



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**REVISIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA MUNICIPAL DESDE EL
ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO**

**MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE**

AUTORES:

NICOLÁS FELIPE EULUFI MUÑOZ
MATÍAS ANDRÉS TORRES VALENZUELA

PROFESORA GUÍA
NATALIA MUÑOZ CHIU

SANTIAGO DE CHILE

2023

Este Trabajo va dedicado a todos aquellos amigos y compañeros de la facultad de derecho de la Universidad de Chile, el esfuerzo hace posible que estudiantes con desconocimiento absoluto de las ciencias jurídicas puedan perfeccionarse hasta llegar a ser abogados para la República.

Los Autores.

En primer lugar, deseo agradecer a Dios, quien es mi creador y me ha otorgado la posibilidad de desarrollarme académicamente. En segundo lugar, pero no menos importante, deseo agradecer a mi familia, quienes son mi sostén. Sé que cuento con su apoyo incondicional y valoro el amor que sienten por mí. Agradezco en especial a Loreto, mi amada esposa, a Bonnie, nuestro perro, a mis padres, abuelos y hermanos. Asimismo, deseo expresar mi agradecimiento a mis amigos, tanto los de la ciudad de Talca como los de la ciudad de Santiago. Ellos me han acompañado durante muchos años y me han enseñado el valor de la fraternidad y la hermandad. Por último, quiero agradecer a la universidad que me ha acogido. Siento una profunda gratitud por llevar esta alma mater en mi vida y por el conocimiento y las experiencias que he adquirido a través de ella.

Nicolás Felipe Eulufi Muñoz

A mi familia, quienes desde mi ingreso a la carrera de Derecho han sido mis soportes emocionales para poder avanzar en los distintos desafíos que se me presentaron. En especial a mi madre, quien a pesar de la distancia que nos separó durante mi época universitaria velo en todo momento por mi bienestar con su cariño y amor

A Neo, mi perro, quien durante el periodo de titulación siempre me acompañó en las largas jornadas de estudio y me distraía de los momentos más estresantes, con sus ronquidos al dormir, con sus exigencias de salir a pasear o con los simples movimientos de cola que lograban mejorar mi ánimo de un momento a otro.

Matías Andrés Torres Valenzuela

Índice

<i>CAPÍTULO 1: MARCO NORMATIVO MUNICIPAL ACTUAL EN CHILE Y LA IMPORTANCIA PRESUPUESTARIA PARA CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES CON EL CIUDADANO</i>	12
1. Gobierno local: fines y objetivos.	13
2. Concepto de autonomía constitucional e incidencia en la administración presupuestaria	16
3. Marco legal municipal en Chile	18
3.1. Ley orgánica constitucional, funciones y potestades de las municipalidades.	18
3.2. Funciones y potestades de las municipalidades otorgadas por la LOCM 19	
3.2.1. Potestades privativas	19
3.2.1.1. La elaboración, aprobación y modificación del plan comunal de desarrollo (PLADECO)	20
3.2.1.2. La confección del plan regulador comunal	21
3.2.1.3. La promoción del desarrollo comunitario.....	22
3.2.1.4. La aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna	22
3.2.1.5. El aseo y ornato de la comuna	23
3.2.2. Facultades colaborativas	23
3.2.2.1. Educación y cultura	23
3.2.2.2. Salud pública y protección del medio ambiente	24
3.2.2.3. Asistencia social	25
3.2.2.4. Urbanización, vialidad urbana y rural	26
3.2.2.5. Prevención de riesgos y ayudas concretas en situaciones de emergencia o catástrofe	27
3.2.2.6. Medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaboración en su implementación.....	27

4. Importancia del financiamiento para el cumplimiento de los fines entregados por la legislación	28
<i>CAPÍTULO 2: RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL</i>	29
1. Introducción al régimen de financiamiento municipal.....	29
2. Marco jurídico constitucional del financiamiento municipal.....	32
3. Ley orgánica constitucional de municipalidades (LOCM)	33
4. Ley de rentas municipales - Fuentes de ingresos municipales	35
4.1. Ingresos de bienes municipales	36
4.2. Ingresos de empresas y servicios públicos	36
4.3. Impuestos municipales	37
4.4. Aporte fiscal	40
4.5. Participación municipal en el impuesto territorial.....	40
4.6. Recursos por derechos municipales	41
4.7. Rentas varias	42
4.8. Régimen sancionatorio y mérito ejecutivo	43
5. Fondo Común municipal (FCM)	43
5.1. Mecanismo de distribución del FCM	47
6. Otras fuentes de ingresos municipales.....	48
6.1. Papel del FNDR	49
7. Análisis crítico respecto del financiamiento municipal	50
<i>CAPÍTULO 3: ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y COMO PUEDE AYUDAR AL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO MUNICIPAL?</i>	53
1.- Que es el Análisis Económico de Derecho.	53
1.1 Origen del AED	54
1.2. Clasificación del AED.....	56
2. La eficiencia como principal mecanismo del AED	58
3. Otros elementos que se deben considerar al realizar el análisis económico.	61

4. ¿Es posible utilizar el AED dentro del marco normativo presupuestario municipal?	63
<i>CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y SU VINCULACIÓN CON EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO</i>	
<i>65</i>	
1. Nociones generales	65
2. Etapas del ciclo presupuestario	66
2.1. Elaboración	67
2.2. Discusión	68
2.2.1. Presupuestos participativos en el contexto de la etapa de discusión	69
2.3. Modificaciones presupuestarias	71
2.4. Control	72
3. Análisis Económico del Derecho y su vinculación con los principios de eficacia y eficiencia en relación con el proceso presupuestario municipal	72
3.1. Aplicación concreta del análisis económico del derecho normativo	76
3.2. Caso 1: consideraciones geográficas – climáticas – demográficas a considerar para la configuración del presupuesto municipal.....	77
3.3. Caso 2: análisis sobre los desincentivos para ejercer mecanismos de cobro por parte del municipio ante un incumplimiento	80
3.4. Caso 3: corporaciones municipales, normativa y desarrollo jurisprudencial administrativo	83
3.4.1. Contraloría General de la República	83
3.4.2. Consejo para la Transparencia.....	84
3.4.3. Análisis económico de las corporaciones municipales.....	85
<i>CAPÍTULO 5: APLICACIÓN CONCRETA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO DENTRO DE UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA MUNICIPAL, EL CASO DE LA ORDENANZA N°95 DE LA MUNICIPALIDAD DE LA FLORIDA. ...</i>	
<i>87</i>	
1. Bases de análisis aplicado en el caso concreto de la Ordenanza N°95	87
1.1. Método de análisis positivo del derecho	89

2. ¿Puede una ordenanza municipal incidir en la política presupuestaria municipal?	90
3. Análisis de ordenanza sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público en la Florida (Ordenanza N°95).....	92
3.1. Origen de la Ordenanza N°95 de la municipalidad de la Florida y las críticas a su implementación.	93
3.2. Ordenanzas similares en el pasado y su efectividad	95
3.3. Efecto concreto actual de la Ordenanza N°95 de la comuna de la Florida sobre los sujetos sometidos a ella.....	98
4. Análisis económico de la Ordenanza N°95 del año 2014 de la comuna de la Florida	99
4.1. Análisis concreto	100
4.2. ¿Cumple su fin la Ordenanza N°95 de la comuna de la Florida del año 2014?.....	104
4.3. ¿Es la Ordenanza N°95 una política presupuestaria municipal?.....	105
<i>CONCLUSIÓN</i>	107
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	109

RESUMEN

La tesis presentada tiene como objetivo revisar las funciones y la política presupuestaria de las municipalidades desde la perspectiva del análisis económico del derecho, considerando la importancia del uso sabio y eficaz de los recursos públicos para el desarrollo de las comunidades locales y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. La investigación se divide en cinco capítulos que abordan el marco normativo municipal en Chile, el financiamiento de las municipalidades, el análisis económico del derecho, el proceso de elaboración del presupuesto comunal y la aplicación del análisis económico en una ordenanza municipal concreta. Los autores concluyen que el análisis de la política presupuestaria municipal desde la perspectiva del análisis económico del derecho puede proporcionar una visión clara sobre la eficiencia en el marco normativo de estas instituciones y ayudar a determinar si se cumplen los estándares establecidos por el legislador o si se requiere alguna modificación para lograr el efecto deseado. Además, entregan su visión y conclusiones sobre la materia.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo, observaremos una de las instituciones más importantes del organigrama gubernamental de nuestro país, como son las municipalidades. Analizaremos, en primer lugar, el marco normativo actual de esta institución, revisando cada una de las potestades que la Constitución Política de la República y las leyes les entregan a los gobiernos locales. Además, ahondaremos en el financiamiento que poseen estas instituciones, a fin de profundizar en los mecanismos actuales de obtención de recursos, dado que al ser personas jurídicas con patrimonio propio requieren mantener equilibradas sus arcas para así entregar un mejor servicio a los habitantes de su comuna.

Una vez revisado el contexto propio de esta institución, en su área normativa y económica, estableceremos el criterio que buscaremos aplicar en el análisis presupuestario que proponemos en este trabajo. Por consiguiente, observaremos el método de estudio conocido como análisis económico del derecho, conoceremos un poco de su origen y cómo ha evolucionado hasta nuestros días, pudiendo ser aplicado en las más variadas áreas del estudio de la doctrina jurídica.

Una vez observado el contexto de la institución y conocido el mecanismo de estudio que aplicaremos en el análisis de las finanzas municipales, observaremos el proceso de constitución actual del presupuesto comunal, a fin de ver cómo es que se gesta el presupuesto municipal en todas sus etapas, esto con el fin de determinar cómo se distribuyen los ingresos y los gastos de esta institución tan importante, que es la primera cara del Estado frente al ciudadano. Además, la monografía pretende aplicar los postulados del análisis económico del derecho en las distintas etapas o instituciones de la política presupuesta municipal, observando los principios propios del derecho administrativo como son la eficiencia y eficacia, entre otros que se mencionaran más adelante.

Finalmente, aplicaremos estos postulados con un caso concreto, buscando relevar cómo se puede aplicar el análisis económico en una ordenanza municipal, con el objeto de entender el como la configuración normativa de una institución incide en la eficacia de la norma en la búsqueda de lo planteado por los creadores de ella. Además, observaremos si esta ordenanza cumple con los ideales economicistas que propone el análisis económico del derecho.

El desarrollo de este trabajo tiene como fin principal establecer que desde las municipalidades existe una serie de necesidades que deben ser atendidas, en favor de los ciudadanos, por lo que el uso sabio y eficaz de los recursos públicos es preponderante para el desarrollo de los habitantes de una determinada comuna, por lo que una creación de un presupuesto económico municipal eficaz otorga beneficios a todas las personas de una comuna y mejora la calidad de vida del ciudadano común.

Esperamos poder mezclar este sistema de estudio con mecanismos que se desarrollan a nivel comunal, profundizando en un análisis de eficacia tanto en la planificación del presupuesto como en los efectos de las normas que dicte el municipio, a fin de que pueda existir un padrón común que pueda entregar ciertas garantías a los ciudadanos en el ejercicio de la planificación de la utilización de los recursos públicos en los gobiernos locales de cada comuna del país.

CAPÍTULO 1: MARCO NORMATIVO MUNICIPAL ACTUAL EN CHILE Y LA IMPORTANCIA PRESUPUESTARIA PARA CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES CON EL CIUDADANO

Desde el propio origen de la humanidad las personas se han asociado en comunidades, producto de esto, es que con el fin de poder mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de estos grupos de personas se generan pequeñas formas de gobernanza, lo que hasta nuestros días ha evolucionado en lo que hoy conocemos como los gobiernos locales o municipalidades. Las municipalidades cumplen una serie de funciones que resuelven muchos problemas a los ciudadanos, por lo que son elementos de la sociedad muy importante, tanto es así que existen en nuestro país desde la época colonial (no con el mismo nombre, pero si con funciones similares)¹.

Los gobiernos locales se hacen cargo de los problemas más directos que aquejan a las personas y son, por regla general, la organización autónoma del Estado (OAE) más cercana frente a los ciudadanos, por lo que la administración de esta misma, sumado a la forma en cómo se ha configurado normativamente la institucionalidad municipal, resulta importante para el bienestar social de una comunidad.

En el año 1976, Chile cambió su organización política administrativa, comenzando a organizarse en regiones, las cuales se subdividen en provincias y finalmente estas últimas se dividen en comunas. Las comunas así se transformaron en la organización territorial a la cual se circunscriben los gobiernos locales más pequeños de nuestro sistema político administrativo en la actualidad.

¹ CHIBLE VILLADANGOS, María José. (2014). La idoneidad de las ordenanzas municipales para satisfacer las necesidades públicas y las exigencias ciudadanas. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Introducción.

El profesor Huidobro define a las comunas como "...aquella parte del territorio del Estado que constituye el ámbito competencial de la municipalidad. Las funciones y atribuciones de esta persona jurídica de derecho público se ejercen sólo en la comuna"². La comuna, entonces, acaba siendo un territorio de competencia autónomo del gobierno central, el que cuenta con una administración propia, con potestades específicas a la cual se denomina municipalidad.

El municipio es un órgano descentralizado del Estado que tiene por misión fundamental la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la comuna, y debido a que este órgano autónomo posee un conjunto de reglas propias y potestades que son exclusivas de su función. Estas facultades y potestades que poseen las municipalidades se relacionan directamente con las necesidades de sus habitantes, por lo que es importante la planificación eficaz de la política territorial en lo que se refiere tanto a los objetivos que se plantea conseguir un determinado municipio en sus instrumentos de planificación como también en la administración de los recursos disponibles para la consecución de dichos objetivos.

1. Gobierno local: fines y objetivos

El régimen municipal chileno es el espacio por excelencia para la solución de los problemas que aquejan a los ciudadanos y se configuran en el diario vivir, por consiguiente, es un elemento muy importante de nuestra institucionalidad, al punto de tener consagración constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, y en general, en los ordenamientos jurídicos que provienen de la misma tradición civil romana. En el inciso cuarto del artículo 118 de la CPR se señala que las municipalidades son "...corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

² HUIDOBRO, Ramón. (2010). Derecho y administración comunal. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. (p. 8)

Según Vial Cossani “[l]as municipalidades son unos de los órganos del Estado de más larga trayectoria en Chile”³. A cargo del gobierno y administración de las 346 comunas del país, las municipalidades gozan de ciertos elementos y se configuran y funcionan de una manera distinta del nivel central, toda vez que la organización comunal viene a ser la primera cara del Estado para solucionar los problemas de los habitantes de la República. Como bien señala Vial, el papel de las municipalidades es muy importante en el desarrollo del país y por eso es de vital importancia determinar de qué forma juegan ese rol.

Existen una serie de características propias de estos órganos que se deben considerar dentro del marco normativo municipal, y entre todas ellas consideramos como las más importantes:

1. Autonomía local: Las municipalidades por ser organismos con personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y con autonomía de rango constitucional son órganos que se han diferenciado del gobierno central, sin perjuicio que estas diferencias se marcan en puntos específicos, que se revisaran a propósito de esta monografía, ya que en varios otros aspectos, municipios y gobierno central comparten el estatuto de derecho administrativo, y si bien son uno más en la satisfacción de ciertas necesidades públicas, no persiguen la satisfacción de dichas necesidades de igual forma que los demás OAE. Junto a lo anterior, es menester señalar que no poseen la misma capacidad económica y presupuestaria del gobierno central y de los demás OAE, por lo que se ven muchas veces limitados en sus actividades, además de que el alcalde no está subordinado directamente al presidente de la república, abriendo una serie de diferencias en la forma

³ VIAL COSSANI, Camilo. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. En: XI CONGRESO CHILENO de Ciencia Política del 15 al 17 de octubre de 2014. Santiago, Chile. Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP).

en que se administra este organismo parte de la institucionalidad gubernativa de nuestro país.

2. Descentralización comunal: En este ámbito, al ser corporaciones de derecho público, con patrimonio propio y personalidad jurídica, existe una clara separación respecto del gobierno central en cuanto a la administración de los recursos, por consiguiente, podemos encontrar municipalidades con muchos recursos y presupuestos muy elevados y otras mucho más limitadas que no alcanzan a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, limitando así el progreso económico, social y cultural de la comuna.
3. Facultad de gobierno: Dentro del territorio comunal existe una jurisdicción y competencia que posee la municipalidad, pudiendo existir una serie de decretos y ordenanzas que pueden gravar o compeler a los ciudadanos respecto de obligaciones específicas que no pueden extenderse a otras comunas, ni a nivel regional o nacional. Estos mecanismos muchas veces pueden ser utilizados a fin de obtener financiamiento para la propia comuna.
4. Participación ciudadana: Si bien la participación ciudadana es un principio que poco a poco ha ido permeando en general en la institucionalidad chilena, en lo que al gobierno comunal se refiere, es clave saber la opinión de las personas, esto porque los problemas y situaciones que debe atender y resolver el municipio se vinculan directamente con las necesidades básicas de los habitantes del país.

Este elemento se relaciona con el principio democrático previamente señalado y, en este sentido, el profesor Huidobro nos dice: “sin el compromiso y participación de los ciudadanos no existe realmente el ejercicio de la democracia. La actuación del ciudadano a nivel local le permite ser actor y no simple espectador de las decisiones políticas que posteriormente le afectarán”⁴. De ahí la importancia de la aplicación concreta de este elemento,

⁴ HUIDOBRO, Ramón. (2010) Derecho y administración comunal. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. (p. 39)

toda vez que el gobierno local tiene que ser la institución más cercana del Estado en la resolución de los problemas de los ciudadanos.

