningún acto de potestad reglamentaria municipal podrá ser contrario a la ley y la constitución, siempre debe tener una norma jerárquicamente superior que le dé validez a su creación y debe estar acorde a ella. En caso del orden público y las buenas costumbres, su quebrantamiento es sinónimo de ilegalidad.

De acuerdo con el principio de legalidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República :

"Artículo 6°.- 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.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Artículo 7º.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

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.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale."

Esta normativa de la Constitución incluye a las normas que las municipalidades emitan, lo que junto al artículo 2º de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado:

"Artículo 2º.- Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes."

A nuestro juicio, estos artículos configuran el límite principal del actuar de los municipios, junto al principio de legalidad consagrado en ellos mismos, lo que establece que los municipios, deben someter su acción a la Constitución siendo válida su actuaciones solo cuando estas se ajusten a lo dispuesto en los preceptos anteriores.

f.5) Multas

La ley 18.695 establece que las municipalidades podrán determinar sanciones en determinados casos en que se infrinja la normativa municipal,

este castigo, en ningún caso podrá ser distinto a una sanción económica, siendo las multas a beneficio municipal la máxima pena establecida, la que, a su vez, no podrá sobrepasar las cinco unidades tributarias mensuales, estableciendo en una ordenanza cual será el monto en relación a la gravedad de la infracción cometida. Tampoco puedes establecerse sanciones distintas de las multas. Estas multas, no las aplica el municipio directamente, sino que deben ser establecidas en la ordenanza y aplicadas por el Juez de Policía Local de la comuna.

Por otra parte, en caso de discrepancia entre la persona afectada y el municipio, respecto de una ordenanza determinada, en cuanto a su validez o interpretación, en cuanto a los límites y competencias de la potestad municipal, ella será resuelta esta por la Corte de Apelaciones respectiva a través del Reclamo de Ilegalidad Municipal o por la Contraloría General de la República cuando se reclame ante dicha entidad de control. Son estos los únicos órganos competentes para establecer su legalidad y posterior modificación, derogación y las sanciones disciplinarias o económicas que corresponda al caso en concreto.

CAPÍTULO 5: ORDENANZA MUNICIPAL DE USO, PROHIBICIÓN Y REEMPLAZ DE BOLSAS PLÁSTICAS

A partir del año 2014, algunos municipios de la zona más austral de Chile, comenzaron la iniciativa de crear una ordenanza municipal de índole ambiental, para con ello, poder controlar la cantidad de desechos de material plástico distribuido por parte del comercio, de forma gratuita, al público general. La principal preocupación de los municipios, tiene relación, a que estos desechos traen consigo un grave problema ambiental, ya que, finalmente terminan depositados en volúmenes descomunales en vertederos municipales y mayoritariamente arrojados de manera descuidada en cualquier lugar no habilitado para el depósito de basura, afectando irremediablemente al medio ambiente.

Las municipalidades investigaron las consecuencias que trae la convivencia entre el plástico y la naturaleza, con énfasis en el problema que trae la distribución descontrolada por parte del comercio, afectando al medio ambiente, flora, fauna e incluso a la salud de las personas, producto de la acumulación de residuos de carácter plástico, principalmente emitidos en forma de bolsas.

Llegaron a la conclusión que la gran cantidad de material plástico emitido hacia el medio ambiente, trae consecuencias irreparables, sumado esto a los grandes vientos de la zona austral de Chile, trae como resultado un problema ambiental ya declarado, en el cual miles de especies, marinas y aves principalmente, morían a consecuencia de esto, contaminándose las aguas, perjudicando el paisaje, y enviando al medio ambiente un elemento tóxico que no se disuelve en menos de doscientos años.

Bajo estos supuestos, las municipalidades de Coyhaique, Punta Arenas, Puerto Natales, Cabo de Hornos, Torres del Paine, Cochrane,

Puerto Williams, Puerto Natales, Puerto Cisnes, Chile Chico y Futaleufú se sumaron a esta iniciativa, posteriormente lo hicieron varios municipios más, a los cuales, aludiremos por tener alguna relevancia particular para esta materia.

a) Atribuciones Ambientales de las Municipalidades

a.1) Materialización

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece:

"Artículo 4°.-

Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

b) La salud pública y la protección del medio ambiente;"

"Artículo 25.-

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

a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna;

b) El servicio de extracción de basura;

c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna;

d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente;

e) *Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y*

f) *Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente."*

En este artículo, se especifican cuales son las funciones medioambientales del municipio, las cuales estarán a cargo del departamento o unidad de medio ambiente, esto no quiere decir que el alcalde o el concejo no tengan injerencia en estas materias, debemos recordar que el alcalde es quien actúa mediante ordenanza con acuerdo del Concejo de ser necesario y previamente a esto puede consultar y ser asesorado por la unidad correspondiente.

Además de las atribuciones específicas que otorgó la ley N° 20.417 a las municipalidades, al modificar la ley orgánica, a las cuales nos referiremos prontamente, es posible enumerar otras atribuciones en la protección del medio ambiente, dentro de ellas están

- art 5° inc. 3° Ley orgánica constitucional de municipalidades:

"Colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente"

Siendo esta una de las funciones no esenciales que corresponde desarrollar a la municipalidad.

- art. 54 inciso 2° Ley N°19.300:

"cualquier persona podrá requerir a la municipalidad donde se desarrollen las actividades que causen daño al medio ambiente para que esta, en su representación y sobre la base de los antecedentes que el requirente deberá proporcionarle, deduzca la respectiva acción ambiental. La

Municipalidad demandará en el término de 45 días, y si resolviere no hacerlo, emitirá dentro de igual plazo una resolución fundada que se notificará al requirente por carta certificada. La falta de pronunciamiento de la municipalidad en el término indicado, lo hará solidariamente responsable de los perjuicios que el hecho denunciado ocasionare al afectado."

Este artículo entrega legitimidad para el ejercicio de la acción de responsabilidad por el daño ambiental que regulan los artículo 51 y siguientes de la ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y artículo 18 N°2 de la ley N°20.600 creadora de los Tribunales ambientales, dicho sea de paso, también lo hace solidariamente responsable del daño ambiental eventualmente causado al requirente, si esta, no se hace parte dentro de 45 días desde recibido el requerimiento.