El gobierno municipal tiene la tarea de poder entregar soluciones efectivas a las personas respecto de diversas materias específicas, por lo que una mejor administración de los recursos que se poseen a nivel comunal resulta esencial para alcanzar las expectativas que la ley determina debe cumplir cada municipio. Los recursos municipales son limitados, principalmente por el carácter descentralizado de este órgano y, naturalmente las necesidades de las personas siempre son ilimitadas, por lo que la autonomía económica municipal es muy trascendente, ya que de no ser observada con sabiduría puede llevar a la comunidad al fracaso en su desarrollo.

2. Concepto de autonomía constitucional e incidencia en la administración presupuestaria

La Constitución Política de la República, en adelante CPR, consagró el carácter autónomo de los municipios, lo cual se refleja, como se mencionó anteriormente, en el artículo 118 de la CPR, donde se establece una institucionalidad de características propias que tendrá la administración comunal en el desarrollo social, económico y cultural de la vida de los habitantes de dicho territorio comunal.

En virtud de lo anterior, se dejó claramente establecido, mediante el rango constitucional asignado, la independencia en la administración y forma de gobierno que debían tener las municipalidades, incluyendo también características como la personalidad jurídica propia y patrimonio exclusivo.

La relevancia de este carácter autónomo en la administración en general del municipio viene dada por su finalidad, esto es poner en manos de autoridades distintas del gobierno central competencias que pueden ser desarrolladas de manera más eficiente y eficaz, por otros entes, que en este caso son los municipios.

La finalidad de esta acción viene dada por el hecho de que hay ciertas temáticas y problemáticas que tienen un carácter local y, a su vez, la solución de estas por excelencia se encuentra en la comunidad de forma más directa y acotada a ciertos habitantes de una determinada parte del territorio nacional, y no en el gobierno central.

En ese sentido, el principal efecto que tiene el darles este carácter a los órganos del Estado, es según el profesor Cordero⁵ la autodeterminación, la cual implica una total independencia tanto en la organización como el funcionamiento del organismo. En ese sentido, nuestra magistratura constitucional ha señalado que esta autonomía tiene una triple dimensión: organizativa, institucional y normativa.

Una manifestación clara de la autonomía municipal otorgada por la CPR es el artículo 122, donde se le otorga rango constitucional a la facultad de administración financiera municipal, estableciendo dentro de nuestro ordenamiento jurídico la obligación del Estado de entregar financiamiento para este tipo de gobierno local, lo cual se materializa en la consideración que año a año tienen los municipios en las leyes de presupuestos, abarcando ítems específicos de esta ley, sumado a los distintos programas ministeriales o de servicios que se ejecutan a lo largo de las comunas. Por consiguiente, existe una obligación constitucional de entregar la administración financiera de la comuna al gobierno local, lo que muestra la importancia de poder tener gobiernos eficaces en la utilización de los recursos, cuestión que se analizará más adelante en este trabajo.

En conclusión, existe un claro marco constitucional, que entrega una serie de principios y consideraciones que se deben considerar en el gobierno local, a fin de que se pueda desenvolver el desarrollo económico, social y cultural de cada una de las comunas. Sin embargo, si bien existe una obligación del Estado de poder entregar recursos a las comunas y sus gobiernos, la ley no es tan específica en la

⁵ CORDERO, Luis. (2001). La Autonomía Constitucional. [en línea] Chile. <https://www.ucursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/2/material_docente/bajar?id_material=163241> [Consulta: 24/04/2023]

forma en que se ocupa cada peso entregado, por lo que se hace necesario analizar cómo es que se utilizan estos recursos.

3. Marco legal municipal en Chile

Como ya se ha dicho, las municipalidades constituyen el organismo público de acceso más cercano a todas las personas, y es por esto mismo que necesitan de una regulación concisa, ya que, bajo este marco normativo es que se deben solucionar algunas necesidades específicas de las personas.

Las potestades que poseen las municipalidades han mutado conforme han pasado los años y han evolucionado hasta lo que conocemos hoy. Por consiguiente, si queremos entender el marco normativo municipal debemos ver la ley especial que regula el actuar de estas instituciones y que es la más importante en lo que tiene que ver con la organización comunal. Esta es la ley orgánica constitucional de municipalidades.

3.1. Ley orgánica constitucional, funciones y potestades de las municipalidades

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en adelante LOCM es el cuerpo normativo que rige y organiza a las municipalidades del país. Es considerada como el pilar normativo de los actos ejercidos por el gobierno municipal y es de las principales normas que existen en materia de organización comunal.

La LOCM regula materias de administración comunal, planificación comunal y otra serie de facultades y atribuciones que se les otorgan a los municipios, todo con el fin de que las personas que viven en el territorio obtengan las mejores condiciones de vida posibles.

Esta norma entrega una serie de potestades a las diferentes municipalidades, para que resuelvan variados problemas inmediatos de las personas. Es importante señalar que en la LOCM existen ciertos elementos donde se establecen una serie de obligaciones y facultades que cada una de las municipalidades debe desarrollar en favor de sus habitantes, las cuales se encuentran definidas de la siguiente forma.

3.2. Funciones y potestades de las municipalidades otorgadas por la LOCM

A partir del artículo 3 LOCM se encuentran las principales facultades que se le otorgan a los diferentes gobiernos municipales. Aquí están reguladas las competencias o materias específicas que deben cumplir, realizar o ejecutar. Es posible agrupar estas potestades en dos: las facultades privativas y las colaborativas.

3.2.1. Potestades privativas

Las facultades privativas son aquellas cuya competencia le corresponde exclusivamente a la administración municipal, siendo un mandato otorgado por la LOCM que cada municipalidad dentro de su territorio comunal deberá velar por la aplicación correcta de estas potestades, ya que son los principales responsables para que estas áreas se desarrollen dentro de la comunidad. Ese rol no puede ser asumido por otro organismo, aunque si es importante mencionar que la municipalidad puede derivar este tipo de responsabilidad a un órgano privado que actúe bajo su supervisión. Entre las facultades privativas principales que poseen estos órganos comunales están las siguientes:

3.2.1.1. La elaboración, aprobación y modificación del plan comunal de desarrollo (PLADECO)

El PLADECO, junto con el plan regulador comunal y el presupuesto municipal son los tres instrumentos más importantes dentro del marco regulatorio municipal. Se han denominado como “instrumentos de planificación territorial” (IPT).

Es de suma importancia que cada municipalidad posea este plan, dado que es un instrumento indicativo que orienta el desarrollo de cada comuna por el plazo mínimo de cuatro años. La ley lo define como el ente rector de la comuna y, por tanto, del desarrollo de esta. En teoría, este instrumento se caracteriza por ser la estrategia de la comuna para desarrollarse en áreas como vivienda, asistencia social, deporte, medio ambiente, desarrollo económico, entre otros, por medio de distintos programas que deben señalarse en el PLADECO.

Al respecto, se han identificado algunos problemas que acarrea el PLADECO, por el contexto normativo en el cual se encuentra:

“(Se) Sostiene que esta situación se debe principalmente a tres razones: i) la existencia de escasas atribuciones reales de los municipios para financiar proyectos; ii) la inexistencia de equipos profesionales y técnicos en los municipios, que están capacitados para hacer el monitoreo de las iniciativas y para velar que se cumpla el PLADECO; y iii) la escasa relación del proceso de planificación con la ciudadanía, lo que dificulta que haya un proceso de control social. Estas falencias repercuten en que, para el caso de los PLADECO, la planificación estratégica falle en un nivel operacional”⁶.

Otros autores discuten tal afirmación señalando que el problema de los PLADECO se debe más bien a la falta de voluntad política que hay de parte de los nuevos alcaldes de seguir cumpliendo el plan que diseñó su predecesor, lo que se

⁶ ORELLANA, A., MENA Valdés, J. A., & MONTES MARÍN, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? Revista INVI, 31(87), 173–200. Recuperado a partir de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/6272> [Consulta: 24/04/2023]

suma a la nula importancia que le asignan a este instrumento los alcaldes de turno, ya que su elaboración es fruto de la contratación de asesorías externas, y no de un proceso participativo y de consulta a los habitantes de la comuna⁷. La forma posible de solucionar tal problema es la democratización del PLADECO, por medio de la vinculación con la comunidad que pueda sostener el plan a largo plazo, sea mediante plebiscitos que aprueben este plan, sumado a que desde la institucionalidad normativa se debiese dar una mayor estabilidad en su duración que no depende de los cambios de autoridades y finalmente también una política económica responsable capaz de financiar el desarrollo propuesto.

3.2.1.2. La confección del plan regulador comunal

El plan regulador es una de las funciones más importantes que deben desarrollar las municipalidades. Enmarcada en el contexto del derecho urbanístico, esta implica diversos niveles de regulación, ya sea a nivel comunal, provincial o regional. Es una clara muestra de la autonomía que detentan los municipios, que busca generar un crecimiento territorial armónico, así este órgano es el llamado a poder desarrollar mejores condiciones de vida según las necesidades que posean los habitantes de la comuna.

La LGUC lo define en su artículo 41 como “un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes

⁷ PUY VALDÉS, Constanza. (2016). Los planes de desarrollo comunal en tensión. La gobernanza y su implementación en escenarios locales de desarrollo. Memoria para optar título profesional de Sociología. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. (p. 22)

sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos”⁸. Es importante, entonces, el entender que este plan es un instrumento complejo, que posee una alta elaboración y que debe ser desarrollado exclusivamente por la autoridad municipal.

En base de este plan regulador se dirige la dirección de obras municipales (DOM), que tiene la principal potestad de otorgar los diferentes permisos de edificación necesarios para que cualquier construcción que sea realizada dentro del territorio de la comuna correspondiente. Es clave mencionar que, para la debida tramitación de estas diferentes solicitudes, la municipalidad cobra una serie de tasas que sirven para el financiamiento comunal.

3.2.1.3. La promoción del desarrollo comunitario

Dentro de las responsabilidades que tienen las municipalidades se encuentra el desarrollo comunitario. Este concepto abarca la idea de poder ejecutar diferentes planes o políticas con el fin de que las diferentes organizaciones sociales o “fuerzas vivas” que comprenden la comuna puedan mejorar o aprender ciertas aptitudes. Es finalmente un modo en que los mismos miembros de la comunidad desarrollan diferentes proyectos donde pueden mejorar su estilo de vida, todo sustentado con planes y financiamiento de las municipalidades.

3.2.1.4. La aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna

Las municipalidades tienen potestades relacionadas con el transporte y el tránsito público de la respectiva comuna. La principal característica que se debe destacar tiene que ver con la idea de cómo se distribuyen el sentido de las calles y cómo es que se regula el propio transporte dentro de la comuna, en relación con las señaléticas, estacionamientos, velocidades máximas, tipos de transportes que pueden o no transitar. A esto se suma que cada municipio se encuentra a cargo de

⁸ CHILE. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. (1976) Decreto Ley N°458: Ley General de Urbanismo y Construcciones, Abril 1976. Artículo 41.

la evaluación, aprobación y entrega de las licencias de conducción a todos quienes se presentan a este proceso en las respectivas direcciones de tránsito.

3.2.1.5. El aseo y ornato de la comuna

Otra de las funciones dentro de las responsabilidades exclusivas de las municipalidades tiene que ver con el aseo y ornato de la comuna. Es importante para toda buena sociedad que exista limpieza dentro del medio ambiente en que se desarrolla, teniendo además su sustento en la mantención de un orden sanitario en la comuna.

Es potestad exclusiva de las municipalidades determinar el modo en que se lleve el tratamiento sanitario de los desechos de sus habitantes. Por regla general, las municipalidades licitan esta responsabilidad a privados quienes acaban realizando esta tarea. Es importante decir que el tratamiento de los bienes nacionales de uso público en las respectivas comunas depende de la municipalidad respectiva, por lo que también lo es su aseo y mantenimiento; y es así entonces que, por medio de sus funcionarios, las municipalidades se hacen cargo de mantener estos bienes que están en sus respectivas comunas.

3.2.2. Facultades colaborativas

El artículo 4 de la LOCM, habla de funciones que, si bien no son exclusivas de las municipalidades, si tienen un ámbito de responsabilidad compartida con el gobierno central y regional, por lo que resulta importante que los municipios las desarrollen directamente o con otros OAE, siendo ellas principalmente las siguientes:

3.2.2.1. Educación y cultura

Una de las áreas que se integró a las responsabilidades de las municipalidades es la educación, entregándose a ellas la administración de todas las escuelas o liceos que eran del Estado para su administración, lo que se tradujo

en grandes sumas de dinero que ingresaron a las arcas comunales en gran parte por esta nueva responsabilidad sobre esta área.⁹

Con el tiempo la educación pública comenzó a experimentar un gran proceso de estancamiento, todo relacionado con el traspaso de esta competencia a los gobiernos comunales, dado que, al formar parte de las responsabilidades de la administración municipal, dependía de cada municipalidad la aplicación correcta de los recursos que llegaban desde el gobierno central por concepto de educación. Con esto, las municipalidades más pobres gastaban el presupuesto destinado a educación en otras obras no relacionadas con esta materia, por consiguiente, la obligación municipal para con los colegios públicos y su desarrollo, acabó dependiendo de la estabilidad económica del municipio, disminuyendo de sobremanera la calidad de la enseñanza en los municipios más pobres y generando una brecha académica con los más ricos.

En virtud de lo anterior, se generaron múltiples movilizaciones que buscaron eliminar de las competencias municipales la administración de la educación pública, la que finalmente se reemplazó con una nueva normativa relacionada con la desmunicipalización donde, progresivamente, las municipalidades han ido traspasando y por tanto perdiendo estas potestades educacionales entregándosela al gobierno central, dejando así de depender del equilibrio económico de la comuna respectiva el Estado de los colegios municipales de la comuna. Esta es una muestra clara de la necesidad de una aplicación correcta de los dineros dentro de la administración comunal y las conclusiones de un mal ejercicio de estos dineros.

3.2.2.2 Salud pública y protección del medio ambiente

En el contexto de la dictadura militar, al igual que la educación, la salud pública fue transferida como responsabilidad propia del gobierno municipal. “La transferencia progresiva de los centros de atención ambulatoria de nivel primario a la administración municipal se inició desde el principio de los años 80 y en línea con

⁹ CABRERA TORO, Marcela. (2022). Análisis de los ingresos municipales 2008-2021. Memoria para optar al grado de Magister en Gestión y políticas públicas. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. (p.34)

la reforma neoliberal de salud llevada a cabo en esa época; fue parte de la descentralización del SNSS. El Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, estipulado en la Ley N°19.378 (1995), norma la administración, régimen de financiamiento y coordinación de la atención primaria de salud”¹⁰.

Los centros de atención primaria fueron los que se transfirieron a las diferentes municipalidades correspondientes a su territorio. El proceso si bien no ha sido el mejor, ha resultado más completo que el realizado con la situación educacional, esto porque con el paso de los años se ha ido invirtiendo mayor cantidad de recursos en infraestructura y mejoras. Ahora bien, el sistema es aún lejano a lo que se prometía al inicio de él, por lo que es clave entender que la gestión comunal acaba por ser de vital importancia para que las personas puedan recibir la mejor atención posible.

3.2.2.3 Asistencia social

Las municipalidades cumplen un rol fundamental en temas de asistencia social y se complementan de gran manera con el gobierno central en esta área. Esta potestad que se le entrega a los gobiernos comunales es de vital importancia, porque son éstos los llamados a, finalmente, responsabilizarse por la evaluación del nivel socioeconómico de sus habitantes, donde son funcionarios municipales quienes dan fe de la situación de las personas de su comuna. El registro social de hogares es el instrumento utilizado por el Estado para determinar cuáles son las familias de menores ingresos en el país. Se realiza por un funcionario de la municipalidad respectiva, quien emite un informe que acaba llegando al Ministerio de Desarrollo Social, quien determina en conjunto con otras instituciones la situación social de las familias.

¹⁰GATTINI, Cesar. (2015) Cumplimiento de objetivos de la administración municipal de salud. [en línea] Chile. Octubre 2015. <<https://www.ochisap.cl/2022/05/22/cumplimiento-de-objetivos-de-la-administracion-municipal-de-salud>> [Consulta: 24/04/2023]

Además de la obligación de supervisar la creación de nuevos registros sociales, las municipalidades poseen facultades para generar programas propios que beneficien a sus propios habitantes, como, por ejemplo, la creación de las llamadas farmacias populares (donde se mezcla la facultad del municipio para realizar acciones de salud y asistencia social) o también incluso la creación de librerías populares (donde se mezcla la facultad del municipio de promover la cultura con la asistencia social). La municipalidad de Recoleta ha sido pionera en la implementación de este tipo de acciones, incluso siendo imitada por otros municipios, mostrando así que, efectivamente, existe una gran capacidad de utilización de facultades entregadas por la ley, siempre que hay presupuesto suficiente.

Otros ejemplos de la asistencia social se traducen en ayudas materiales concretas, tales como la entrega de uniformes escolares, becas escolares o incluso alimentos como en el caso de la pandemia del año 2020.