- artículo 8 inciso 3° Ley 19.300

"Sin perjuicio de los permisos o pronunciamientos sectoriales, siempre se requerirá el informe del Gobierno Regional, del municipio respectivo y la autoridad marítima competente, cuando corresponda, sobre la compatibilidad territorial del proyecto presentado."

Dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) establecidos en la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, establece, la responsabilidad al municipio de evacuar un informe sobre la compatibilidad territorial de cualquier proyecto que se someta a esta evaluación. En el mismo, ordena a su vez, que la municipalidad deberá emitir un informe sobre la influencia de todos los proyectos sometidos a evaluación, con la finalidad de establecer la relación de estos con los planes de desarrollo comunal, según el artículo 9 ter inciso 2° de la Ley 19.300 :

"La comisión señalada en el artículo 86 deberá siempre solicitar pronunciamiento al Gobierno Regional respectivo, como a las municipalidades del área de influencia del proyecto con el objeto de que

estos señalen si el proyecto o actividad se relacionan con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y con los planes de desarrollo comunal, respectivamente."

- art. 65 inciso 2 ° Ley N° 19.300:

"La municipalidad requerirá a la Superintendencia del Medio Ambiente para que le informe sobre el trámite dado a la denuncia. Copia de ésta y del informe se hará llegar a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente. Con el mérito del informe, o en ausencia de él transcurridos treinta días, la municipalidad pondrá los antecedentes en conocimiento del Ministerio del Medio Ambiente."

De esta manera, se le otorga al municipio la facultad de recibir las denuncias en materia medio ambiental y entregarlas a la Superintendencia respectiva, para que de curso a la acción correspondiente, además otorgándole facultad de seguimiento de tal.

a.2) Nueva Institucionalidad

La ley N° 20.417 creó la nueva institucionalidad ambiental, lo que considera, en primer lugar, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, cuya función será diseñar y aplicar políticas, planes y programas en materia ambiental, así como la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos renovables e hídricos.

Creó a su vez, un consejo de Ministros para la Sustentabilidad y sustituyó a la Comisión Nacional de Evaluación Ambiental, creando el Servicio de Evaluación Ambiental, órgano de carácter técnico, encargado del sistema de impacto ambiental. Faltando un órgano fiscalizador, se creó a la Superintendencia del Medio Ambiente como órgano sancionatorio y de fiscalización.

Como órgano imparcial y deliberante se crean los Tribunales Ambientales de Santiago, Antofagasta y Valdivia, los cuales se reparten el territorio nacional en tres jurisdicciones, zona norte, centro y sur. Actualmente el Tribunal Ambiental de Antofagasta aún no es implementado, por lo que el Tribunal de Santiago tiene competencia sobre las causas de su jurisdicción.

Todas las instituciones anteriormente descritas, establecen relaciones con los municipios, y establecerán desafíos de gestión nuevos a la municipalidad.

En primer lugar, el Ministerio del Medio Ambiente, tendrá a los municipios como aliados estratégicos en cuanto a las materias de educación, difusión y participación ciudadana. Es la propia ley la que establece que las municipalidades recibirán, por parte del Ministerio, apoyo en la preparación y desarrollo de programas de educación y difusión ambiental, orientados a la creación de una conciencia de protección ambiental y a la promoción de la participación ciudadana, esto se puede ver reflejado actualmente en la participación del Ministerio con la Municipalidad de Lanco en la Región de los Ríos, otorgándole al Ministerio y municipios la posibilidad de elaborar convenios orientados a este fin.

Existirá además en esta alianza, la cooperación mutua, por cuanto el Ministerio solicitará al municipio el apoyo necesario para elaborar, cada cuatro años, los informes sobre el estado del medio ambiente a nivel local.

Como mencionamos anteriormente, el Servicio de Evaluación Ambiental, deberá solicitar a los municipios, informes respecto de los proyectos sometidos a evaluación, sumado a la obligación del Servicio de requerir al municipio, determinar si el proyecto en cuestión, se ajusta o no, a los planes de desarrollo comunal y de compatibilidad territorial del mismo.

En este mismo orden, el Servicio tiene la obligación de remitir a las municipalidades, toda la información de los proyectos sometidos a su consideración, utilizando a su vez, a los municipios como importante canal de publicidad e información para la participación ciudadana.

Esta nueva institucionalidad, trae consigo, una restricción a la dirección de Obras Municipales, ya que anteriormente, las direcciones podían otorgar recepción definitiva sin perjuicio del estado de avance de la evaluación ambiental, pero a partir de la nueva ley, las direcciones no podrán entregar la recepción si previamente no se ha obtenido una resolución calificadora ambiental favorable por parte del Servicio

Finalmente, como también antes referimos, los municipios podrán recibir denuncias que formulen los ciudadanos, para lo cual tendrán la obligación de tramitarlas ante los Tribunales Ambientales, dentro del plazo de 45 días desde recepcionada la denuncia, o emitir informe sobre tal, bajo la sanción de ser solidariamente responsables si es que evidenciara un daño asociado al motivo de la denuncia. En el mismo ámbito la municipalidad deberá poner en conocimiento a la Superintendencia del Medio Ambiente, para facilitar la fiscalización y sanciones que esta pueda proporcionar.

b) Ordenanzas

Como ya mencionábamos, a partir del año 2014, varios municipios se sumaron a la iniciativa de frenar, por parte del comercio, la entrega de bolsas plásticas, es por tal motivo que elaboraron ordenanzas municipales de carácter obligatorio, que sancionaba la entrega de estos productos nocivos, dicha sanción va desde multas, hasta la clausura de los locales comerciales. Estas ordenanzas tienen como fundamentos comunes, la protección del medio ambiente ante la sustitución o eliminación de las bolsas plásticas

derivadas del petróleo, su uso indiscriminado y sus efectos altamente contaminantes, nocivos y duraderos en el ambiente y para la salud del ser humano.

b.1) Considerando

Es en este contexto en que las municipalidades establecieron estudios comunes, en los cuales se determinó como antecedentes generales, lo siguiente.