3.2.2.4. Urbanización, vialidad urbana y rural

Es claro que muchas de las responsabilidades que se relacionan con la urbanización y vialidad se relacionan con el gobierno central por medio del ministerio de obras públicas dado, principalmente, por el costo de este tipo de acciones, las cuales acaban siendo muy altos para el sólo soporte de los municipios, en muchos casos.

Sin embargo, existen múltiples acciones por las cuales los Gobiernos Comunales pueden tener un rol fundamental. Principalmente, pueden solicitar de manera directa al Gobierno Central proyectos de urbanización que consideren necesarios en su comuna y no solo de urbanización, sino también arreglo de calles y veredas.

3.2.2.5. Prevención de riesgos y ayudas concretas en situaciones de emergencia o catástrofe

A nivel central existe un organismo encargado de este tipo de emergencias, más en un país sísmico como el nuestro, lo que hace necesario poder compartir responsabilidades para prevenir desastres o para, finalmente, prestar ayuda a la población cuando estos acontecen.

Las municipalidades tienen mucho que decir en esta área, y esto, lo podemos observar desde el punto de vista de la generación un plan regulador que respete y sea consciente de la realidad local de la comuna, recordando que este es un país sísmico. Por ejemplo, un municipio de una comuna que posea territorio costero debe tener un plan regulador que tome en cuenta la prevención y establecimiento de zonas de seguridad ante tsunamis y sus respectivas señaléticas que alerten a la población, y el estudio y determinación de las zonas que puedan ser víctimas de éstos (zonas de inundación), territorio en el cual no debería autorizarse la construcción de viviendas por el propio plan regulador.

3.2.2.6. Medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaboración en su implementación

Desde hace un tiempo las municipalidades han comenzado a tomar mayor interés en el área de la seguridad ciudadana. Una muestra de ello es que muchas de las municipalidades más grandes del país han implementado servicios de seguridad ciudadana, caracterizada principalmente por patrullas compuesta de un determinado grupo de personas, a quienes le son asignados un vehículo mediante el cual realizan patrullaje en la comuna, todo con el objeto de prevenir delitos y fortificar en sus territorios la seguridad de las personas. Dentro de LOCM se encuentra el artículo 16 bis, que trata sobre la existencia de un director de Seguridad Pública, cargo que se creó con la modificación del año 2016, y muestra la tendencia antes mencionada en las municipalidades con un presupuesto que lo permita. Este cargo, finalmente, será el responsable de velar por la gestión de estas potestades a nivel comunal y se coordinará con los órganos centrales del Estado, como son la

Subsecretaría de Prevención del Delito. Aquí se manifiesta otra facultad que con el paso del tiempo ha ido llegando a manos de las municipalidades para poder auto determinar sus planes para seguridad ciudadana.

4. Importancia del financiamiento para el cumplimiento de los fines entregados por la legislación

Como ya repasamos en el punto anterior, existen múltiples tareas que el gobierno local municipal debe atender y, naturalmente, cada una de estas obligaciones necesita de un gasto presupuestario, por lo que se requiere de una planificación económica eficaz, a fin de cumplir con las expectativas del legislador y de la propia ciudadanía. Si bien existen como ya se mencionaron grandes cantidades de obligaciones tendientes a descentralizar la administración en favor de los ciudadanos, no necesariamente hay un correlato en lo económico, para financiar todo lo prometido.

José Fernández señala que “(...) nada se obtiene con asignar atribuciones y facultades si no se acompañan del financiamiento correspondiente, ya que, sin él, el ejercicio de tales atribuciones se hace ilusorio e ineficaz”¹¹. Con esto se deja en evidencia que el otorgar atribuciones acaba siendo poco eficaz si no existe la debida asignación de recursos para su ejecución.

Ahora bien, además de una adecuada planificación, la crítica antes expuesta manifiesta que no basta con solo una buena planificación en muchos casos, sino que también, los recursos pueden acabar siendo muy limitados, por lo que los municipios terminan improvisando otras formas de financiamiento que puedan entregar mayores recursos al patrimonio propio de las comunas.

¹¹ FERNANDEZ, José. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. (p.155)

Mas adelante en este trabajo, tocara ver cuáles son las actuales fuentes de financiamiento, analizar la suficiencia o no de los recursos que generan y, eventualmente, evaluar vías de solución a los problemas que vengan tanto de la generación de estos recursos como también de su distribución en las distintas comunas del país.

Finalmente, si bien aún no nos hemos adentrado en el análisis de los mecanismos de financiamiento actuales de las municipalidades, es de público conocimiento que existe desigualdad entre algunas municipalidades ricas, respecto de otras que son muy pobres, por lo que es muy necesario analizar en profundidad porqué se manifiesta este problema y cómo se ha buscado solucionarlo sin el éxito esperado.

CAPÍTULO 2: RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

1. Introducción al régimen de financiamiento municipal

El esquema general de financiamiento municipal se encuentra regulado principalmente en el art. 122 de la CPR, en la LOCM y en el DL 3063 sobre rentas municipales.

Desde la década de 1990, se han realizado varias reformas a la legislación para crear mecanismos que distribuyan de manera más equitativa los ingresos municipales, adaptándose a las necesidades y realidades de las 346 comunas del país. Sin embargo, a pesar de estas reformas, el diagnóstico actual sigue mostrando que estos mecanismos son insuficientes para cumplir con los objetivos establecidos. Un ejemplo de esto, que se detallará más adelante, es que el DL 3.063, el cuerpo

normativo principal en materia de ingresos municipales, grava hechos jurídicos que son de poca utilidad o atendida las grandes diferencias socioeconómicas a lo largo del país en algunos casos de ciertas comunas los hechos gravados se dan minoritariamente.

A mayor abundamiento, se critica el modelo actual de financiamiento por la segregación que rige la generación y adjudicación de ingresos, ya que las comunas con mayores necesidades son aquellas que menos recursos perciben.

Con el fin de corroborar esta afirmación y poder constatar ciertos análisis críticos que revisaremos a lo largo de este capítulo y en el N°4, proponemos definir las comunas de mayores y menores ingresos en base a las cifras entregadas en el "Informe de datos de tasa de pobreza por comuna del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social"¹². Para el análisis en concreto, asignaremos todas las comunas del país a rangos porcentuales desde el 0% al 30%, de rangos de 5 en 5. El 30% como tope de los rangos se debe a que la tasa máxima de pobreza se encuentra en la ciudad del Alto Bío-Bío con un 28,97% de personas en situación de pobreza por ingresos. A continuación, se presenta una tabla con los rangos porcentuales y la cantidad de comunas que se encuentran dentro de cada rango de personas en situación de pobreza:

Rangos porcentuales	Comunas ubicadas en los rangos porcentuales
0% - 5%	7
5% - 10%	67
10% -15%	183
15% - 20%	68
20% - 25%	19

¹² MDSF-CEPAL, "Estimaciones Comunales de Pobreza por ingresos en Chile Mediante Métodos de Estimación en Áreas Pequeñas - Informe Metodológico", Santiago de Chile, 2022.

25 – 30%	2
----------	---

Una situación clara en cuanto a la disparidad de ingresos por comunas que afirmábamos previamente, y que veremos de forma más detallada posteriormente, es la fuente de financiamiento relativa a los permisos de circulación: es un impuesto que se debe pagar anualmente por todos los dueños de vehículos motorizados para efectos de poder circular por las calles y que va en beneficio de las municipalidades.¹³ Aquí se hace patente este efecto discriminador, puesto que las comunas con mayores parques automotrices son correlativamente aquellas en donde sus habitantes tienen un mayor poder adquisitivo¹⁴

Por último, en la actualidad el problema del financiamiento es uno que suma y sigue, dado que el Estado sigue desarrollando políticas públicas a cargo del municipio, pero sin hacerse cargo al mismo tiempo del financiamiento estable y permanente de estos planes.¹⁵

La situación descrita previamente puede apreciarse en la ley N°21.020 sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía, la cual encarga diversas tareas a las municipalidades¹⁶. El problema en esto es que esa confianza no viene acompañada de un financiamiento claro y estable para poder desempeñar estas tareas, al igual que sucedió en el caso de la educación municipal.

¹³ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (s.f.). Permiso de circulación. Ley Fácil. [en línea] <<https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/permiso-de-circulacion>> [Consulta: 11/05/2023]

¹⁴ TRONCOSO OSTORNOL, José. (2017). En Vitacura Hay Más Autos que Personas. [en línea] Diario Financiero en internet. 30 de junio de 2017. <<https://www.df.cl/empresas/actualidad/en-vitacura-hay-mas-autos-que-personas>> [Consulta: 24/04/2023]

¹⁵ Un ejemplo claro de esto fue la municipalización de la educación, la cual no se hizo cargo del financiamiento necesario para la entrega de una buena educación a los estudiantes de los colegios municipales como se señaló en el capítulo anterior, además de contar con un bajo sistema de control del gobierno central en el uso correcto de los recursos entregados a los municipios, quienes acababan utilizando estos recursos destinados a educación en otras áreas de necesidad de sus comunidades. Si bien la situación previamente descrita pudiese parecer lejana, toda vez que hoy en día la ley promueve la desmunicipalización de la educación pública, pareciera ser que la lógica no ha cambiado con el paso de los años.

¹⁶ Una muestra de lo indicado es el artículo 9 de la Ley N°21.020, que señala “Para los fines indicados en el artículo anterior, las municipalidades podrán establecer, en el marco de su disponibilidad presupuestaria, fondos concursables a los cuales podrán postular las personas jurídicas sin fines de lucro, entre cuyos objetivos esté la protección de los animales y la promoción de la tenencia responsable”.

Es por todo lo anterior que en este capítulo nos dedicaremos a analizar someramente la composición actual del régimen de financiamiento municipal, y ahondaremos en las críticas que se han hecho a los distintos mecanismos contemplados en la legislación, a fin de observar las falencias del sistema de financiamiento municipal en Chile.

2. Marco jurídico constitucional del financiamiento municipal

En general, si consideramos el principal marco regulatorio que refiere al financiamiento municipal, es necesario recurrir a lo expuesto en el art. 122 de la CPR que dice:

Artículo 122.- Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.

Este primer marco jurídico establece que las rentas municipales podrán provenir de tres fuentes: 1) asignaciones presupuestas de la nación, 2) asignaciones hechas por ley, y 3) transferencias del gobierno regional. Estos tres tipos nos servirán para entender el origen del financiamiento.

A su vez, es posible clasificar los ingresos atendiendo al origen de ellos:

- Si los ingresos provienen del gobierno central, regional o son recaudados por el propio municipio: (1) ingresos propios, (2) ingresos transferencias.

- Si son percibidos por el municipio o mediante el FCM: (1) ingresos directos, (2) ingresos indirectos.

Además de destacar las fuentes de financiamiento, el art. 122 de la CPR, establece la autonomía constitucional de las municipalidades en cuanto a la administración de sus finanzas. Esto es una idea que se desarrolla a nivel legal a propósito del DL 3.063 sobre rentas municipales.

Finalmente, el art. 122 de la CPR mandata al legislador a crear mediante una ley orgánica constitucional, un mecanismo de distribución solidaria que también ha sido complementado por medio de otros cuerpos legislativos, dando forma a la principal institución de generación de recursos propios en materia municipal: el FCM, el cual tiene por objeto generar un fondo nacional a partir de diversos ingresos, tanto municipales como fiscales, para ser posteriormente distribuidos según la forma que señala la ley.

En vista de esto, se puede concluir que los municipios en Chile tienen diversas fuentes de financiamiento: los ingresos tributarios, los derechos municipales, el FCM, las transferencias de la subsecretaría de desarrollo regional, y en general, todas aquellas que hayan sido determinadas por leyes especiales, o transferencias dirigidas a ámbitos específicos como es la educación y salud.

3. Ley orgánica constitucional de municipalidades (LOCM)

Como ya se anticipó, el legislador estableció en el art. 122 de la CPR la obligación de crear mediante ley orgánica constitucional un mecanismo de distribución solidaria de recursos entre municipios. La regulación de este aspecto se encuentra contenida en el art.14 de la LOCM, donde se establecen aspectos relativos a los tipos de recursos que ingresarán a este fondo común, quedando a su vez determinado por el legislador que la entrega de dichos fondos se establecerá en una ley simple posterior.

Así, se establece que, para garantizar los fines de las municipalidades y su adecuado cumplimiento, se constituirá el FCM que estará compuesto por los siguientes recursos:

- I. 60 % del impuesto territorial, en relación con el art. 7º de la ley N°17.235 quedando el resto del porcentaje como ingreso directo del municipio. En el caso de las comunas de Santiago, Las Condes, Vitacura y Providencia el aporte sube a un 65%.
- II. 62,5 % por derecho de permiso de circulación.
- III. 55% para Santiago y 65% para Las Condes, Providencia y Vitacura por el pago de las patentes a las profesiones, industria y comercio de los arts. 23 y 32 del DL 3.063 de Rentas municipales y del art. 3 de la ley N°19.925.
- IV. 55% de los ingresos recaudados por la transferencia de vehículos con permiso de circulación, regulado en el art. 41 N°7 del DL 3.063 de Rentas municipales.
- V. 100% del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales.
- VI. Aporte fiscal considerado anualmente en la ley de presupuesto cuyo monto será equivalente a 1.052.000 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) al valor de agosto del año precedente.
- VII. 100% de lo recaudado por multas que hayan sido impuestas por los Juzgados de Policía Locales como resultado de infracciones a la ley N°18.290 sobre tránsito. En el caso de las infracciones que deriven de no portar el dispositivo de cobro en los caminos públicos donde haya un sistema electrónico de cobro de peajes o tarifa del art. 118 bis de la ley N°18.290,

solo el 70% va al FCM, siendo el resto ingreso directo del municipio. En el caso de las multas por infracción del art. 114 de la misma ley, solo el 50% de lo recaudado pasa al FCM, pasando el resto a las arcas municipales.

- VIII.** Adicionalmente, se establece en el art. 39 del DL 3.063 el aporte de las municipalidades de Las Condes, Vitacura y Providencia de una suma total de 70.000 UTM divididas en proporción al total del rendimiento del impuesto territorial de los inmuebles ubicados en cada comuna mencionada. Este es un aporte eventual que puede ser disminuido mediante los aportes que se hagan a la Corporación Cultural de la municipalidad de Santiago, lo cual generará un crédito a favor de los tres municipios previamente señalados para descontar de este aporte al FCM.

4. Ley de rentas municipales - Fuentes de ingresos municipales

El DL 3.063 es la principal norma de rango legal que regula los ingresos municipales y otros aspectos atinentes al FCM. En ese sentido, la nomenclatura que ocupa dicha ley es el de “rentas o ingresos municipales”, para definir todos los activos que conforman parte del patrimonio municipal. En lo que respecta al fondo de distribución solidaria, el DL 3.063 establece los aspectos más relevantes de este mecanismo. Por otra parte esta ley materializa el concepto de “autonomía administrativa financiera”, ya que entrega a las municipalidades la recaudación y administración financiera de los distintos ingresos que provengan de las rentas municipales, en concreto a la unidad administrativa –financiera de cada administración local a efecto de que pueda disponer de dichos recursos.

La cuestión de la autonomía financiera municipal en la recaudación de los recursos es un tema que podemos analizarla desde la perspectiva de la eficiencia, con la cual se ha buscado proponer un diseño institucional en que las comunas cedan parte de esta autonomía, transfiriéndola a otras instituciones especializadas en estas materias, como son la TGR o el SII.

El DL 3.063 expresa a lo largo de varios títulos los conceptos que se entenderán por renta municipal, estableciendo los siguientes: (1) Ingresos de bienes municipales, (2) Ingreso de los establecimientos y explotaciones municipales, (3) Impuestos municipales, (3) Ingresos de aportes fiscales, (4) Ingresos de impuesto territorial, (5) Ingresos FCM, (6) Ingresos por concesiones o pagos de servicios, (7) Ingresos rentas varias (8) Ingresos por donación a entidades sin fines de lucro.

Respecto a estos ingresos, el legislador estableció distintas formas de determinación de las tasas, siendo en algunos más intensa la regulación, mientras que en otros estableció límites más generales al establecimiento y cobro de dichas tarifas o montos y en otros entregó la potestad de regulación al concejo municipal dentro de ciertos límites. A continuación, analizaremos someramente estos tipos de ingresos consagrados para las municipalidades.

4.1. Ingresos de bienes municipales

Regulados en arts. 3 y 4 de DL 3.063, son rentas que se generan por el producto de los arrendamientos, concesiones, ventas o remates que se realicen en los bienes corporales muebles o inmuebles que sean de propiedad municipal.

4.2. Ingresos de empresas y servicios públicos

El art. 5º del DL 3.063 se refiere a ellos señalando que constituyen renta “las que producen las empresas y servicios públicos municipales”.

De todos los conceptos de renta que consagra el título II del DL 3.063, en la práctica sólo opera el de servicio de recolección de basura, siendo el único que es cobrado por todos los municipios del país, mientras que en el caso de los servicios de agua potable solo se registra una empresa de este tipo, el Servicio municipal de

Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA), que tiene un ámbito de funcionamiento acotado a las comunas de Maipú, Cerrillos y algunas partes de Estación Central y San Bernardo.

La municipalidad puede cobrar tarifas que constituyan renta municipal por servicios públicos como la extracción de residuos sólidos y el aseo y ornato de la ciudad, así como por la explotación del servicio de agua potable. En la práctica, de todos los conceptos de renta que establece el título II del DL 3.063, sólo se aplica el cobro por el servicio de recolección de basura, por las razones que se explicaron anteriormente. El Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA), por su parte, opera de manera limitada, tal como se mencionó previamente.

4.3. Impuestos municipales

La ley estableció diversos impuestos municipales, a saber:

- El impuesto por permiso de circulación, que ya fue definido al inicio de este capítulo, se aplica a todo tipo de vehículos, no solo a los motorizados, aunque estos son la mayoría. El legislador ha sido más detallado en la regulación de los cobros, estableciendo tasas diferenciadas según el valor del vehículo y el modelo o tipo de vehículo, en el artículo 12 del DL 3.063. Además, se establecen exenciones para los vehículos de instituciones como las fuerzas armadas y de orden, cuerpos de bomberos y aquellos de propiedad o bajo leasing de misiones diplomáticas.

Respecto a este tipo de impuesto, es posible hacer una crítica en cuanto a la eficiencia en la distribución de recursos entre todos los municipios del país, considerando las diferencias en el parque automotriz de Chile por regiones. Por ejemplo, al año 2021, la cantidad de vehículos registrados en Chile alcanza los 6.102.351, siendo la Región Metropolitana la que concentra la mayor cantidad de vehículos motorizados, representando el 37% del total, a

diferencia de regiones como Arica o Aysén que apenas concentran el 1,5% y el 0,79% del parque automotriz nacional, respectivamente.¹⁷

Ahora bien, dado que el poseer un vehículo motorizado implica un mayor poder adquisitivo, el parque automotriz y por tanto los permisos de circulación se terminan concentrando en las comunas con habitantes de mayores recursos¹⁸

- Impuesto contributivo de patente municipal: La patente municipal se define como “el permiso necesario para emprender cualquier actividad comercial que necesita un local fijo”¹⁹. En virtud del art. 23 del DL 3.063 esta se aplica al ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad secundaria o terciaria. Respecto a la regulación de este gravamen, la tasa se establece por la municipalidad en un rango de 2,5 por 1000 a 5 por 1000, la cual una vez establecida se aplica y calcula al capital propio de cada contribuyente, ya sea el capital inicial declarado por el contribuyente cuando se trata de actividades nuevas, o el registrado en el balance al 31 de diciembre, como lo dispone el art. 24 inc. 2º del DL 3.063.

De lo dispuesto en los arts. 23 y ss. DL 3.063 podemos clasificar las patentes en 4 tipos: (1) patentes comerciales: para tiendas y negocios de compraventa en general, (2) patentes profesionales, para consultas médicas, estudios de abogados, estudios de arquitectura, entre otros, (3) patentes industriales: para negocios cuyo giro es la producción o manufacturas, como panaderías, fábricas de productos, alimentos, etc., (4) patentes de alcoholes: para

¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (2021). Permiso de circulación. INE - Estadísticas económicas. [en línea] <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/transporte-y-comunicaciones/permiso-de-circulacion> [Consulta: 11/05/2023]

¹⁸ TRONCOSO OSTORNOL, José. (2017). En Vitacura Hay Más Autos que Personas. [en línea] Diario Financiero en internet. 30 de junio de 2017. <<https://www.df.cl/empresas/actualidad/en-vitacura-hay-mas-autos-que-personas>> [Consulta: 24/04/2023]

¹⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (s.f.). Permiso de circulación. Ley Fácil. [en línea] <<https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/patentes-municipales>> [Consulta: 11/05/2023]

botillerías, bares, restaurantes y afines. La clasificación muestra la estrecha relación que existe con actividades comerciales.

Si bien todas estas patentes hacen referencia a actividades económicas que se encuentran en todas las comunas, nuevamente se genera desigualdad en los ingresos, ya que las comunas con un nivel de desarrollo económico más alto tendrán más empresas y locales comerciales instalados, lo que se traducirá en mayores ingresos por concepto de patentes. En contraste, las comunas dedicadas a actividades rurales, donde el desarrollo económico es casi nulo, tendrán menos empresas y, por ende, menores ingresos por concepto de patentes.²⁰

Respecto a la naturaleza jurídica de estos impuestos hay que hacer alusión a la discusión dada y en algunos casos fallada en sede constitucional.²¹ La jurisprudencia ha establecido que los ingresos que adquieren las arcas municipales a través del DL 3.063 no son considerados tributos, a pesar de que su naturaleza y regulación sean similares. Esta interpretación se ha hecho porque los tributos solo pueden ser establecidos por ley. Aunque los ingresos municipales están amparados por el DL 3.063, esta permite una configuración propia por parte de los municipios, quienes la expresan mediante sus ordenanzas. Si se consideraran estos ingresos como tributos, se violaría el principio de reserva legal. Por lo tanto, la jurisprudencia ha concluido que las rentas municipales son "ingresos públicos" distintos de los tributos. Esto también explica por qué el DL 3.063 encomienda a una unidad municipal específica el cálculo y la recaudación de estos ingresos.

El TC ha aclarado lo anterior señalando que, si bien no son tributos, no queda exento el funcionario de fijarlos atendiendo a principios de proporcionalidad y

²⁰ DÍAZ, Marcelo y FUENZALIDA, Javier. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El fondo común municipal (FCM) en Chile. [En línea], Santiago, 2011. (p. 73-104). Centro de estudios públicos. <https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/08/Compensando-la-desigualdad-de-ingresos-locales.-El-Fondo-Com%C3%BAAn-Municipal-FCM-en-Chile.pdf> [Consulta: 11/05/2023]

²¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Rol N°Ina-1034-2008, Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso, ESVAL S.A con Ilustre municipalidad de Limache, 7 de octubre de 2008.

ecuanimidad, ya que su fundamento doctrinario es pagar el costo, ya sea en parte o en su totalidad, de los servicios que presta la municipalidad.²²

4.4. Aporte fiscal

Regulado en el art. 35 del DL 3.063, son recursos que se aportan al FCM y, por tanto, no ingresan directamente al municipio. Estos ingresos son:

1. La totalidad de la recaudación que resulte del cobro de los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, según art. N°17.325
2. El aporte anual de 218.000 UTM, según lo dispuesto en el art. 14 de la ley N°18.695.

4.5. Participación municipal en el impuesto territorial

El art. 37 del DL 3.063 establece que este impuesto será en su totalidad de beneficio municipal, pero estableciendo distintos porcentajes para los impuestos directos y los indirectos o de aportes al FCM. Del total de lo recaudado, un 40% se constituirá como ingreso directo del municipio, mientras que el 60% restante irá al FCM.

El impuesto territorial es de aquellos de mayor relevancia, ya que hasta la fecha y según los datos recogidos en esta materia, es el impuesto de mayor recaudación que existe dentro de los ingresos municipales²³.

Ahora bien, el que sea una de las mayores fuentes de financiamiento municipal, no la deja exenta de fuertes críticas. Slaven Rasmilic, a propósito de un estudio sobre este impuesto, deje en claro cuál es el problema:

²² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Rol N°Ina-1034-2008, Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso, ESVAL S.A con Ilustre municipalidad de Limache, 7 de octubre de 2008.

²³GOBIERNO DE CHILE. 2022. Revista Sinim (2022) Sistema nacional de información municipal gestión municipal 2018–2021. [en línea] Chile. <http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/864/REVISTA_SINIM_2022_03-10-2022.pdf> [Consulta: 24/04/2023]

“Teniendo en consideración que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación y otros derechos) depende directa o indirectamente del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial/industrial que registre la comuna, no es extraño que exista una importante disparidad en el volumen y estándar de bienes públicos locales que los distintos municipios proveen a sus residentes. Lo anterior se acrecienta cuando se considera que el 78 por ciento de las viviendas está exento del pago de contribuciones, concentrándose la mayor parte de ellas en comunas que tampoco generan mayores ingresos por la vía de patentes u otros derechos.”²⁴.

Esto se explica ya que en virtud de lo dispuesto en el título II de la ley N°17.235 se establece una serie de exenciones en materia del impuesto territorial que provoca la disminución significativa de la base del impuesto. En la práctica, muchas de estas viviendas corresponden a las denominadas “viviendas sociales”, las cuales se concentran en comunas de bajo desarrollo económico e industrial. A contrario sensu, las casas no exentas de este pago se concentran en las comunas más ricas del país.²⁵

Esto ha sido un problema considerado por la autoridad, quien, con relación al FCM, estableció en el art. 38 del DL 3.063 que estos serían repartidos en relación proporcional a los predios exentos de pago del impuesto territorial.

4.6. Recursos por derechos municipales

El art. 40 del DL 3.063 define que se entiende por derecho municipal a “las prestaciones que se pagan a una administración local ya sea por que obtengan una

²⁴ RASMILIC, Slaven. (2014) Impuesto territorial y financiamiento municipal. [en línea] Propuesta de Política Pública. Número 4. Noviembre 2014. <https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/PPP_004_SRazmilic.pdf> [Consulta: 24/04/2023]

²⁵ YÁÑEZ HENRÍQUEZ, José. (2016). Impuesto Territorial. [en línea] Revista De Estudios Tributarios, (11), (p. 253–281) <<https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/40727>> [Consulta: 11/05/2023]

concesión o permiso de esta, o por el pago de un servicio”. La misma ley categoriza este recurso como aquellos derivados de concesiones, permisos o pagos de servicios.

A su vez, el art. 41 del DL 3.063 establece cuales serán estos tipos de permisos o pagos, sin perjuicio de los que establezcan las demás leyes. Estos son:

1. Aquellos que se prestan u otorgan a través de la unidad a cargo de obras municipales, y que son relativos a los ámbitos de urbanización y construcción de una comuna. Su regulación quedó entregada a las normas especiales en esta materia.
2. Ocupación de la vía pública, con mantención de escombros, materiales de construcción.
3. Extracción de arena, ripio y otros materiales, independiente de si es propiedad pública o privada.
4. Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.
5. Permisos de publicidad.
6. Examen de conductores y licencias de conducir: de vehículos motorizados o de otros vehículos.
7. Transferencia de vehículos.
8. Comercios ambulantes.

Las tasas o montos que se pueden cobrar por estos permisos no son uniformes, siendo en algunos casos establecidos por el legislador y en otros entregados su regulación a una ordenanza local.

4.7. Rentas varias

El título VIII del DL 3.063 establece el concepto de rentas varias, como todos los ingresos no detallados previamente en la ley, por tanto, tiene un carácter residual, señalando en su art. 43 que estos serán:

1. La parte de multas y pagos por conmutación de penas
2. Intereses sobre fondos de propiedad municipal
3. Precio de las especies encontradas o decomisadas o de animales aparecidos y no reclamados por sus dueños. (plazo de un mes para reclamarlos)
4. Concesiones por uso y goce de balnearios
5. Productos de algunas donaciones, herencias o legados, que se hicieren a la municipalidad. Ateniéndose a lo dispuesto por el causante para esa donación y a falta de esta la ley lo regula

4.8. Régimen sancionatorio y mérito ejecutivo

Finalmente, hay dos aspectos a destacar respecto al análisis del DL 3.063, el primero en relación con el título IX de la ley mencionada, en el cual se otorga mérito ejecutivo al certificado de deuda emitido por el secretario municipal para efectos de cobro judicial a las patentes, derechos y tasas municipales, esta cualidad acaba siendo bastante útil al momento en que el municipio quiere exigir el pago de estas obligaciones pendientes, toda vez que el cobro judicial podrá hacerse directamente por la vía ejecutiva, no teniendo así que pasar por un procedimiento lato u ordinario.

Luego, cabe destacar de este articulado que respecto a los deudores que se configuren en mora del pago de sus tributos municipales, el título X del DL 3.063 estableció un régimen sancionatorio para estos deudores morosos que se articula principalmente en un sistema de multas que pueden aplicarse en dichas situaciones.

5. Fondo Común municipal (FCM)

Es necesario detenerse a analizar el FCM, por cuanto ha significado una de las principales fuentes de ingresos para los municipios, sin perjuicio que también no

ha estado exento de críticas. Desde su creación hasta la actualidad ha sido modificado en distintas ocasiones, siendo reformas que se han abocado principalmente a inyectarle más recursos.

Es un fondo mixto en cuanto a su composición, porque algunas rentas provienen del aporte directo del fisco, mientras que otra parte lo constituyen aquellos ingresos que la ley le ha asignado al municipio directamente para recaudar o para ser recaudados por otros servicios, pero en aporte al FCM.

De acuerdo con el art. 122 de la CPR el fondo en cuestión tiene fines solidarios. Además, tiene una finalidad compensatoria en relación con las diferencias de ingresos entre los distintos municipios. Este carácter redistributivo y compensatorio se evidencia en que se imponen mayores aportes a algunas comunas con altos índices de desarrollo, como Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, en comparación con otros municipios.

De la lectura del art 122 de la CPR, la LOCM y el DL 3.063 podemos definir el FCM como un “*mecanismo de repartición solidaria de recurso del cual participan todos los municipios y el fisco, y que son repartidos mediante los mecanismos que establece la ley y el reglamento*”. Dependiendo de la comuna en que nos ubiquemos, incluso podría definirse el FCM como “*la principal fuente de ingresos de un municipio determinado*”, y es que en algunos casos el FCM puede llegar a constituir el 97% de los ingresos totales de un municipio en detrimento de los ingresos propios permanentes o los ingresos por transferencias, lo cual ocurre principalmente en las comunas con menor índice de desarrollo.²⁶

Las comunas operan como los principales aportantes de este fondo por medio de los ingresos propios, pero no de forma exclusiva, porque el gobierno central también hace sus aportes.

²⁶ LARRAÍN, Clemente. (2020). El financiamiento de los municipios en Chile. [en línea]. Revista Puntos de Referencia Puntos de Referencia, (534), (p. 1-16). Mayo 2020. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/pder534_clarrain.pdf [Consulta: 11/05/2023]

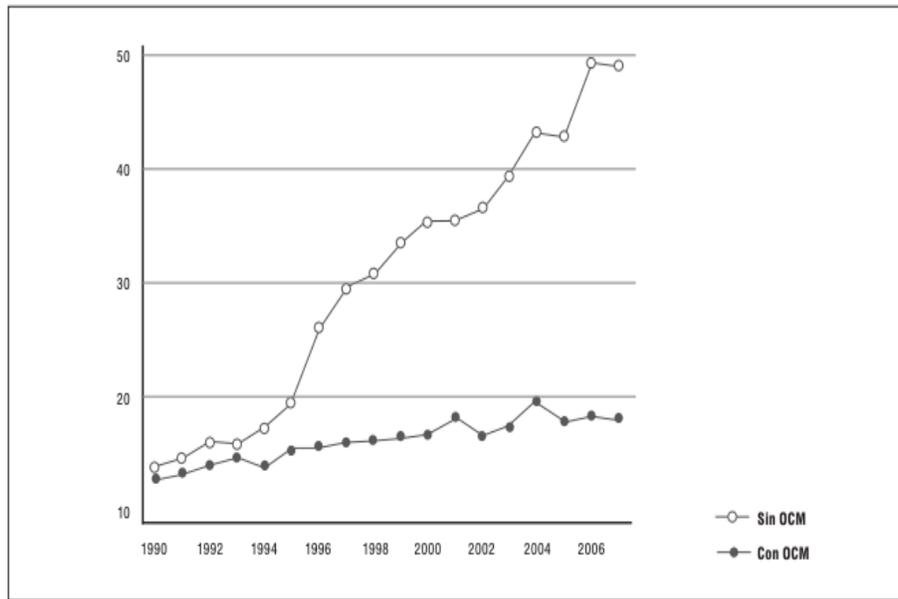
Hay quienes critican este mecanismo puesto que en la práctica genera desincentivos en dos niveles.²⁷ En primer lugar, existe un desincentivo inherente a la recaudación. Esto se debe a que las actividades de recaudación implican mantener una estructura propia dentro del municipio para estos fines, tal como se establece en el Art. 2 del DL 3.063. Esto, por supuesto, ya implica costos para el mantenimiento de estas unidades. En este caso nos encontramos frente a una pugna de dos valores que establece el ordenamiento jurídico. Por una parte se valora la entrega de grados de independencia en lo que a la recaudación y administración financiera se refiere ya que dicha configuración institucional va en consonancia con el rango de autonomía constitucional que establece la CPR para los municipios, pero por otro lado surge la interrogante si entregar dicha potestad a los municipios, entendiendo las grandes diferencias económicas existentes a lo largo de los gobiernos locales, pugna con la eficiencia con la que deben actuar las instituciones del Estado.

Así lo demuestran la investigación de Javiera Bravo del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile²⁸, a propósito de las oficinas de convenio municipal, coordinadas con el SII:

²⁷ GALAZ PAINECURA, Pablo y MARTIN MUNCHMEYER, María. (2018). Efecto redistributivo del fondo común municipal en las finanzas municipales: Análisis y Propuestas de Reforma. Memoria para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas. Santiago, Chile.