El cálculo de bolsas plásticas en Chile. Se calcula en una relación de 200 bolsas por persona anualmente, lo que en particular para la municipalidad de Punta Arenas se traduce en 26 millones de bolsas al año, 20 millones en la región de Aysén, o que a nivel nacional esto se traduce en más de 3 mil millones de bolsas al año, las cuales se demoran entre 2 y 4 siglos en ser absorbidas por el medio ambiente y considerando que cada bolsa pesa aprox. 5 gramos, solo en la región de Aysén, esto se traduce en 100.000 kg de desechos plásticos que terminan depositándose en distintos lugares de la región y el país, como ríos, bosques, tranqueras, fiordos, mar abierto, etc.

- El segundo argumento más utilizado, dice relación a las consecuencias irreparables que traen estos productos al turismo, dañando no solo la flora y fauna, sino que también el paisaje, de esta manera, distintos municipios establecen razones turísticas para justificar la ordenanza, así estipula por ejemplo la municipalidad de Natales, en cuanto son reconocidos a nivel mundial por su belleza natural, presencia de parques nacionales y reservas que conservan escenarios con alta biodiversidad, flora y fauna silvestre. Producto de esto, la comuna posee una vocación turística que debe ser desarrollada en conjunto con acciones que promueven el cuidado y protección del medio Ambiente.

Que producto de los fuertes vientos característicos de la región, estos favorecen a la dispersión de residuos, especialmente de bolsas plásticas en el borde costero, mar, bosques y estepas. La municipalidad de Coyhaique declara que no es difícil asociar el concepto de bolsas plásticas, con el concepto de contaminación ambiental y paisajística.

- Finalmente se recurre a la fuente primaria de la entrega al público de este producto, fijando los esfuerzos sobre el comercio, quienes reparten a sus clientes, de manera gratuita, bolsas plásticas de manera indiscriminada, para facilitar el transporte de los productos comprados en sus tiendas, supermercados, farmacias, tiendas de retail, negocios locales y tiendas comerciales en general, lo cual constituye el principal acondicionamiento de la basura doméstica y, a través de su decoración, con los símbolos de las marcas, constituyen una forma barata de publicidad para las tiendas que las distribuyen, recordando que su principal materia prima es el petróleo, y no existiendo ningún estudio que establezca cual es la cantidad de bolsas utilizadas por cada persona, no es temerario indicar, que sin duda alguna, son más de las que necesitamos a diario.

b.2) Vistos

La mayoría, si no, todos los municipios, establecieron que estaban dentro de sus marcos legales establecidos para elaborar dichas ordenanzas municipales en cuanto les eran conferidas dichas atribuciones por:

Los artículos 1°, 5°, 19 N° 8, 118° y demás pertinentes de la Constitución Política de la República; lo dispuesto en la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y sus modificaciones, las disposiciones contenidas en el Código Sanitario; lo previsto en los artículos 1°, 3° letra c) y f), 4° letras a), b), e) y l), 5° letra d), 12°, 25° letras d) y e), 63° letra i), 65° letra k) y demás disposiciones de la Ley N° 18.695, sumado a estos las actas

del Tribunal Electoral Regional respectivo, el decreto alcaldicio previo y los acuerdos adoptados en sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo Municipal de la comuna.

Configuran el sustento legal que otorga validez y legitimidad a la ordenanza municipal de uso, prohibición y reemplazo de bolsas plásticas.

b.3) Definiciones Generales

Para establecer definiciones, utilizadas en las ordenanzas, vamos a remitirnos a lo señalado en la Ordenanza N° 244 sección B de 23 de Enero de 2014, de la Ilustre Municipalidad de Punta Arenas, en relación a las definiciones de su artículo 2.

i) Bolsa o recipiente de polietileno o polipropileno :

Se entiende como cualquier tipo de bolsa plástica o cualquier recipiente que se produzca a partir del petróleo y sus derivados.

ii) Bolsa o recipiente biodegradable:

Son todas aquellas bolsas o recipientes que cumplan con las normas internacionales EN 13432 (Unión Europea) y ASTM D-6400 (USA) en las que se establecen los requisitos técnicos para los materiales plásticos biodegradables y compostables. Se requiere un ambiente microbiano intenso para su degradación y no se pueden fabricar a partir de plástico reciclado. Requieren un proceso de clasificación especial y reciclaje separado.

iii) Bolsas o recipientes oxobiodegradables:

Son todas aquellas bolsas o recipientes que cumplan con las normas internacionales EN 13432 (Unión Europea) y ASTM D-600 (USA) en las que se establecen los requisitos técnicos para los materiales plásticos biodegradables y compostables. Este proceso tiene dos etapas que permiten

que el plástico se degrade en cualquier ambiente: Fragmentación por oxidación y degradación. Se pueden producir a partir de plásticos reciclados. Son totalmente reutilizables y reciclables.

iv) Alimento Perecedero:

Todo alimento que conserva sus propiedades, solo durante un espacio de tiempo determinado.

v) Bolsas o recipientes compostables:

Son aquellas bolsas o recipientes fabricados con un material compuesto a base de materias primas naturales renovables (azúcar, almidón, cereales, aceite, maíz, entre otros), que a través de un proceso, se desestructuran, obteniendo un material que iguala el comportamiento de los plásticos convencionales, por lo que no contaminan en su producción, son 100% orgánicos y se biodegradan en un ambiente de compostaje adecuado en un tiempo aproximado de 180 días. También son conocidos como "biobolsas".

vi) Bolsas o recipientes reutilizables:

Son aquellas bolsas o recipientes que sirven para transportar productos y que poseen más de un uso. Son confeccionadas con algún material durable, tales como: tela o tejido biodegradable (TNT), crea, aspillera, entre otros, que permitan una larga vida.

b.4) Uso, Prohibición y reemplazo

De esta manera, las distintas municipalidades elaboraron ordenanzas con la misma finalidad, la de eliminar progresivamente las bolsas plásticas, para ello, establecieron reglas para el uso, prohibición y reemplazo de estas. Dentro de las disposiciones más destacadas podemos encontrar.