²⁸ BRAVO, Javiera. (2014). Fondo común municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. [en línea] Temas de la Agenda Pública. Año 9, Número 68, Junio 2014. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile.pdf> > [Consulta: 11/05/2023]

Figura 2 | Ingreso Impuesto territorial municipios con y sin Oficina de Convenio Municipal (OCM)



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, el FCM se ha entendido como un mecanismo que tiene por objetivo la equidad fiscal²⁹

Del análisis de las comunas con mayores y menores índices de pobreza es posible observar que este objetivo planteado por la ley se ha cumplido, pero se plantea una segunda interrogante en cuanto a los desincentivos que se generan para las comunas con menos tasa de pobreza el recaudar estos recursos ya que serán “castigados” con menores aporte del mismo FCM. Para esto, tomaremos como ejemplo las comunas con menores y mayores tasas de pobreza que encontramos en los datos entregados por el observatorio social del ministerio de desarrollo social antes descrito y los compararemos con los datos ofrecidos por el sistema nacional de información municipal³⁰ en las variables e indicadores correspondientes a la *dependencia del FCM sobre los ingresos propios*. Esta

²⁹ BRAVO, Javiera. (2014). Fondo común municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. [en línea] Temas de la Agenda Pública. Año 9, Número 68, Junio 2014. <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile.pdf>> [Consulta: 11/05/2023]

³⁰ SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL, este es un mecanismo que ofrece una base de datos respecto a las municipalidades del país, para acceder a dicho instrumento se debe ingresar en el link <http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php>, esta es una herramienta de la Subsecretaría de desarrollo regional, Ministerio de interior y seguridad pública del Gobierno de Chile.

variable estudia la cantidad porcentual que constituye el FCM en la configuración total del presupuesto municipal.

En base a estos datos puede afirmarse que las comunas que se ubican en los menores porcentajes de pobreza, ubicado en el rango 0% a 5%, como lo son Vitacura, Providencia, Las Condes y la Reina tienen porcentajes de dependencia del FCM de 3,09%, 3,55%, 2,36% y 7,7% respectivamente, mientras que las comunas dentro de los rangos más altos de pobreza como lo son General Lagos, Saavedra, Teodoro Schmidt y Carahue presentan los porcentajes de dependencia del FCM más altos de todas las comunas que ascienden a 92,27%, 94,61%, 92,88% y 91,28% respectivamente.

Por esto es dable concluir que se genera un desincentivo a la recaudación de las comunas con mayores ingreso del país.

5.1. Mecanismo de distribución del FCM

Una vez que se ha analizado la composición del FCM, tal como se hizo con el artículo 14 de la LOCM, es necesario examinar la regulación para la distribución de este fondo, la cual está establecida en el artículo 37 del DL 3.063 sobre rentas municipales. Dicha distribución se llevará a cabo en base a los siguientes criterios:

1. Un 25% del fondo se repartirá en partes iguales a todas las comunas del país.
2. Un 10% se distribuirá en relación con el número de pobres de la comuna, ponderado con la población total del país.
3. Un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial
4. Un 35% en proporción directa al número de ingresos propios permanentes del año precedente al que se calcula, el cual se determina en base al menor

ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna en relación con el promedio nacional.

Además de las rentas de propiedad municipal, el excedente del impuesto territorial y los ingresos obtenidos por permisos de circulación, el 37,5% de las patentes municipales de beneficio directo también se consideran ingresos propios permanentes según la ley. Otros ingresos que se incluyen en esta categoría son los obtenidos por patentes mineras y acuícolas, los derechos de aseo, las licencias de conducir, los derechos varios y las concesiones. Además, los impuestos a las sociedades operadoras de casinos de juegos y las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias también se contabilizan como ingresos propios permanentes.

6. Otras fuentes de ingresos municipales

La Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) es el organismo encargado de impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización. Es por excelencia el órgano vinculante de la administración central con los órganos de nivel regional y local.

La relación financiera de este organismo con los gobiernos locales se da a través de tres vías:

- a. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)
- b. Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)
- c. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

De estos tres instrumentos, el más relevante es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, esto por cuanto la magnitud de los recursos asignados a este fondo supera con creces a los otros dos anteriores. A modo de ejemplo, los programas PMU solo se han establecido como forma de paliar los altos índices de

desempleo en ciertos sectores, como la comuna de Lota, la cual, a partir del cierre de las minas del carbón, elevó a dos dígitos sus cifras de desempleo.

6.1. Papel del FNDR

El FNDR es una fuente de financiamiento de rango constitucional, consagrada en el art. 115 inc. 2º de la CPR, cuyo objeto es atender iniciativas regionales, dirigido principalmente al financiamiento de infraestructura pública, tanto social como económica. Este mecanismo tiene una finalidad compensatoria, busca que las regiones tengan un desarrollo armónico y equitativo en términos económicos. De su regulación a nivel constitucional se desprende la obligatoriedad de contemplar este fondo todos los años dentro de la ley de presupuestos.

Se encuentra consagrado a nivel legal en el art. 74 de la ley N°19.175 sobre gobierno y administración regional, la cual lo define y señala lo siguiente:

Artículo 74.- El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo se constituirá por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución de este se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales.

Cabe señalar que este fondo no está destinado a financiar exclusivamente obras municipales, como si lo es por ejemplo el FCM, si no que a estos fondos también pueden acceder otras entidades públicas, incluso empresas del Estado.

El acceso a este se hace mediante una postulación del proyecto a ejecutar, el cual debe ingresarse en Sistema Nacional de Inversiones, dentro de los plazos y fechas acordadas. Luego, contar con la recomendación técnica y económica

favorable del organismo de planificación pertinente, el cual es la SERPLAC, dependiendo del monto y el tipo de proyecto. Finalmente es el Consejo Regional quien decide el futuro del proyecto, pudiendo aprobarlo, aprobarlo con modificaciones o rechazarlo.

Cabe señalar que el único autorizado bajo el actual régimen legal, para presentar proyectos de esta naturaleza al Consejo Regional, es el Gobernador. Todas estas características y procedimientos develan la complejidad que tienen las comunas al momento de acceder a este fondo.

En primer lugar, ya que es incorrecto hablar de postulación propiamente tal. Si bien una comuna puede estar interesada en impulsar un proyecto vía FNDR, debe presentarlo al gobernador quien es el encargado de postular el proyecto.

Además, luego se contemplan etapas de revisión de la elaboración del proyecto, para finalmente depender del Consejo Regional su aprobación o rechazo.

No criticamos la existencia de estos múltiples controles. Es correcto contemplarlos para lograr la eficacia y eficiencia con la cual debe actuar los organismos de la Administración. El problema radica en que el municipio no tiene posibilidades reales de desarrollar un proyecto y postularlo de forma independiente. Depende de la voluntad del Gobierno Regional llevar a cabo estos planes, lo cual en la práctica genera una concentración de poderes ya no a nivel central, si no a uno regional en detrimento de la organización local.

Otra crítica constante a este fondo es la cantidad de recursos que se destinan. Si bien el FNDR se encuentra consagrado a nivel constitucional, y debe estar presente en la ley de presupuestos, lo cual es garantía de su permanencia en el tiempo, no ocurre lo mismo con los montos consagrados.³¹

7. Análisis crítico respecto del financiamiento municipal

³¹ ACUÑA FERNÁNDEZ, Eduardo. (2010) Análisis crítico y propuestas de mejora al fondo nacional de desarrollo regional. Memoria para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas. Santiago, Chile.

Del análisis del actual modelo de financiamiento, dos son las principales críticas que surgen.

En primer lugar, nos encontramos frente a un régimen de financiamiento que consagra tributos o impuestos que recaen sobre hechos gravados que son de bajo porcentaje de recaudación, lo cual se desprende por ejemplo en el caso de permisos de circulación³² que si bien son uno de los grandes aportes apreciando la totalidad de los recursos que ingresan a todos los municipios, la disparidad es altísima en consideración a que el parque automotriz es dispar.³³

En el caso de las patentes comerciales, nuevamente podemos observar que el gravamen es bajo, ya que solo se cobra por el establecimiento de un local y este cobro se materializa en actividades que generan menores utilidades económicas, lo que resulta en una base menor sobre la cual se aplica la tasa. Al comparar este tributo con otros de carácter nacional, como el royalty minero, que grava con un alto porcentaje actividades económicas que obtienen altas utilidades, queda en evidencia la diferencia entre ambos.

De los distintos artículos científicos citados en este capítulo es posible identificar algunas propuestas que se han planteado para solucionar los problemas de financiamiento y que pasamos a exponer.

Una forma directa de mejorar el financiamiento municipal es ampliar la cantidad de tributos que los municipios pueden establecer, creando así más hechos gravados que se traduzcan en ingresos para las arcas municipales. Aunque esta

³²INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (2021). Permiso de circulación. INE - Estadísticas económicas. [en línea] <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/transporte-y-comunicaciones/permiso-de-circulacion> [Consulta: 11/05/2023]

³³ A modo ilustrativo, según las estadísticas del parque automotriz al año 2021, existe una diferencia de 173.704 automóviles entre la comuna con mayor y menor parque automotriz, que en este caso corresponde al municipio de Peñalolén que cobra por el permiso de circulación a un parque automotriz de 173.912 automóviles en su comuna, mientras que el municipio de O'Higgins en el extremo sur del país solo cobra dicho permiso a 208 automóviles.

solución parece sencilla, en la práctica su efectividad dependerá de qué hechos se gravan y de la cantidad de ingresos que estos generen. Si los ingresos siguen siendo bajos, el problema de financiamiento seguirá persistiendo.

Otra propuesta consiste en que las municipalidades sean acreedoras de un porcentaje de los impuestos nacionales para redistribuir esta riqueza de manera equitativa. Una reforma de este tipo implicaría eliminar la categoría de rentas municipales para que todos los impuestos sean cobrados por el gobierno central y luego repartidos a través de los mecanismos establecidos por el legislador. Es importante tener en cuenta los montos mínimos a repartir por parte del gobierno central para no crear expectativas irreales de mayores ingresos.

Otra propuesta es centralizar las funciones de cálculo y recaudación de impuestos que tienen las municipalidades, traspasándolas a organismos técnicos del gobierno central, como el SII o la TGR. Esta reforma tendría un impacto en la eficiencia del sistema tributario y en la transparencia de la recaudación de impuestos.

Por último, es necesario abordar el problema de los fondos destinados a obras de alta inversión. La mayoría de los recursos municipales se destinan a mantener servicios públicos como salud, educación, aseo y ornato, entre otros. En ese sentido, es prácticamente imposible financiar obras de gran envergadura, como la pavimentación de calles o la compra de luces LED, con los recursos municipales disponibles. Por tanto, una solución viable sería crear un fondo similar al FNDR, pero de carácter local, donde los municipios puedan postular e impulsar sus proyectos correspondientes en los procesos respectivos.

CAPÍTULO 3: ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y COMO PUEDE AYUDAR AL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO MUNICIPAL?

1.- Que es el Análisis Económico de Derecho.

Durante el constante proceso de evolución de la ciencia jurídica, en el siglo XX, en la cultura anglosajona, se comenzó a utilizar mecanismos de las ciencias

económicas a fin de establecer herramientas objetivas para una mejor aplicación de las ciencias jurídicas, naciendo así lo que hoy conocemos con el nombre de Análisis Económico del Derecho, en adelante “AED”.

El AED es una disciplina que utiliza métodos, técnicas o principios relacionados con la economía y los aplica en el estudio de la ciencia jurídica, y se caracteriza por el uso y la aplicación de herramientas económicas para examinar las reglas jurídicas³⁴, procedimientos legales e instituciones jurídicas que conforman la estructura del derecho e influyen en la conducta de las personas y en las propias sociedades.

En palabras de Charles K. Rowley, se define el AED como “la aplicación de la teoría económica y métodos econométricos para examinar la formación, estructura, procesos e influencia de la ley y de las instituciones jurídicas”³⁵.

Por su parte, Richard A. Posner define el AED como “el conjunto de estudios económicos apoyados en un conocimiento detallado de cierta área del derecho”.³⁶ Además, apunta a que el único criterio posible para dar una definición de derecho y economía es la utilidad y no la precisión. El propósito de crear un campo separado y llamarlo derecho y economía (o mejor, análisis económico del derecho) es identificar el área de investigación económica para la cual un conocimiento sustancial del derecho, tanto en su aspecto doctrinario como institucional, es pertinente³⁷.

1.1 Origen del AED

³⁴ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del derecho. Revista de Administración Pública, (195), (p.104-107) Madrid.

³⁵ ROWLEY, Charles K. (1991). Public Choice and the Economic Analysis of Law. En Mercurio, N. (Ed.), Law and Economics. An Institutional Perspective (p. 125-145). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.

³⁶ POSNER, Richard. (1973). Economic Analysis of Law (1st ed.). Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company. (p. 226).

³⁷ POSNER, Richard. (1973). Economic Analysis of Law (1st ed.). Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company. (p. 225)

El AED es una doctrina que se originó en Estados Unidos de América. Aunque se discute su origen específico, muchos estudiosos señalan a Ronald Coase como su creador³⁸. El AED combina dos campos de estudio, las ciencias económicas y el derecho, con el objetivo de utilizar criterios económicos en las diferentes etapas del proceso normativo.³⁹

Esta forma de análisis se volvió muy popular en los años 60, existiendo muchas escuelas de desarrollo de esta, destacándose Chicago, Yale, Virginia, entre otras⁴⁰.

En las primeras fases del AED, este se relacionó con la dirección de normas tendientes a regular el intercambio comercial de bienes y servicios, vinculado esencialmente con el mundo de la oferta y la demanda, lo que llevó a encontrar en ellas un objeto de estudio tradicional, donde el derecho y la economía pudieron combinarse de mejor manera.

Luego, en una segunda etapa, se perfeccionó con la utilización de conceptos que eran naturales de las ciencias económicas, aplicadas en áreas del derecho que nada tenían que ver con la economía, a fin de utilizar criterios de características objetivas para maximizar bienestar y recursos, tanto en instrumentos relacionados con mecanismos propios del derecho que pueden otorgar subsidios o garantías, llegando también a la aplicación de los jueces en algunas de sus sentencias.⁴¹

³⁸ GHERSI-SILVA, Enrique. 2002. Una introducción al análisis económico del derecho. *Advocatus*, (007), (p. 147-153)

³⁹ CAMPOS PINO, Felipe. (2017). *Análisis Económico del Derecho del proyecto de ley que declara inembargable la vivienda social. la perspectiva del emprendimiento. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Cap. IV.

⁴⁰ GHERSI-SILVA, Enrique. 2002. Una introducción al análisis económico del derecho. *Advocatus*, (007), (p. 147-153)

⁴¹ BEJARANO, Jesús Antonio. El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos. *Revista de Economía Institucional*, vol. 1, núm. 1, noviembre, 1999, (p. 155-167) Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia

1.2. Clasificación del AED

En la actualidad, el AED puede observarse desde diversas perspectivas dado su desarrollo. En general, pueden darse varias clasificaciones a este método de estudio, entre las que podemos mencionar: (i) análisis teórico o práctico, (ii) fundamental o aplicado y (iii) positivo o normativo⁴².

Las clasificaciones del AED son útiles para determinar bajo qué criterios vamos a observar una determinada norma jurídica o política pública, dado que el fin del análisis varía dependiendo del tipo de AED al que nos referimos. Sin embargo, a fin de poder avanzar en el que será el objeto de este trabajo ahondaremos en los estudios positivos y normativos.

El AED Positivo tiene como objetivo explicar los efectos de las leyes y comprender cuáles de ellas ayudan a lograr ciertos objetivos deseados por los legisladores. En este sentido, lo que este campo de análisis busca predecir es el comportamiento de las personas ante determinados incentivos regulatorios.

En el caso de los estudios positivos, es posible analizar esta perspectiva desde dos vertientes: (i) Comportamiento regulado y (ii) Comportamiento regulatorio⁴³.

En primer lugar, “[analizar cuáles son o pueden ser las consecuencias reales de las normas jurídicas (ya sean de origen constitucional, legal, administrativo, judicial, privado, etc.), precisar cómo reaccionará la gente frente a una determinada norma y cuáles serán los costes y beneficios que para la consecución de ciertos fines se derivarán de tal reacción”⁴⁴. Este análisis se conoce como comportamiento regulado, ya que en este “...se trata de formular juicios acerca de lo que debería

⁴²DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del derecho. Revista de Administración Pública, (195), (p.104-107) Madrid.

⁴³ RUÍZ GARCÍA. Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez. Tomo 2. México: Universidad Autónoma de México.

⁴⁴ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del derecho. Revista de Administración Pública, (195), 104-107. Madrid. (p. 104)

hacerse, sobre cómo deberían emplear las personas sus limitados recursos para maximizar la satisfacción de ciertos fines.”⁴⁵.

Los estudios del análisis económico del comportamiento regulado distinguen tres componentes de las reglas jurídicas: contenido, protección y clasificación legal. Por un lado, el contenido determina la conducta exigida a los destinatarios de las reglas jurídicas. Por otro, la protección establece el tipo de sanción que se imputa por un posible incumplimiento. Por último, la clasificación legal determina el estatuto de la regla jurídica: civil, penal, mercantil, fiscal, entre otros⁴⁶.

El segundo aspecto del AED Positivo se centra en el comportamiento regulatorio. El estudio del análisis económico de dicho comportamiento explica las normas e instituciones que componen un ordenamiento jurídico y la estructura de los procedimientos judiciales. Es así como se desarrolla este análisis en virtud del ejercicio de la jurisdicción, estableciéndose ciertas normas que acaban siendo más utilizadas respecto de otras y observando así la eficiencia de estas dentro de disputas judiciales⁴⁷. No profundizaremos en este segundo aspecto por no ser atingentes al análisis que se realizara con relación a los presupuestos municipales.