- Municipalidad de Punta Arenas Ordenanza N° 244 sección "B" del 23 de Enero de 2014:

"Artículo 3

Sustitúyase en la comuna de Punta Arenas, el uso de bolsas de polietileno o de cualquier polímero plástico, y la utilización y entrega de las mismas al público, en todo local comercial de la ciudad, que se utilicen para el transporte de mercadería, productos y/o artículos, aún aquellas que se indican como biodegradables u oxobiodegradables. Quedan exceptuadas aquellos envases que se utilicen exclusivamente para envolver alimentos perecederos; tales como productos cárnicos, pescados y mariscos, productos de rotisería y de fiambreería, además de las utilizadas en alimentos al vacío y como contenedores de residuos cumpliendo la normativa legal vigente.

Las bolsas de polietileno o de cualquier polímero plástico deberán ser progresivamente sustituidas por bolsas reutilizables que resulten compatibles con la minimización del impacto ambiental."

- Municipalidad de Coyhaique Ordenanza N°5 del 17 de Octubre de 2014.

"Artículo Primero

Sustitúyase por bolsas reutilizables o de papel, la provisión o entrega al público en todo local comercial (supermercados, farmacias, y comercio en general) de bolsas o recipientes de polietileno, o de cualquier polímero o similares (bolsas plásticas, en su sentido natural y obvio), aún aquellos que se indican como biodegradables, oxobiodegradables o biobolsas, y que usualmente se utilizan para el transporte de mercadería productos y/o artículos.

Quedan exceptuados de la presente sustitución aquellos envases que se utilicen para la conservación de alimentos perecederos tales como carnes, verduras, o legumbres, pescados o mariscos, productos de rotisería y de fiambrería, además de las utilizadas en alimentos al vacío y como contenedores de residuos, cumpliendo la normativa legal sanitaria vigente.

La presente ordenanza rige para el comercio ubicado dentro del área urbana o rural de la comuna de Coyhaique, indistintamente."

De esta manera, los municipios de Punta Arenas, Coyhaique, Cisnes, Chile Chico, Cochrane, Futaleufú, Puerto Natales entre otras, adhieren a esta ordenanza de prohibir, restringir, sustituir o reemplazo de bolsas plásticas, más o menos todas establecen lo mismo, se prohíbe a los comerciantes su distribución, se exceptúan ciertos elementos por salubridad y se especifica claramente cuáles serán los elementos prohibidos.

Dichas ordenanzas a su vez traen con sígo la implementación por parte de los municipios de información hacia la ciudadanía, en conjunto con la obligación por parte de los comerciantes de exhibir dicha ordenanza en sus locales e informar a sus clientes, teniendo el plazo, por regla general, de entre nueve meses y un año para eliminar totalmente la entrega de bolsas plásticas, en algunos casos de manera progresiva. De esta manera la ordenanza de Punta Arenas establece:

"Artículo 4".

Los titulares de los establecimientos comerciales, tales como, supermercados, autoservicios, almacenes y comercio en general de diversos productos al por mayor y al detalle, deberán proceder a la sustitución, dentro del plazo de un año contado desde la entrada en vigencia de la presente ordenanza.

"Artículo 5".

Los comerciantes, deberán, además exhibir en un lugar visible para sus clientes la presente ordenanza e informarles el momento, dentro del año señalado, en el artículo anterior, la fecha en que dejarán de ofrecer al público bolsas plásticas para contener la mercadería."

Pero además, las municipalidades se otorgan obligaciones para velar con la finalidad de esta ordenanza, principalmente en cuanto a la difusión de la ciudadanía y de la correcta implementación de las medidas, cumpliendo con esta manera con su principal finalidad, de satisfacer las necesidades de la comunidad, proponer y velar por su participación.

En este plano, la Ilustre Municipalidad de Natales en Decreto N° 3015 del 4 de Septiembre de 2014, establece:

"La Municipalidad de Natales a través de la Administración Municipal (Unidad de Medioambiente) tendrá a su cargo la implementación y el seguimiento de la sustitución establecida en el artículo 2° de la presente debiendo además:

a) Proporcionar la debida difusión, información concientización y educación de la comunidad local respecto al tema.

b) Informar y capacitar a los destinatarios de esta ordenanza, acerca del uso de bolsas reutilizables que sustituya a las bolsas plástico (de polietileno).

c) Entregar bolsas reutilizables a la comunidad en el periodo previo a la aplicación de la ordenanza.

d) Invitar a empresas a establecer convenios de colaboración con el municipio en la entrega de bolsas reutilizables a la comunidad.

e) Crear un Registro de fabricantes y distribuidores de bolsas plásticas biodegradables, compostables y reutilizables.

g) Impulsar la reconversión de empresarios de la industria del plástico para adaptar su actividad económica a la presente ordenanza. "

Similares redacciones encontramos en otras municipalidades, algunas con menos recursos, no se comprometían a la entrega de bolsas reutilizables y otras no se comprometían con el registro de fabricantes, en tanto otras llamaban u obligaban a los comerciantes y fabricantes de bolsas a adherirse a este registro municipal.

Una última facultad que los municipios establecieron a través de las Ordenanzas, es la de fiscalizar y de establecer multas para quienes no respeten esta normativa, incluyendo algunas, la finalidad a la que serán destinados dichos fondos que ingresen a las arcas municipales por concepto de la normativa ambiental municipal.

La municipalidad de Futaleufú en la Modificación a la "Ordenanza Local Sobre Medio Ambiente, Aseo y Ornato" De la restricción de Bolsas Plásticas Degradables, establece:

"Art.9".

La Autoridad de Aplicación tendrá facultades de fiscalización respecto del cumplimiento de la presente Ley y del reglamento que en su consecuencia dicte.

A tal efecto creará un Registro de Fabricantes, Distribuidores e Importadores de Bolsas Biodegradables al servicio de los comerciantes y/o biodegradabilidad de sus productos, expedida por la citada Autoridad como requisito obligatorio e indispensable para el otorgamiento de las correspondientes habilitaciones.

Por vía reglamentaria se fijarán criterios para determinar la degradabilidad y/o biodegradabilidad de los productos sujetos a certificación en términos que resulten compatibles con esta legislación.

Art. 10°:

Los fondos que ingresen en concepto de multas, serán utilizados por el Municipio, prioritariamente para la Gestión Integral de los Residuos Urbanos.

Los establecido en esta Ley lo será sin perjuicio de las disposiciones de carácter especial referentes a seguridad, protección de la salud, e higiene de los productos envasados, medicamentos, transporte y residuos peligrosos."

En tanto la Ordenanza de Chile Chico establece directamente en Decreto Exento N° 074 de 21 de Enero de 2014 que :

"Artículo 7".

Las facultades de fiscalización respecto del cumplimiento de la presente ordenanza la tendrán los inspectores Municipales."

Incluso otras ordenanzas como la ya citada de Natales, establece:

"Artículo 6".

Corresponderá a Carabineros de Chile y a los Inspectores Municipales de la Ilustre Municipalidad de Cisnes, la fiscalización de las disposiciones contenidas en la presente Ordenanza. Sin perjuicio que la ley o leyes puedan otorgar a otras autoridades respecto de las materias tratadas en la presente ordenanza."

En cuanto a las multas, todas incluyen un rango que va desde las 0,25 hasta las 5 Unidades Tributarias Mensuales, sin sobrepasar el máximo legal que les permite la Ley N° 18.695 , en tanto la municipalidad de Cochrane en Ordenanza N°1638 de del 16 de Octubre de 2014 establece:

"Artículo 10".

Las sanciones para los establecimientos en que se verifique infracción o transgresión a las normas de esta ordenanza y/o cronograma fijado en el artículo 2° son:

a) Apercibimiento escrito a los locales en los que no se acatare el instructivo dado por la ordenanza.

b) Multa de 0,25 a 1 unidad tributaria mensual en caso de reincidencia en la infracción en caso omiso al apercibimiento contemplado en la letra anterior, deberá aplicarse el máximo de la sanción establecida, esto es, una unidad tributaria mensual. Las multas serán aplicadas por el Juzgado de Policía Local correspondiente."

En cambio otras más drásticas como la Ordenanza de la I. Municipalidad de Puerto Cisnes en Decreto N° 4141 del 6 de Noviembre del año 2014

"Artículo 8".

La infracción a esta normativa por parte de los titulares de los establecimientos comerciales tendrá una sanción equivalente a 3 UTM en la primera infracción detectada, la que aumentará a 5 UTM en caso de reincidencia y por cada nueva infracción cometida."

c) Objeciones de Legalidad

Una vez aprobadas y publicadas las ordenanzas municipales, comenzaron a regir, en cada municipalidad, normas para los comerciantes y clientes en cuanto a la entrega de bolsas plásticas y retiro gradual de los comercios establecidos. Poco tiempo pasó para que los particulares afectados, principalmente los comerciantes de bolsas plásticas, comenzaran a hacerse escuchar cada vez con más fuerza, hasta que Don Allan Ivelic y don Isaías Cattaneo consultaron ante la Contraloría General de la República

por la legalidad de las ordenanzas municipales N°17 y 244 de las municipalidades de Natales y Punta Arenas, respectivamente, que prohibían la entrega y uso de este producto.

A dicha consulta, la contraloría se pronunció favorable a los comerciantes en dictamen N° 86.870 del diez de Noviembre de 2014⁷

" En este contexto, se debe señalar que no es posible que a través de una ordenanza se afecte, mediante una prohibición, el derecho a desarrollar una actividad económica, que asegura el artículo 19, N° 21°, de la Constitución Política (aplica criterio contenido en el dictamen N° 40.254, de 2013).

Ahora bien, analizadas las ordenanzas en comento, cabe indicar que, en primer término, la de Torres del Paine -sobre uso de bolsas plásticas en dicha comuna- en su artículo 1°, establece "la prohibición del uso y venta de bolsas de polietileno, la utilización y entrega de estas por el comercio en general, para el transporte de productos o mercaderías", previendo su reemplazo progresivo por las bolsas que indica.

Por su parte, la respectiva ordenanza municipal de Cabo de Hornos, en su artículo 1°, preceptúa "Prohíbese en los comercios establecidos" en la comuna, "la utilización de bolsas plásticas de polietileno a los fines de la entrega de mercaderías allí comercializadas".

Enseguida, la ordenanza municipal de Natales, sobre uso de bolsas plásticas, en su artículo 2°, dispone que las "bolsas de polietileno deberán ser progresivamente reemplazadas por bolsas reutilizables y que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental", agregando, en su artículo 3°, que los establecimientos deben proceder a su reemplazo en el plazo que indica.

A su vez, la correspondiente ordenanza municipal de Punta Arenas, en sus artículos 3° y 4°, ordena sustituir, en el plazo y por las bolsas que indica, “el uso de bolsas de polietileno o de cualquier polímero plástico, y la utilización y entrega de las mismas al público, en todo local comercial de la ciudad, que se utilicen para el transporte de mercadería, productos y/o artículos”, con las excepciones que señala.

Por último, la ordenanza relativa a la materia de la Municipalidad de Pucón establece, en su artículo 8°, que a partir del plazo que indica “deberán estar absolutamente sustituidas las bolsas no biodegradables en la Comuna de Pucón, tanto en el comercio mayorista y minorista”, con la salvedad que enuncia.

Finalmente, cabe anotar que las aludidas ordenanzas, con excepción de la última mencionada, establecen multas pecuniarias por las infracciones y contravenciones a las mismas.

Como es posible advertir, las ordenanzas de que se trata establecen, en el mediano plazo, una prohibición de uso y venta de los materiales que detallan para el comercio en las respectivas comunas, disposición que requiere del correspondiente sustento legal.

Asimismo, al carecer tales regulaciones de la pertinente fuente legal, tampoco ha procedido el establecimiento de las sanciones que, en su caso, se contemplan en ellas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 15.737, de 2000).

Por consiguiente, corresponderá que las aludidas municipalidades adopten las medidas pertinentes, con el objeto de dejar sin efecto o adecuar dichas ordenanzas a la normativa vigente, informando de ello a la respectiva Contraloría Regional.

Sin perjuicio de lo anterior, cumple con indicar que actualmente se tramita en el Congreso un proyecto de ley, contenido en el Boletín N° 9133-12, que trata sobre la contaminación por bolsas plásticas no biodegradables, lo que, en su caso, puede dar lugar a un nuevo análisis en relación con la materia en comento."

El dictamen de la Contraloría es contundente al establecer que las municipalidades exceden a sus atribuciones en cuanto a sus facultades potestativas, estableciendo medidas prohibitivas que no tienen un sustento legal, principalmente se refiere al artículo 19 N°21 de la Constitución, que garantiza el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

Independiente de lo claro y conciso del dictamen, queremos hacer un breve análisis, en cuanto, a puntos que consideramos vitales expuestos por la Contraloría, creemos relevante reafirmar lo establecido en esta tesis específicamente en estos argumentos.