En enfoque normativo del AED, pretende mostrar qué situaciones normativas son más deseables, con el fin de mostrar qué cambios jurídicos y sus correspondientes consecuencias son más deseables para la sociedad porque reportan un bien mayor. No sólo se realizaron estudios de predicción del comportamiento, sino también juicios de valor basados en la eficiencia como valor social.

Los estudios normativos postulan recomendaciones de carácter político, que se basan en consecuencias económicas que derivan de la aplicación de ciertos criterios economicistas determinados. El concepto central en esta materia es el de

⁴⁵ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2019). Sobre el poder explicativo del análisis económico del Derecho. *Revista Para El Análisis Del Derecho*, (2), 1-39. Barcelona. (p. 4)

⁴⁶ RUÍZ GARCÍA. Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*. Tomo 2 (p. 215). México: Universidad Autónoma de México.

⁴⁷ RUÍZ GARCÍA. Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*. Tomo 2 (p. 215). México: Universidad Autónoma de México.

eficiencia y en particular, el de eficiencia en la distribución de los recursos ya obtenidos.⁴⁸

En conclusión, “el enfoque positivo del análisis económico del derecho se caracteriza por explicar: a) la relación entre el sistema jurídico y la conducta de los destinatarios de las reglas jurídicas, o b) la estructura de las reglas e instituciones jurídicas, así como de los procedimientos legales. En contraste, el enfoque normativo de ese análisis se caracteriza por: i) postular que los procedimientos, reglas e instituciones señalados en b) deben ser eficientes, y ii) establecer los instrumentos jurídicos (reglas jurídicas, políticas públicas o decisiones judiciales) que deben implementarse o aplicarse para lograr la eficiencia...”⁴⁹

2. La eficiencia como principal mecanismo del AED

La eficiencia no es un concepto ajeno al derecho, en general es un valor que se busca en cualquier tipo de proceso. El profesor Carrasco vincula la eficiencia como la manifestación concreta del AED, señalando “El análisis económico del derecho en su perspectiva normativa como positiva adquiere contenido precisamente por medio de los criterios de eficiencia”⁵⁰. Por consiguiente, durante este apartado revisaremos algunos de los criterios de eficiencia, para que de esta forma podamos aplicar las referencias a la eficiencia que tal disciplina realiza.

Previo a ahondar en el análisis de los criterios de eficiencia, es menester señalar que este concepto ha permeado en la normativa nacional e internacional relacionada con el derecho administrativo⁵¹. Naturalmente, esta vinculación no es

⁴⁸ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2019). Sobre el poder explicativo del análisis económico del Derecho. *Revista Para El Análisis Del Derecho*, (2), 1-39. Barcelona. Introducción.

⁴⁹ RUÍZ GARCÍA, Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*. Tomo 2 (p. 216). México: Universidad Autónoma de México.

⁵⁰ CARRASCO DELGADO, Nicolás. (2018). Breve introducción sobre los criterios de eficiencia. *En: CARRASCO DELGADO, Nicolás. Análisis económico del derecho Procesal: Nuevas Perspectivas*. (p. 13-26). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. (p. 24)

⁵¹ VAQUER CABALLERÍA, Marcos. 2011. El Criterio De La Eficiencia En El Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública* (Núm. 186), Madrid, (p. 91-135)

algo que deba extrañarnos, toda vez que este precepto relacionado con la maximización de los recursos es sumamente atractivo cuando hablamos de la administración del Estado o una municipalidad.

Por lo anterior, se asume que la eficiencia es un valor deseable en el derecho (principalmente en el derecho público⁵², por lo que aplicar el AED acaba siendo una necesidad en los procesos relacionados con políticas públicas o normas que puedan impactar en las arcas fiscales.

Un criterio de eficiencia utilizado por el AED es el análisis costo-beneficio (ACB). Este es un mecanismo específico del AED que se utiliza para evaluar los costos y beneficios de una acción o proyecto, comparando los costos con los beneficios esperados en términos monetarios. "El análisis costo-beneficio es un proceso sistemático para evaluar los pros y los contras de una decisión en términos monetarios. La idea es comparar los costos de una acción o proyecto con los beneficios esperados, y si los beneficios superan los costos, entonces se debería proceder con la acción o el proyecto"⁵³.

Se trata de un enfoque ampliamente utilizado en la evaluación de proyectos y políticas públicas⁵⁴, y se puede aplicar en el marco normativo presupuestario municipal chileno para evaluar el impacto económico de las decisiones legales.

Además del criterio costo-beneficio, es posible buscar la eficiencia a través de los "criterios Paretianos de eficiencia". En este análisis, son importantes dos elementos: la asignación de recursos y las preferencias individuales. Este concepto se utiliza para analizar las mejores opciones posibles para un individuo, dadas varias metas o aspiraciones y uno o más criterios de evaluación. Una vez

⁵² VAQUER CABALLERÍA, Marcos. 2011. El Criterio De La Eficiencia En El Derecho Administrativo. Revista de Administración Pública (N. 186), Madrid, (p. 91-135)

⁵³ COST-BENEFIT ANALYSIS: concepts and practice. (2018) Por Anthony E. Boardman "et al". Cambridge University Press. Quinta edición.

⁵⁴ CONTRERAS, Eduardo. (2004) Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica. Naciones Unidas CEPAL, Serie 37. Santiago de Chile.

determinado un "universo" de alternativas, se busca determinar un conjunto válido según Pareto, es decir, aquellas alternativas que satisfacen los deseos o metas sin empeorar el estado de otro. Es así como una norma jurídica es eficiente según el óptimo de Pareto si no puede ser modificada para mejorar la situación de una persona, sin perjudicar a otra⁵⁵.

Así, la Eficiencia de Pareto solo se determinará observando el análisis concreto de necesidades que se están buscando, maximizando la eficacia de una determinada norma, siempre poniendo en la balanza todos los fines que se buscan conseguir y entendiendo que hay más de una solución eficiente por lo que debe entenderse que las mejoras son de la más diversa naturaleza y no sólo entendidas patrimonialmente.⁵⁶

Un concepto más débil de eficiencia es el de criterio de Kaldor-Hicks, ya que, de acuerdo con este precepto, una norma jurídica cumple con los estándares de eficiencia si las personas o grupos de personas que mejoran pueden compensar a aquellos que empeoran.⁵⁷ El criterio de Kaldor-Hicks se caracteriza por incluir una variable que el concepto de eficiencia de Pareto no toma en cuenta, caracterizándose por la aplicación del concepto de la redistribución⁵⁸. Esta variable es la compensación potencial en un cambio de estado o situación.

⁵⁵ Un ejemplo de lo anterior sería el siguiente: en el mercado automotriz, tenemos una amplia variedad de vehículos disponibles para comprar. Cada coche tiene unas características técnicas y un precio determinado, este último generalmente relacionado con su calidad, aunque no siempre es así. Cuando una persona tiene la intención de comprar un automóvil, existen en principio dos posibilidades: la persona tiene dinero extra, es decir, quiere obtener un automóvil de la más alta calidad según cualquier definición estándar, sin tener en cuenta el precio, o tiene un presupuesto ajustado. En este último caso, además de la funcionalidad, también se tiene en cuenta el precio. Estamos ante un problema multiobjetivo (2 objetivos en este caso). En el último caso surge un problema: ¿Cuál es el mejor coche para comprar? La respuesta es que ningún vehículo se considera el mejor. Si solo consideramos la pregunta de cuál automóvil es mejor con un presupuesto ilimitado, un automóvil deportivo será el que tenga mejor rendimiento, pero también será el más caro (mejor rendimiento, peor precio). Por otro lado, un vehículo de baja potencia puede ser el que tenga menos funciones, pero el mejor precio (peor rendimiento, mejor precio). Así que no podemos decir que uno sea mejor que el otro, ya que son miradas subjetivas que dependen de diversas variantes y necesidades determinadas.

⁵⁶ CARRASCO DELGADO, Nicolás. (2018). Breve introducción sobre los criterios de eficiencia. En: CARRASCO DELGADO, Nicolás. Análisis económico del derecho Procesal: Nuevas Perspectivas. (p. 13-26). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile

⁵⁷ CARRASCO DELGADO, Nicolás. (2018). Breve introducción sobre los criterios de eficiencia. En: CARRASCO DELGADO, Nicolás. Análisis económico del derecho Procesal: Nuevas Perspectivas. (p. 13-26). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile

⁵⁸ CONTRERAS, Eduardo. (2004) Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica. Naciones Unidas CEPAL, Serie 37. Santiago de Chile. (p.17-18)

Comparado con el criterio de eficiencia de Pareto, el de Kaldor-Hicks incluye la posibilidad de que las ganancias obtenidas por los ganadores puedan compensar los costos (compensación potencial) que enfrentan los perdedores⁵⁹.

3. Otros elementos que se deben considerar al realizar el análisis económico

Junto con los criterios de eficiencia antes propuestos, es menester considerar otros elementos que son necesarios para realizar un adecuado análisis de las ciencias jurídicas desde la óptica del AED, siendo uno de estos la equidad.

Cuando hablamos de estos conceptos, comprendemos que, la eficiencia se relaciona con la maximización de beneficios totales, pero en el caso de la equidad hablamos de la forma en que se distribuirán estos beneficios y si estos llegan a todas las personas de manera justa o si solo beneficiará a algunos. El análisis Kaldor- Hicks incluye la capacidad de compensación, pero no bajo el criterio puro de la equidad, sino más bien de pago por un detrimento en favor del progreso de algunos.⁶⁰

Dicho lo anterior, ¿existe entonces un conflicto entre eficiencia y equidad? Para Polinsky es necesario hacer un análisis más concreto para responder esta pregunta. Él dice “Si el pastel puede repartirse de modo que se quiera, no hay, evidentemente, ningún conflicto: si el pastel es más grande, todos podrán obtener un trozo mayor. Sin embargo, si con el fin de conseguir un pastel mayor ha de dividirse este de un modo absolutamente contrario a la equidad, entonces, según lo que constituya una división equitativa del pastel, puede muy bien plantearse un

⁵⁹ Un Ejemplo de lo anterior es si en un sistema legal se deroga un instrumento legal X y se implementa o aplica otro instrumento legal P, este último es válido en la terminología de Kaldor-Hicks si: a) la suma de los beneficios recibidos por el ganador es mayor que los costos que enfrenta el perdedor y b) el excedente puede ser redistribuido de modo que el perdedor sea compensado mientras el ganador todavía tiene un excedente.

⁶⁰ RUÍZ GARCÍA. Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez. Tomo 2 (p. 218). México: Universidad Autónoma de México.

conflicto entre eficiencia y equidad. Puede resultar preferible aceptar un pastel más pequeño (menos eficiencia) a cambio de una división más justa (mayor equidad)”⁶¹.

La equidad es un concepto más bien relacionado con la entrega de manera justa de los beneficios que puedan entregar las políticas del AED normativo, y la podemos ver en los óptimos de eficiencia al momento en que se utilizan los mecanismos antes descritos. Ahora bien, es necesario considerar si realmente es el correcto nivel de equidad al que como sistema debemos aspirar.

Otros elementos para observar para aplicar el AED son:

- Principio de Maximización: El principio de maximización es fundamental en el AED, ya que se basa en la idea de que las personas siempre buscarán mejorar su situación económica. En este sentido, cuando se analiza un estado o una situación, se deben priorizar aquellos cambios que permitan maximizar los recursos disponibles y que conduzcan a una mejora en la situación económica de los individuos⁶². Por lo tanto, este principio es una herramienta útil para identificar aquellas políticas y regulaciones que pueden tener un impacto positivo en la economía y que fomenten el bienestar social.
- Criterio de estabilidad: El criterio de estabilidad es un principio importante en el AED, ya que se refiere a la idea de que las personas asignan valores estables a los costos y beneficios que se les presentan. Si un cambio en los costos no se acompaña de un beneficio correspondiente, puede surgir un problema de equilibrio en la población⁶³. En este sentido, es crucial que las políticas y regulaciones que se implementen para abordar problemas económicos o sociales sean diseñadas teniendo en cuenta este criterio de

⁶¹ POLINSKY, A. Mitchell. 1985. Introducción al análisis económico del derecho. Editorial Ariel, Barcelona. Marzo. (p. 19-20)

⁶² POSNER, Richard. (1979). Utilitarianism Economics, and Legal Theory. *Journal of Legal Studies*, 8(1), (p. 103-140) Traducido al castellano por Estudios Públicos. (1998). *Estudios Públicos*, 69, (p. 207-257)

⁶³ POSNER, Richard. (1998). *Análisis Económico del Derecho* (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.

estabilidad. De esta manera, se asegura que las políticas no generen desequilibrios económicos o sociales que puedan tener un impacto negativo en el bienestar social a largo plazo.

4. ¿Es posible utilizar el AED dentro del marco normativo presupuestario municipal?

Cuando nos detuvimos anteriormente en el criterio de eficiencia, indicamos que este valor ya ha sido internalizado en parte del derecho público chileno. Ejemplo de lo anterior, son la utilización del concepto de eficiencia en la LGBE, la norma que crea la CGR o la ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Por consiguiente, la relación entre AED y el derecho público ya existe en nuestro ordenamiento.

Podría fortalecerse aún más esta relación si consideramos que es posible utilizar el AED para analizar el marco normativo del ciclo presupuestario municipal actual y extrapolarlo a casos concretos de asignación presupuestaria. Estas normas pueden optimizarse si se aplican los criterios expuestos en este capítulo.

En este análisis que realizaremos en los casos que se expondrán más adelante, nos basaremos en la distinción de la vertiente del AED, que puede ser positiva o normativa. Este ejercicio nos ayudará a determinar el fin perseguido por la norma, la política pública o el presupuesto analizado. Además, en un segundo ejercicio, aplicaremos algunos de los criterios de eficiencia explicados, como el costo-beneficio, la eficiencia de Pareto y Kaldor-Hicks, junto con otros elementos que se detallarán.

Ahondando en lo anterior, podemos utilizar el criterio de eficiencia costo-beneficio podremos evaluar si los proyectos y las políticas municipales son rentables. Este precepto consiste como ya se mencionó en comparar los costos y

los beneficios monetarios de una acción, y si los beneficios superan los costos, se puede argumentar que la acción es eficiente económicamente. Al aplicar el criterio de costo-beneficio en el marco presupuestario municipal, los analistas pueden ayudar a garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente para maximizar los beneficios para la comunidad.

Otro criterio de eficiencia que puede ser utilizado en el marco presupuestario municipal es la eficiencia de Pareto. Este concepto se basa en la idea de que una situación es eficiente si no se puede mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el bienestar de otra. Al aplicar la eficiencia de Pareto en el marco presupuestario municipal, es posible identificar posibles soluciones que maximicen el bienestar general sin afectar negativamente a ningún grupo en particular.⁶⁴

El criterio de Kaldor-Hicks es otra herramienta útil para evaluar la eficiencia en el marco presupuestario municipal. Este concepto se basa en la idea de que una situación es eficiente si los ganadores pueden compensar a los perdedores de manera que todos estén mejor después del cambio. Al aplicar este criterio en el marco presupuestario municipal, se pueden identificar soluciones que maximicen el bienestar general de la comunidad, incluso si hay grupos que pueden ser perjudicados por el cambio⁶⁵.

Bajo los criterios de eficiencia en la gestión de recursos públicos, el AED se presenta como una herramienta valiosa para la toma de decisiones en el marco presupuestario municipal chileno. Es por ello que en el capítulo siguiente se realizará un análisis detallado del ciclo presupuestario y se entregará una opinión fundada acerca de los mecanismos actuales disponibles, además de observar casos concretos desde la perspectiva del AED.

⁶⁴ Un ejemplo de lo anterior es utilizar el criterio de Pareto para evaluar la justicia de un cobro municipal, asegurándose de que el cobro no perjudique injustamente a ningún grupo en particular.

⁶⁵ Un ejemplo de lo anterior es utilizar el criterio de Kaldor-Hicks para evaluar la eficiencia de una política que restringe el uso del automóvil en el centro de la ciudad, asegurándose de que los perjudicados puedan ser compensados de manera justa, como por ejemplo con un sistema gratuito de transporte en el centro de la ciudad para estos ciudadanos.

Al aplicar los criterios de costo beneficio, eficiencia de Pareto y el criterio de Kaldor-Hicks, se podrá evaluar la gestión de los recursos públicos y determinar si se están alcanzando los objetivos institucionales con la mayor economía posible. Asimismo, se podrán identificar oportunidades para mejorar la eficiencia en los procesos presupuestarios.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y SU VINCULACIÓN CON EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

1. Nociones generales

El presupuesto municipal se ha definido como un “instrumento de estimación financiera de los ingresos y gastos de una municipalidad para un año, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”⁶⁶.

⁶⁶ Definición estándar que entregan los informes de auditoría de la Contraloría General de la República contenidos en los glosarios de dichos informes. Ejemplo: informe final de auditoría municipalidad de La Estrella, N°795/2021.

El marco regulatorio del proceso presupuestario municipal se encuentra regulado en el DL 1.263, ley que regula la administración financiera del Estado, el cual es la norma general de administración contable y financiera de todos los organismos de la administración del Estado y que por tanto rige supletoriamente a los municipios en conjunto con la propia LOCM que también establecen normas relativas a la formulación y ejecución del presupuesto municipal. Finalmente, el DL 3.063 también establece algunas normas en esta materia.

A diferencia de los capítulos anteriores en donde nos centramos en las fuentes de ingresos, que corresponde a una etapa recaudatoria de ingresos propiamente tal, en lo que al presupuesto municipal se refiere nos encontramos en la etapa de toma de decisión respecto de los recursos que percibe un municipio y los objetivos o necesidades a los cuales se asignarán.

El presupuesto municipal tiene una vigencia anual, que comienza el 1 de enero y rige hasta el 31 de diciembre del año para el cual se presupuestó. Todo los ingresos o gastos que se calculen o devenguen durante la vigencia de un presupuesto, deben imputarse o incorporarse a la partida correspondiente del siguiente presupuesto municipal.

Tampoco es posible, según el dictamen N °18.293 del 2013 de la CGR, imputar gastos a presupuestos ya vencidos, por lo que la ejecución debe llevarse a cabo durante el año calendario presupuestado.

2. Etapas del ciclo presupuestario

Se han identificado con claridad que en el ciclo presupuestario municipal existen etapas marcadas a seguir o cumplir en el sistema presupuestario municipal:

1. Elaboración

2. Discusión
3. Aprobación
4. Ejecución
5. Control
6. Evaluación

De estas, sólo destacaremos algunos puntos que, a nuestro juicio, son de principal importancia y deben ser considerados para un análisis de la configuración presupuestaria general.

2.1. Elaboración

El alcalde, en virtud de lo dispuesto en el art. 56 de la LOCM es el llamado a presentar oportuna y fundadamente el presupuesto municipal para la aprobación del concejo municipal.

En este deber legal que tiene el alcalde intervienen, además, tres áreas de la orgánica municipal como son la dirección de control y la dirección de administración y finanzas y la secretaria comunal de planificación.

Dentro de la configuración presupuestaria se han establecido ciertas limitaciones en la asignación de las partidas presupuestarias.

En esta configuración presupuestaria las unidades municipales deben tener en consideración las proyecciones de ingresos en base a los ítems previamente analizados, clasificarlos según el origen, ya que algunos de ellos están afectos a ciertas finalidades, como por ejemplo los ingresos por derechos de aseo municipal, y finalmente establecer el destino que tendrán dichos ingresos y los programas de acción que señalarán la ejecución de estos ingresos.

Respecto a los ingresos, ya nos hemos referido detalladamente en los capítulos anteriores, por lo cual en esta parte sólo detallaremos las principales cuentas de gastos que contemplan el municipio en la elaboración presupuestaria.

Una vez elaborado el presupuesto debe ser presentado a más tardar dentro de la primera semana de octubre ante el concejo municipal para someterlo a su discusión y aprobación.

Tal es la relevancia de este instrumento, que el no presentarlo por parte del alcalde implica un abandono de deberes e incluso podría acarrear su eventual destitución.

2.2. Discusión

Una vez presentado el presupuesto al concejo municipal, este deberá iniciar la etapa de discusión.

En esta etapa, y al igual que a nivel del presupuesto nacional en el Congreso Nacional, los concejales sólo tienen facultad de modificar o disminuir las partidas presupuestarias, pero no la de aumentarlas, siendo el aumento de las partidas una facultad exclusiva del alcalde. Esta regla encuentra su excepción en aquellos recursos que son establecidos por ley o por convenio celebrado por la municipalidad, en dichos casos los concejales sí podrán proponer el aumento de dichas partidas.

El concejo municipal tiene plazo máximo hasta el 15 de diciembre del año en que se discute el presupuesto para su aprobación. Dada la importancia que tiene el presupuesto municipal como instrumento de gestión financiera, la jurisprudencia ha debido pronunciarse respecto a las situaciones en donde el concejo no se pronuncia sobre el presupuesto o rechaza la propuesta del alcalde. En el caso en que ambas situaciones se produzcan llegada la fecha límite, la jurisprudencia ha señalado que

en dichos casos y dada la importancia, regirá de todas formas el presupuesto presentado por el alcalde⁶⁷.

Finalmente, y una vez aprobado el presupuesto por el concejo municipal, deberá dictarse el correspondiente decreto alcaldicio que contenga el presupuesto aprobado para efectos de su ejecución.

2.2.1. Presupuestos participativos en el contexto de la etapa de discusión

Uno de los puntos que en el último tiempo se ha venido desarrollando en esta materia y que nos parece propio de abordar en esta tesis es la participación ciudadana en los presupuestos municipales, o comúnmente llamados “presupuestos participativos”.

En la actualidad la ciudadanía sólo se hace presente mediante el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), pero más allá de este organismo, no hay otras instancias de participación ni información.

La idea de un presupuesto participativo tiene ciertos beneficios para la comunidad, entre los que se cuenta:

- a) Mayor transparencia en el proceso presupuestario y en la rendición de cuentas:** La idea de un presupuesto en donde la ciudadanía comunal tenga una participación activa implica un mayor control sobre la elaboración y aprobación de este instrumento. A modo de ejemplo, la participación de la ciudadanía implica una mayor fiscalización en cuanto a la cantidad de ingresos y gastos que contempla, siendo este un incentivo a que los alcaldes

⁶⁷ MUNICIPALIDAD DE CURARREHUE, (2018). Manual de presupuesto municipalidad de Curarrehue. [en línea] agosto 2018, en <https://curarrehue.cl/biblioteca/administracion/manuales%20pac/presupuestos/MANUAL%20DE%20PRESUPUESTO.pdf> [Consulta: 08/05/2023]

propongan presupuestos responsables en relación con las arcas fiscales, evitando así los déficits municipales que en el último tiempo ha informado la Contraloría ocurre en distintos municipios del país. Esto tiene como correlato final, el fortalecimiento de la confianza entre las autoridades y los ciudadanos.

- b) Reducción de clientelismo:** la mayor participación ciudadana disminuye las posibilidades de que se use el presupuesto municipal con fines políticos o clientelares. Pero no sólo se evita la posibilidad de incurrir en actos de corrupción, sino que además se genera una asignación eficiente de recursos.

- c) Fortalece la democracia local o comunal:** la idea de un presupuesto participativo implica un fortalecimiento de las instituciones locales, por cuanto genera instancias de participación que permite generar vínculos entre la comunidad y sus autoridades. Cabe hacer mención que la idea de mejorar la participación en general tiene como correlato el fortalecimiento de la información en base a la que las personas toman sus decisiones. En ese sentido es deber del municipio sociabilizar con la ciudadanía estos instrumentos, mediante los distintos medios que tenga a su disposición.

- d) Permite una mejor y más eficiente asignación de los recursos locales:** el garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en instancias como esta, implica también acercar realidades que muchas veces son desconocidas u olvidadas por las autoridades. En ese sentido la participación permite conocer estas realidades y hacerse cargo de ellas debido a su mérito, generando mayores niveles de inclusión de la población.

En la actualidad, los presupuestos participativos dependen de la voluntad del alcalde de turno. No son un mecanismo que se encuentre recogido normativamente. En ese sentido se hace necesario generar reformas tendientes a establecer al menos las líneas generales de participación en los procesos relativos a los

presupuestos municipales, con el fin de acercar este instrumento de gestión municipal a la comunidad.

2.3. Modificaciones presupuestarias

Dado que el presupuesto municipal se ha entendido como un instrumento de gestión flexible, se contempla que se le presenten modificaciones una vez aprobado, siempre que concurra a su aprobación la voluntad de la mayoría del concejo municipal. La modificación presupuestaria es una facultad exclusiva del alcalde, concurriendo el concejo posteriormente a la discusión y eventual aprobación.

Como es la regla general, dichas modificaciones presupuestarias deben estar debidamente financiadas, y en caso de que sean modificaciones hechas por alguna urgencia suscitada en el municipio y que genere algún déficit en el erario municipal, dicha situación deberá ser advertida por el respectivo jefe de unidad.

Este es un instrumento relevante, y de aplicación común, dado que además el concejo municipal tiene la facultad de revisar trimestralmente el avance y ejecución del presupuesto municipal.

El pronunciamiento respecto de la modificación requerida por el alcalde deberá hacerse en un plazo máximo de 20 días contados desde que hizo el respectivo requerimiento, y de no pronunciarse al respecto, regirá la propuesta hecha por el alcalde.

En lo que respecta a las modificaciones presupuestarias, también rigen las limitaciones de sólo modificar y disminuir el presupuesto mas no de aumentarlo.

2.4. Control

En esta etapa debe diferenciarse el control interno, correspondiente a la propia municipalidad (y en específico a los concejales), y el control externo realizado por la CGR que se ha materializado principalmente en el instrumento de control conocido como “auditoría”.

Respecto al control interno, el concejo municipal puede disponer por la mayoría de sus miembros la contratación de una auditoría externa que evalúe la ejecución presupuestaria.

3. Análisis Económico del Derecho y su vinculación con los principios de eficacia y eficiencia en relación con el proceso presupuestario municipal

Habiendo descrito a grandes rasgos todo el proceso de formulación, discusión y control presupuestario, analizaremos diversas etapas de este proceso desde la óptica del AED.

Durante el capítulo tercero observamos que el análisis económico posee dos grandes vertientes que son el análisis positivo y el normativo, existiendo diferencias sustanciales en cada uno de ellos, principalmente en relación con los fines observados con cada uno de ellos. Por otra parte, también hemos revisado a grandes rasgos el proceso macro de recaudación planificación, gestión y uso de los recursos municipales en el ciclo presupuestario.

Ahora bien, para efectos del AED cabe precisar que, con el objeto de analizar instituciones y políticas presupuestarias de carácter municipal, en este capítulo nos centraremos en realizar dicho análisis desde la óptica normativa del AED previamente explicada.

La razón de ser de esta vinculación que proponemos se debe a que el AED corresponde a un conjunto de normas y postulados que han sido planteados en espacios académicos y universitarios, mas no ha habido un gran desarrollo en la jurisprudencia, por lo cual se hace necesario dilucidar si estos postulados pueden encontrar una acogida en nuestro ordenamiento jurídico nacional y luego en base a qué normas en concreto se haría esta vinculación.

La eficiencia es una manifestación de la búsqueda del óptimo y se relaciona intrínsecamente con la capacidad de un funcionario o una institución de lograr los objetivos planteados, pero poniendo énfasis en la optimización de los recursos disponibles atendiendo al ahorro de recursos económicos desde un punto de vista monetario o de la capacidad de gestión de recursos humanos.

Desde ya señalamos que en nuestro ordenamiento jurídico nacional si tienen cabida los postulados del AED. En primer lugar, la consagración a nivel legal de los conceptos de “eficiencia y eficacia” contenidos en la LOCBGAE y en otros cuerpos legales hace constatar que los postulados del AED no solo son una mera discusión teórica, sino que tiene una consagración que, si bien no se encuentra explícita de manera conceptual, si lo es con relación al contenido de esos conceptos. Así, el profesor Bermúdez ha entendido la eficiencia y eficacia, a partir del art. 5 inciso primero de la LOCBGAE, como aquella que *“dice relación con la finalidad primera de la Administración Pública, que es la satisfacción de las necesidades públicas. Esta se debe realizar en el menor tiempo posible, con el máximo de aprovechamiento de los recursos que los funcionarios públicos tienen a su disposición para ello”*⁶⁸.

Por su parte, la profesora Camacho ha señalado respecto a estos principios que *“en la medida en que las metas propuestas se logren o se descubran mejores*

⁶⁸ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. (2011). Derecho administrativo general (2a ed.). Santiago, Chile: Editorial Legal Publishing Chile.

medios para obtenerlas a menor costo y menor esfuerzo, a la organización se le atribuyen los valores de eficacia y eficiencia organizacionales”⁶⁹.

Las definiciones en comento denotan que la integración de estos principios a nuestro ordenamiento jurídico ha dotado de un nuevo sentido a los OAE, pasando de un rol puramente ejecutador del ordenamiento jurídico, a uno en donde esa ejecución debe cumplir con los estándares y mecanismos previamente descritos, y en caso de contravención, se abre la posibilidad de revertir las actuaciones de la administración mediante los controles tanto administrativos como judiciales.

Siendo clara la consagración legal, cabe preguntarse si es que nuestro ordenamiento constitucional también integra estos principios. A primera vista, de una interpretación literal de la CPR, es claro que no los integra de forma directa, toda vez que no hay mención alguna de las palabras eficacia y eficiencia. Pero de una lectura más detenida de nuestro texto constitucional y en concordancia con la misma LOCBGAE, es dable afirmar que el ordenamiento constitucional sí integra, de forma indirecta, estos principios en su art. 8 al mandar a los OAE a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en sus actuaciones. A su vez, el art. 62 de la LOCBGAE nos describe una serie de conductas que se entenderán contrarias a la probidad administrativa, de entre las cuales, en el numeral octavo del artículo citado, se señala la contravención a los deberes de eficacia y eficiencia, por lo cual es factible la argumentación en base a los postulados del AED en la medida en que se subsuman y coordinen con los principios de eficiencia y eficacia.

Por otra parte, resulta interesante revisar en este punto, una sentencia dictada por la Corte Suprema, a propósito de la apelación de un recurso de protección, en donde los recurrentes solicitaban cambiar el diseño del trazado de una ciclovía, por cuanto en el diseño municipal original se pretendía emplazarla por sobre los ante jardines ubicados en la calle de los domicilios de los recurrentes, lo

⁶⁹ CAMACHO CEPEDA, Gladys. (2000). Los principios de la eficacia y eficiencia administrativas. En La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000. Santiago, Chile: Ed. Jurídica Conosur.

cual para ellos resultaba arbitrario e ineficiente, toda vez que la instalación de dicha ciclovia iba a generar problemas con las 72 entradas de automóviles que había en esas residencias además de afectar los espacios de jardines que los mismos vecinos habían fomentado. Por otra parte, existía la posibilidad de emplazar la ciclovia en el bandejón central que se emplazaba frente a esa calle, lo cual resultaba eficiente no solo porque no problematizaba con los antejardines de los vecinos, sino porque, además, el bandejón central se encontraba en una situación de abandono y *"huérfana de toda preocupación y mejora"*, y la instalación de la ciclovia permitía subsanar dicho abandono.

La Corte de Apelaciones de Rancagua desestimó el recurso, pero la Corte Suprema decidió revocar el fallo y acoger el recurso de protección en base al siguiente argumento: *"Que así el actuar de la recurrida vulnera la garantía del artículo 19 numeral 2 de la Carta Fundamental al resolverse la construcción de la ciclovia de una forma diversa de lo que ha sido en otros lugares, esto es, privilegiando el bien común de la comuna y de cada uno de sus habitantes"*.⁷⁰

De lo expuesto, resulta claro que la corte para poder arribar a la decisión ha realizado un análisis costo-beneficio de la resolución tomada por la municipalidad en cuanto a la instalación de la ciclovia. Y si bien la naturaleza del recurso de protección sigue siendo controvertida, en tanto que acción que permite revisar y revertir eventualmente las decisiones que toman los OAE, a la fecha sigue consolidándose como tal, lo que nos permite concluir que en la medida en que los recurrentes de una decisión de los OAE planteen el costo de una decisión y una alternativa más beneficiosa para la comunidad, seguirá siendo posible el revisar y revertir las decisiones de la administración del Estado que se materialicen

Es menester señalar que hay otros subprincipios o principios que comparten en ciertos aspectos la naturaleza jurídica de la eficiencia, sin perjuicio que no

⁷⁰ GUILOFF TITIUN, Matías. (2014). Análisis costo-beneficio judicial/análisis costo-beneficio administrativo: comentarios al fallo de las ciclovías en Rancagua. Revista de derecho – universidad católica del norte, vol. 21, núm. 1, 2014, (p. 523-533). Universidad Católica del Norte, Coquimbo. Chile

ahondaremos en estos por no ser objeto directo de este trabajo. Así, por ejemplo, el principio de economía procedimental del art. 9 de la ley de procedimientos administrativos del Estado, que tiene consagración por aplicación supletoria a los municipios a propósito de la mirada de la modernización del Estado municipal⁷¹.

Por último, cabe consignar que la evaluación de los casos que presentaremos en los títulos siguientes en relación con el AED se hará principalmente en base al principio de eficiencia, esto por cuanto el profesor Nicolás Carrasco señala respecto a dicho principio lo siguiente: *“el análisis económico del derecho en su perspectiva normativa como positiva adquiere contenido precisamente por medio de los criterios de eficiencia. De esta forma, cuando nos referimos al análisis económico del derecho concretizamos las referencias a la eficiencia que tal disciplina realiza, por intermedio de los criterios que examinaremos en este capítulo”*⁷²

3.1. Aplicación concreta del análisis económico del derecho normativo

Durante los siguientes subcapítulos, observaremos la aplicación en concreto desde la vertiente normativa del AED en algunos casos concretos que se relacionan íntimamente con las etapas del ciclo presupuestario municipal, entendiendo cómo es que por medio de criterios como la eficiencia se puede entregar mejoras a las políticas presupuestarias municipales, determinando que este tipo de análisis es el que se necesita para entender de mejor forma los fenómenos presupuestarios observados⁷³.