En primer lugar, hace referencia a los artículos 4° letra b) y 5° inciso tercero, en cuanto a que:

"Ambos de la ley N° 18.695, preceptúan, por una parte, que las entidades edilicias, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, y, por otra, que, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, los municipios pueden colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales." reconociendo la potestad municipal, en el mismo orden agrega *"las municipalidades, a través de la unidad encargada de la función de medio*

ambiente, aseo y ornato, se encuentran habilitadas para ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con el medio ambiente; para aplicar las normas ambientales de su competencia a ejecutarse en la comuna; y para elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental, para cuyo efecto el concejo puede solicitar un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente."

No deja dudas de las atribuciones medio ambientales del municipio, pero argumenta en sí misma, que las municipalidades no pueden ir en contra de la Constitución ni de las leyes, precisamente en contra del artículo 19 N°21 declarando la ilegalidad que se comete al no respetar los artículos 6 y 7 de la misma carta fundamental, que establecen el principio de legalidad, en cuanto estas normas deben someter su acción a la Constitución y a las disposiciones dictadas conforme a ella, excediendo en este caso las facultades que les ha sido otorgadas en los artículos destacados de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En cuanto se refiere a la ley N° 18.695 en su artículo 12°, si bien reconoce la facultad de los municipios para dictar ordenanzas -normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, recalca la postura, de que a través de una ordenanza municipal, no se pueden imponer requisitos mayores a los que la propia ley establece, estableciendo un criterio de derecho estricto, sobre las materias que puedan ser reguladas por una ordenanza o decreto alcaldicio, en este caso en particular, no se puede, a través de una normativa municipal, contradecir o establecer reglas que no sean acordes al art. 19 N°21.

Siendo bastante contundente y sustentable por sí mismo el dictamen de la Contraloría, no cabe duda, que los municipios incurrieron en un acto de ilegalidad, al sobre pasar las atribuciones que la ley les permite, transgrediendo garantías constitucionales.

Por tal motivo, a nuestro criterio, la única manera de que los municipios puedan decretar normas de carácter obligatorio, en cuanto a la distribución de bolsas plásticas, tiene relación a crear convenios vinculantes entre los comerciantes y la municipalidad, de tal manera, al acceder voluntariamente los particulares, la municipalidad podrá regular dicha materia, por ordenanza, estableciendo multas, pero solo a aquellos comerciantes que accedan al convenio, para lo cual deberán desarrollar alguna estrategia que beneficie, tanto al municipio como a los particulares. Mediante esta fórmula, la ordenanza no vulnerara la garantía constitucional del artículo 19 N°21, ya que al acceder voluntariamente a esta restricción, no se viola el derecho de los fabricantes de bolsas plásticas, ya que, serían los propios comerciantes, quienes voluntariamente no adquieran dichos productos, y no por una imposición municipal. De tal manera, las multas asociadas en una ordenanza, tendrían aplicación sobre todos aquellos que accedieron voluntariamente al convenio, y que han incumplido con su obligación a la cual accedieron de forma voluntaria. Dependerá de que estrategia utilice la municipalidad, de cuantos comerciantes se adhieran a ella, y prefieran el convenio con la municipalidad a seguir comprando plástico a los fabricantes de bolsas.

d) Proyecto de ley

Al final del dictamen de Contraloría, hubo una referencia a un proyecto de ley, el cual puede hacer cambiar el criterio adoptado por Contraloría, en cuanto a la atribución de las municipalidades de crear ordenanzas, que regulen el uso de algún material que consideren nocivo para el medio ambiente.

Actualmente existe un proyecto de ley que es la fusión de varios proyectos ambientales presentados, pero que posteriormente al dictamen de la Contraloría toma vigor y fue parte de un debate en la cámara de diputados,

finalmente dicho proyecto fue aprobado, estableciendo la prohibición del uso de bolsas plásticas en la Patagonia Chilena, actualmente el proyecto de ley se encuentra durmiendo en el Senado a la espera de su discusión.

d.1) Ingreso de Proyecto

A través de los años, en la honorable Cámara de Diputados, diversos parlamentarios, han presentado una innumerable cantidad de proyectos de ley sobre esta materia, en todos ellos han existido discusiones, indicaciones, aprobación por parte de las comisiones medio ambientales, pero es menester mencionar, que aún, después de casi una década, aún no se ha aprobado proyecto alguno para convertirse en ley.

Podemos mencionar los boletines N° 6045-12, 6080-12, 6520-12, 6585-12, los cuales fueron refundidos en un solo proyecto de ley en 2009, en boletín N°6045-12 que descansa en segundo trámite constitucional, además podemos mencionar otros más recientes, como boletín N° 9878-06 y 9133-12, que tienen relevancia, ya que, han sido, los que mayor debate han generado en la cámara y son principalmente a ellos que nos referiremos y por ser el segundo al que hace mención la Contraloría en el dictamen antes aludido.

Con fecha 10 de Octubre de 2013, se presenta un proyecto de ley Boletín N°933-12 que tiene como iniciativa, eliminar definitivamente el uso de bolsas plásticas en la Patagonia chilena, presentando un artículo único

"Artículo único.- "Sustitúyase por completo el uso de bolsas de polietileno, polipropileno u otra clase de material no biodegradable supermercados, almacenes, tiendas, kioscos y cualquier otro tipo de comercio para la contención y transporte de las mercaderías que expenden a sus clientes, quedando prohibido su uso dentro del territorio de la Patagonia chilena, siendo reemplazadas por aquellas de papel, género o algodón."

Dicho proyecto, al igual que los anteriores, fue aprobado por la comisión de medio ambiente y votado con aprobación en la cámara de diputados, pero descansa, en espera de su segundo trámite constitucional, la cámara revisora, que en esta oportunidad recae en el Senado, lo que solo demuestra la falta de disposición política, lo que solo demuestra que aún es prioridad los intereses económicos de los particulares que la protección del medio ambiente.

Para nuestro análisis, el proyecto presentado por moción parlamentaria en 2014, en boletín N° 9878-12, tiene más contundencia, ya que dota a los municipios de autoridad regulatoria y fiscalizadora, entregando a los jueces de policía local la administración de multas por la transgresión de la normativa ambiental municipal. De tal forma a través de una ley, se otorga al municipio la atribución de generar ordenanzas municipales con la amplia facultad de restringir el uso de bolsas plásticas.

Argumentando prácticamente los mismos elementos que las ordenanzas declaradas ilegales por Contraloría, recurre al volumen producto de la entrega indiscriminada a clientes, entrega informes sobre daño ambiental irreparable y toma en consideración como principal agente dañino el producto derivado del petróleo, tomando como bastión de lucha, la garantía constitucional del artículo 19 N°8:

"La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

En concreto, este proyecto de ley busca otorgar dentro de las atribuciones específicas de las municipalidades, la facultad de dictar ordenanzas en beneficio medio ambiental, estipulando para ello, la modificación del artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.965:

"Artículo 25.- A la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato corresponderá velar por:

a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna;

b) El servicio de extracción de basura;

c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna;

d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente;

e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y;

f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente."

El proyecto de ley, busca adicionar como inciso final a estas atribuciones y obligaciones, lo siguiente:

"En el cumplimiento de las funciones antes descritas, podrán las Municipalidades mediante la ordenanza respectiva, desarrollar un plan gradual tendiente a eliminar, restringir, limitar o establecer parámetros mínimos de calidad relativos a la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas sean estas biodegradables o no degradables que tengan por objeto el transporte de mercaderías respecto de los establecimiento de comercio

tales como, supermercados, farmacias, multitiendas, kioscos y otros análogos”

Si recordamos el dictamen de la contraloría, el principal argumento para declarar ilegal las ordenanzas sobre uso, prohibición y reemplazo de bolsas plásticas, tiene relación a la falta de atribuciones legales por parte del municipio, para limitar mediante ordenanza, una actividad económica determinada. Sin embargo, si se aprobara esta normativa, no podría esgrimirse tal argumento de derecho estricto, ya que, interpretando estrictamente la ley, estaría facultado constitucionalmente para restringir su uso, recordemos, por la facultad potestativa derivada desde el artículo N°118 de la Constitución, reflejado en el artículo N°12 de la ley 18.695, que faculta a la municipalidad para generar normas de carácter general y obligatorias, conforme a las atribuciones y facultades otorgadas en la misma ley.

e) Soluciones

La aprobación de este artículo, permitiría a las municipalidades, regular, a su criterio, la administración de las cantidades de desperdicios y que materiales consideran nocivos y dañinos para su medio ambiente.

Actualmente este proyecto de ley, ha sido aprobado por la comisión de medio ambiente, si bien se han presentado indicaciones y observaciones, ha sido aprobado por la cámara de diputados y se encuentra a la espera del segundo trámite legislativo, al igual que los otros proyectos mencionados.

Lo que demuestra a nuestro criterio, que principalmente existe falta de voluntad política, no así, falta de voluntad ciudadana ni por parte de los municipios, quienes entretanto se han visto limitados a crear convenios con los comerciantes, principales adquirentes de bolsas para su distribución gratuita, en esta línea, la municipalidad de Paillaco en la región de los Ríos ha sido la primera en innovar y realizar concretamente medidas en esta

dirección, por cuanto ha firmado convenios con los particulares para un retiro progresivo de las bolsas plásticas en un plazo de un año, convenio que al ser firmado de manera voluntaria por el particular, lo obligan en cuanto a someterse a las estipulaciones de este y a la ordenanza municipal que así lo establece con el sustento legal de un convenio firmado entre las partes, a ella se han sumado comunas como Cohyaique, Punta Arenas y otras.

En otra medida la municipalidad de Puerto Williams ya había establecido en su ordenanza esta funcionalidad, pero aún no ha logrado avances, aún no es suficiente, falta esa cuota de disposición política, conciencia medio ambiental y principalmente, priorizar por parte de la clase política, los intereses ciudadanos, en este caso medio ambientales, al dinero en sus bolsillos y sus intereses económicos.

CONCLUSIONES

1.- Las municipalidades históricamente han sido parte fundamental de la administración chilena, desde la época del derecho indiano, como en su época republicana hasta la actualidad, esto debido principalmente a su cercanía con la ciudadanía, siendo, por excelencia, la institución a través de la cual el estado desarrolla las acciones que más directamente afectan la vida de las personas.

2.- La potestad reglamentaria municipal ha evolucionado, junto al Estado, pero siempre a la sombra de las decisiones del poder central, ya que si bien en un comienzo existía un cierto grado de autonomía en ella, siempre debía estar alineada con las definiciones que adoptaba la corona española, luego, en la época republicana no fue muy distinto, y sólo recién en el siglo pasado, logró una mediana autonomía, la cual no duró por mucho tiempo, pasando a ser actualmente una potestad reglamentaria limitada en cuanto a su autonomía.

3.- La potestad reglamentaria municipal está limitada principalmente por cuatro aspectos normativos y sociales, en ese orden.

En primer término tiene su límite en la Constitución, el principio de legalidad y el respeto a las garantías constitucionales en ella establecidas.

En un segundo orden, ella está limitada por la ley, lo que debe entenderse en dos sentidos, por una parte, la potestad reglamentaria municipal no puede versar sobre materias que el constituyente ha reservado a ley o a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, y, por otro lado, las ordenanzas municipales deben contar con un fundamento legal que permita su dictación, el cual se encuentra básicamente en las atribuciones que, a los municipios, les confiere la ley 18.965, sin que se pueda sobrepasar dicho límite.

Como un tercer elemento, encontramos el control ciudadano, ya que ellos tienen la facultad de recurrir ante el municipio, los tribunales de justicia o la contraloría general de la república, mediante el reclamo de ilegalidad municipal, el recurso de protección, una solicitud de pronunciamiento a contraloría o, simplemente, acudiendo a las instancias de participación ciudadana que la propia municipalidad debe garantizar, incluyendo en ello la posibilidad de plebiscito comunal, cuando de alguna u otra forma, los ciudadanos consideren sus derechos en riesgo o afectados por la dictación de una ordenanza municipal.

4.- Las bolsas de material plástico son nocivas para el medio ambiente, y su daño es permanente en el tiempo, diversos estudios técnicos avalan la posición de las municipalidades, ya que su distribución gratuita, a modo de publicidad y para transporte de abarrotes, es excesivo e innecesario, existiendo diversos mecanismos de reemplazo, los cuales no traerán consigo inconvenientes ni costos para los ciudadanos ni el medioambiente, es solo disposición, entender que las prioridades deben ser el bien común, no el particular, y nuestro medio ambiente es parte de nuestro bien común, un bien superior irremplazable.

5.- Las ordenanzas municipales de uso, prohibición y reemplazo de bolsas plásticas dictadas por las municipalidades de la zona extremo sur de Chile, adolecían de vicios legales, así lo determinó de buena manera la Contraloría General de la República, al establecer que violentaban el derecho de los particulares de ejercer libremente su profesión o actividad, vulnerando el artículo 19 N° 21 de la Constitución, al sobrepasar sus atribuciones en cuanto a materias medio ambientales. Si bien, la jurisprudencia le reconoce la facultad municipal para generar normas generales y obligatorias en materia medio ambiental, lo hace de manera limitada, dado que no es una atribución otorgada expresamente a ella, y las facultades de la administración, deben interpretarse restrictivamente, no resulta posible vulnerar garantías constitucionales de los particulares, en este

caso, sobre su derecho a ejercer libremente una actividad económica, mediante una norma de inferior jerarquía y a la cual no se le ha otorgado particularmente tal facultad.

6.- Los diversos proyectos de ley que se encuentran descansando en el Senado a la espera del segundo trámite constitucional, vienen a solucionar dos aspectos básicos tratados en esta memoria. Por una parte, prohíben directamente el uso de productos nocivos para el medio ambiente, impidiendo su distribución de manera gratuita o pagada; y, por la otra, el proyecto de ley boletín N°9878-06 de 2015, propone la modificación del artículo 25 de la ley 18.965, otorgando por ley la facultad de las municipalidades para dictar ordenanzas tendientes a prohibir el uso de estos productos altamente dañinos para el medio ambiente. Sin embargo debe esperarse no solo que tales proyectos de ley se aprueben efectivamente, sino también que superen el control de constitucionalidad que debe efectuar el Tribunal Constitucional, toda vez que sólo la ley puede prohibir el ejercicio de una actividad económica, sin que sea posible que ésta delegue dicha atribución a una norma de inferior jerarquía.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGANDOÑA, Manuel Daniel. Potestad Reglamentaria de los Órganos Constitucionales. Revista Chilena de Derecho, XI(2/3):461– 469, 1984.
- ASIPLA, Industriales del Plástico. Medio Ambiente. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.asipla.cl
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Derecho Administrativo General. Santiago. Chile: Legal Publishing, 2014. 794 p.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Fundamentos Del Derecho Ambiental. Editorial Ediciones Universitarias de Valparaíso. 2ª.ed. Valparaíso, 2015. 549 p.
- BIBLIOTECA Nacional Congreso de Chile. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695. [Fecha de consulta: 22 Octubre 2016]. Disponible en: <http://www.leychile.cl>
- BOTTO LEÓN, Irma. Potestad Reglamentaria Municipal. Memoria de Grado. Valparaíso: Universidad de Valparaíso, 1944.
- CAMARA de Diputados de Chile. Boletín N°933-12. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.camara.cl
- CONTRALORIA General de la República. Dictamen N° 86.870, 2014. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.contraloria.cl
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo. El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. Revista de Derecho PUCV, 1er Semestre: 409 - 440, 2009.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo. La potestad reglamentaria de las entidades territoriales. Los reglamentos regionales, las ordenanzas y los reglamentos municipales. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte Sede

Coquimbo 1999, p. 109 – 146. [Fecha de Consulta: 20 de Septiembre 2016].
Disponibile en: <http://revistaderecho.ucn.cl/index.php/rducn/article/view/276/275>

DÍAZ GARCÍA, L. Ivan. Chile El Gobierno Local. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. [Fecha de Consulta: 12 de Septiembre 2016]. Disponible en: www.juridicas.unam.mx.

FERNÁNDEZ RICHARDS, José. Derecho Municipal Chileno. Santiago: Jurídica, 2007. 429 p.

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos. La Potestad Reglamentaria de los Gobiernos Regionales: Algunas notas preliminares. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XXIII: 259 - 300, 2002.

ILUSTRE Municipalidad de Cabo de Hornos. Decreto N° 1033, 2013. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.imcabodehornos.cl

ILUSTRE Municipalidad de Chile Chico. Decreto Exento N° 74, 2014. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.chilechico.cl

ILUSTRE Municipalidad de Cisnes. Decreto N° 4141, 2014. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.municipalidaddcisnes.cl

ILUSTRE Municipalidad de Coyhaique. Ordenanza N° 05, 2014. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.coyhaique.cl

ILUSTRE Municipalidad de Futaleufú. Ordenanza local sobre medio ambiente, aseo y ornato. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.futaleufu.cl

ILUSTRE Municipalidad de Puerto Williams. Decreto N° 1033. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.ptowilliams.cl

ILUSTRE Municipalidad de Punta Arenas. Ordenanza N° 244, 2014. [Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.puntaarenas.cl

ILUSTRE Municipalidad de Torres del Payne. Decreto Alcaldicio N° 684, 2013.
[Fecha de consulta: 29 de Noviembre 2016]. Disponible en: www.torresdelpayne.cl

PAREJO ALFONSO, Luciano; Jiménez-Blanco, Antonio; A. y Ortega Álvarez, Luis,
Manual de Derecho Administrativo. Volumen I. Barcelona: Ariel S.A., 1996. 928 p.

ROJAS CALDERÓN, Christian. Las Potestades Administrativas en el Derecho
Chileno. Santiago: Legal Publishing, 2014. 180 p.

UNIVERSIDAD AUSTRAL. La Potestad reglamentaria autónoma en la constitución
chilena. Revista de Derecho Universidad Austral de Chile, X(1):75 – 79, 1999.

VALDEBENITO INFANTE, Valdebenito. Evolución Jurídica del Régimen Municipal
en Chile (1541-1971). Santiago: Jurídica, 1973. 286 p.