⁷¹ LINAZASORO ESPINOZA, Isazkun, (2018). El derecho a una buena administración pública en Chile. [en línea] Revista de Derecho Público, (88), 93-109. <<https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/50842/53326/#:~:text=El%20principio%20de%20eficiencia%20se,Sol%C3%A9%2C%202001%3A%20472>> [Consulta: 08/05/2023]

⁷² CARRASCO DELGADO, Nicolás. (2018). Breve introducción sobre los criterios de eficiencia. En: CARRASCO DELGADO, Nicolás. Análisis económico del derecho Procesal: Nuevas Perspectivas. (p. 13-26). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. (p. 24)

⁷³ OSORIO MORALES, Hugo. (2021). Análisis económico en el derecho: defensa de una metodología. [en línea] Revista De Derecho (Coquimbo), 28, e3209. <<https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2021-0010>> [Consulta: 08/05/2023]

3.2. Caso 1: consideraciones geográficas – climáticas – demográficas a considerar para la configuración del presupuesto municipal

Como revisábamos previamente, los municipios son entes de desarrollo social a escala comunal y la organización territorial político – administrativa más acotada dentro de las demás existentes.

Sin perjuicio de que todas poseen el mismo marco regulatorio, estos entes, en la práctica, en su entorno social y geográfico determinado, deben enfrentar condiciones adversas en cuanto a lo que la ejecución de políticas públicas se refiere.

Desde ya, la diferencia en cantidad de habitantes, concentrándose aproximadamente un 80% la población total del país en los municipios ubicados entre las regiones de Bío-Bío y la de Valparaíso, lo que da cuenta de una gran disparidad entre los demás gobiernos locales del país, que solo administran al 20% de población restante.

A esto se agrega, que las regiones que concentran menor cantidad de población son las que tienen a su haber las administraciones de territorios más extensos del país en comparación a los municipios de las zonas centrales del país que poseen menor superficie territorial, por lo que la densidad es un elemento que debe ser considerado.

Luego, en el ámbito de desigualdad territorial manifestada específicamente en la pobreza conviene tener en cuenta, en base a los datos de tasa de pobreza por comuna del observatorio social del ministerio de desarrollo social⁷⁴ previamente descritos, ciertas características que se configuran en la pobreza dependiendo de la ubicación regional de las comunas.

⁷⁴ MDSF-CEPAL, “Estimaciones Comunales de Pobreza por ingresos en Chile Mediante Métodos de Estimación en Áreas Pequeñas - Informe Metodológico”, Santiago de Chile, 2022.

De los rangos establecidos en el capítulo 2 hay algunas características que se pueden desprender en torno a los índices de pobreza que pueden ser analizadas desde punto de vista regionales o en torno a ciertas zonas o grupo de comunas que comparten rasgos históricos o culturales en común.

Así, de las 21 comunas que se ubican en el rango del 20% al 30% que supone las comunas con mayores tasas de pobreza, más de la mitad de estas se encuentran localizadas en la región de la Araucanía, y si consideramos que la pobreza en estas zonas se explica en gran parte por el conflicto histórico del pueblo mapuche, este número aumenta a 13 al incluir al Alto Bío-Bío que es una zona con altos índices de población indígena mapuche.

Luego, al ampliar estos datos a la mirada nacional, se identifica que las 8 comunas restantes que se ubican en el rango antes señalado se encuentran localizadas en ciudades de las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá, lo cual nos lleva a concluir que desde el diseño institucional municipal urge abordar la problemática de la extrema pobreza teniendo especial consideración la situación de los pueblos indígenas, ya que el rasgo en común entre las regiones antes señaladas y la de la Araucanía es que en términos porcentuales concentran altos porcentajes de población que se declara aborigen, llegando a constituir en el caso de las regiones de Arica y Parinacota y la Araucanía un tercio de su población.⁷⁵

El postulado del factor de población indígena como factor común a los altos índices de pobreza se ve confirmado cuando al mirar el rango de pobreza del 15% al 20% se identifica que del total de 68 comunas la mitad de estas se encuentran localizadas en las regiones del Bío-Bío, Araucanía y Tarapacá. En el caso del Bío-Bío se confirma nuevamente la tendencia ya que las zonas que dentro de esta región presentan mayores índices de pobreza son aquellas que también tienen un

⁷⁵PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, "Desigualdad regional en Chile: ingresos, salud y educación en perspectiva territorial", (p. 33-34). [en línea], Santiago, 2018. <<https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/DesigualdadRegionalPDF.pdf>> [Consulta: 11/05/2023]

alto índice de presencia de población indígena, en contraste con las comunas que están más cerca de núcleos urbanos como Concepción o Los Ángeles que gozan de menores índices de pobreza.

En el otro extremo en cuanto a las regiones con menores índices de pobreza se desprende que la región Metropolitana posee mayores grados de desarrollo económico y social en relación con el resto de las regiones ya que del total de 7 comunas que se ubican en el rango de pobreza de 0% al 5%, 5 de estas son de la región Metropolitana. Dicho mayor grado de desarrollo económico se confirma al ver que 1 tercio de las comunas ubicadas en el segundo rango con menor índices de pobres, el del 5% al 10%, se encuentran en la región metropolitana y finalmente solo poseen 1 comuna ubicada en el rango de pobreza del 15% al 20% que es la comuna de La Pintana.

Todo lo señalado anteriormente son aspectos para tener en cuenta a propósito del análisis normativo económico del derecho en relación con la preparación de los presupuestos, ya que, en nuestro marco regulatorio, como se mencionó, no hay una diferencia en el proceso presupuestario atendiendo a las condiciones previamente señaladas, sumándole a su vez como variantes a considerar la diversidad geografía, climática y de población indígena que se presentan a lo largo de los 346 municipios del país.

Esto es una realidad que el diseño institucional de los municipios debe tener en cuenta, toda vez que normativamente la ley entrega pocas competencias o una estructura deficiente en virtud de los elementos antes señalados. Así lo ha propuesto la AMUCH⁷⁶ a propósito de reformas planteadas en la materia⁷⁷.

⁷⁶ La Amuch en ese sentido ha propuesto una reforma al articulado de la LOCM que señala lo siguiente: “Para incorporar un nuevo artículo 2º ter a la LOCM del siguiente tenor: “Artículo 2º ter. - Sin que pueda significar una discriminación arbitraria entre ellos, con el objeto preciso de diseño y ejecución de políticas públicas municipales, los municipios podrán ser clasificados de acuerdo con factores demográficos, geográficos, humanos y económicos.”

⁷⁷ ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE. (2021). Hacia una nueva institucionalidad del Estado a nivel local. Hacia una reforma de la ley orgánica constitucional de municipalidades. Chile [en línea] <<http://desarrollomunicipal.subdere.gov.cl/sites/default/files/Hacia%20una%20reforma%20de%20la%20Ley%20Organica%20Constitucional%20de%20Municipalidades.pdf>> [Consulta: 08/05/2023]

El debate que gire en torno a las mejoras o cambios a los mecanismos de financiamiento municipal debe comprender las miradas regionales o zonales que hemos indicado previamente a efectos no solo de repartir los recursos de forma más justa, si no de igual manera en concordancia con una mirada eficiente de dicha distribución hacia aquellos sectores que, entre varios factores como los analizados acá, gozan de los niveles más bajos de desarrollo de su población.

Cabe recordar que la gran cantidad de servicios y prestaciones que otorgan los municipios ha permitido que se les considere como unos “supermercados de servicios sociales”⁷⁸, de entre los que se ponen como ejemplos: los servicios tributarios, de transporte, financieros, servicios digitales y corporaciones municipales. Es por esto por lo que se hace necesaria la creación de entidades de carácter regional o provincial que reúnan estas facultades y atribuciones y puedan prestarse de forma más eficiente pero también coordinada en cuanto a los rasgos comunes que explican los problemas de ciertas poblaciones, lo cual deberá hacerse previo análisis de las condiciones previamente descritas, haciendo así más eficiente a estas entidades en la entrega de estos servicios.

3.3. Caso 2: análisis sobre los desincentivos para ejercer mecanismos de cobro por parte del municipio ante un incumplimiento

El permiso de circulación es uno de los gravámenes más comunes en nuestro país y, por ende, es una gran fuente de recaudación. Este permiso tiene la particularidad de que las instituciones llamadas a su recaudación son las municipalidades. En nuestra opinión se debe revisar la configuración concerniente al impuesto al parque automotriz, ya que se ha configurado un impuesto de esquema competitivo y que, por tanto, deja de lado el objetivo recaudatorio.

⁷⁸ BERNSTEIN Felipe, INOSTROZA José. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de arquitectura. Chile [en línea] <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf> [Consulta: 08/05/2023]

La competencia en este caso viene dada porque los contribuyentes no se encuentran obligados al pago de este permiso en un municipio determinado, por lo que la función que en la práctica han asumido los municipios es proponer mecanismos de captación de los contribuyentes para efectos de que su municipio sea el que recaude más en comparación de otros. Estas prácticas se pueden apreciar en la instalación de unidades de cobros móviles y la facilitación de medios de pagos.

Así las cosas, este tipo de acciones competitivas buscan el ingreso de mayores recursos a las arcas municipales, pero esta mayor cantidad de permisos gestionados trae aparejado un posible problema que no se toma en consideración, como es el cobro de estos permisos frente al no pago por parte de los contribuyentes.

Actualmente la función recaudadora radica en las direcciones de tránsito de cada municipio, lo que implica que, en caso de no mediar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes en el pago de sus permisos adeudados, quien debe ejercer el cumplimiento forzoso es el municipio mediante el procedimiento ejecutivo ordinario.

Desde ya se advierte que esta función recaudadora representa un costo para la municipalidad, sea por la contratación de abogados (o la destinación de los ya contratados por el municipio) al representar la asignación de estos juicios una mayor carga laboral para ellos. A su vez, todo juicio ejecutivo, además de la contratación de abogados para su patrocinio, requiere del pago de las actuaciones judiciales como son las notificaciones que deben practicarse, las publicaciones en diario para las gestiones de remate, la búsqueda de bienes, entre otros factores. Todo esto es un desincentivo de coste económico para los municipios del país que, como ya hemos expuesto, tienen varias funciones que necesitan de recursos para poder ser satisfechos.

Pero a su vez, este diseño institucional del cumplimiento forzoso de las obligaciones tributarias municipales tiene otro desincentivo, el cual dice relación con el “costo-beneficio” que tiene para la imagen pública de un alcalde el someter a procedimientos de embargo y remate los bienes de los ciudadanos que él representa. Este desincentivo se genera en tanto las personas contra quienes se ejercerá dicho procedimiento de embargo, son los mismos que en la próxima elección definirán si renuevan el periodo de ese alcalde o no.

Es por lo anterior, que consideraremos que no parece acertado desde la óptica de este análisis normativo del AED, que el mecanismo de cobro de las deudas municipales se radique en los municipios, toda vez que la experiencia nos señala⁷⁹ que las autoridades prefieren dejar cuentas por cobrar a perder popularidad respecto de su electorado.

Por esto consideramos que, haciendo un análisis económico normativo, es más eficaz cambiar la regulación relacionada con este gravamen, entregando las facultades de cobro de este permiso a la TGR en cuanto esta posee un diseño institucional en el cobro efectivo de estas cuentas, dada la naturaleza técnico-administrativa de esta institución, sumado, además, a que este impuesto debiese radicarse en su totalidad en el FCM.

La acción propuesta previamente, esto es, radicar las funciones de recaudación forzosa en la TGR generaría, en primer lugar, la reducción de los costos de la contratación o destinación de abogados para patrocinar procedimientos ejecutivos, ya que como señalamos, esto presenta graves desigualdades territoriales pues existen municipios que pueden solventar estos procedimientos, mientras que otros municipios, debido a la carencia de recursos, no lo podrían hacer. A su vez, radicar esta función en un órgano como la TGR u otros de la

⁷⁹ INFORMES FINALES DE AUDITORIAS: 795-2021 Municipalidad de la Estrella/ 831-2022 Municipalidad de Lo Barnechea/ 195-2022 Municipalidad de Chanco/ 721-22 Municipalidad de Río Negro/ 353-22 Municipalidad de Quinta Normal.

administración del Estado, despersonaliza los efectos sociales que tiene para la figura de un alcalde el ejercicio de esta función, además que objetiviza esta facultad por cuanto el cobro se hará independiente de la persona a quien se dirija. Asimismo, lo vuelve igualitario, puesto que se cobrará a todos de la misma forma.

3.4. Caso 3: corporaciones municipales, normativa y desarrollo jurisprudencial administrativo

Finalmente, uno de los casos más relevantes en relación con los aspectos de transparencia y rendición de cuentas, y, por lo tanto, destacado al momento de analizar cuestiones de índole presupuestario, se refiere a las corporaciones municipales.

Reguladas en el título VI de la LOCM, se constituirán conforme a las normas propias del código civil de acuerdo con lo prescrito en el artículo 129 LOCM, y el código civil será supletorio en todo aquello que no ha regulado. En base a esta remisión es que durante mucho tiempo las corporaciones municipales han escapado del control activo por parte de la administración. Han quedado fuera de ámbito de control de la ley de administración financiera del Estado, debiendo llevar sus cuentas conformes a las reglas de contabilidad generalmente aceptadas, lo que normativamente acaba afectando la eficacia en la gestión de los presupuestos entregados a estas instituciones.

Esta situación ha generado innumerables casos de corrupción y mala utilización de fondos públicos que, con el tiempo se han tratado de solucionar mediante el desarrollo de una jurisprudencia administrativa que pasaremos a revisar.

3.4.1. Contraloría General De La República

Los problemas que ha presentado la institucionalidad de las corporaciones municipales se han venido subsanando en el último tiempo mediante ciertas directrices y fallos que han sentado organismos como la CGR y el CPLT y que han resultado relevantes para poner en tela de juicio a estos brazos institucionales de las municipalidades que por mucho tiempo escaparon del control que ejercen los organismos fiscalizadores del Estado. Por una parte, la Contraloría General de la República ha establecido, mediante el principio de supremacía de la realidad, que a pesar de la regulación de derecho privado que opera para las corporaciones municipales, el origen de los fondos de dichos organismos siguen siendo públicos, lo que sumado a los objetivos y fines con que fueron creadas, que también son públicos, lleva a considerar que, a pesar de este régimen privado, en lo que a transparencia y rendición de cuentas se refiere, se le aplican las normas propias de todos los organismos de derecho público⁸⁰.

3.4.2. Consejo para la Transparencia

Otra institución que se ha pronunciado sobre las corporaciones municipales ha sido el CPLT, y es que si bien la CGR ha podido acceder a la información contable de estas entidades y ejercer sus funciones de fiscalización, los particulares también han recurrido a los mecanismos de transparencia que la ley establece para solicitar información de las corporaciones municipales. Al respecto, estas corporaciones denegaban las solicitudes relacionadas al personal de trabajo, remuneraciones, fuentes de financiamiento, entre otras cuando se solicitaba la información vía transparencia.

Es así como el CPLT, en el contexto del amparo del derecho de acceso a la información, consagrado en el art. 24 de la ley N°20.285, ha ido consolidando una jurisprudencia administrativa en relación con los requisitos que se deben observar

⁸⁰ CHILE. Contraloría General de la República. (2021). Dictamen N°E160316/2021 del 29/11/2021. Sobre: Corporaciones municipales se encuentran sujetas a las regulaciones establecidas en las leyes N°19.880, 19.886, 20.285, 20.730 y 20.880.

en relación con los OAE respecto de los cuales se puede solicitar información⁸¹. Así, dos son los aspectos a los cuales se debe atender para acoger los amparos cuando se solicite información pública:

1. *Naturaleza administrativa de las funciones desempeñadas y que tienen por objeto una función pública.*
2. *Asignación de recursos fiscales, aportes o subvenciones estatales.*

Cabe señalar que la CGR, en los dictámenes revisados previamente, había dictaminado que la ley N°20.282 resulta aplicable a las corporaciones municipales, pero dado que los mecanismos de fiscalización y coacción en esta materia se encuentran radicados en el CPLT, se hacía necesario acudir a este organismo. Señalamos este punto ya que la jurisprudencia del CPLT en su momento se negaba a conceder el acceso a la información solicitada por los requirentes, pero posteriormente se dio este cambio jurisprudencia, el cual a su vez sería refrendado por la Corte de Apelaciones de Santiago, señalando eso sí que en dicha jurisprudencia la corte se limitó a reproducir los mismos argumentos dados por el CPLT en la decisión de amparo, sin avizorar argumentos nuevos que podrían haber asentado de mejor forma este criterio.⁸²

A raíz de esta nueva jurisprudencia los distintos organismos del Estado, tanto de persecución penal como los de fiscalización administrativa y contable, han ido descubriendo y enjuiciando el uso malicioso que diversas administraciones a lo largo de los municipios del país han realizado de las corporaciones municipales.

3.4.3. Análisis económico de las corporaciones municipales

⁸¹ CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. (2022). Causa Rol C-1519-22, en amparo al derecho al acceso a la información.

⁸² ILUSTRÍSIMA CORTE de Apelaciones de Santiago. (2022). Causa Rol 229-2022 de fecha 3 de noviembre de 2022, contencioso administrativo.

De acuerdo con lo explicado anteriormente, la ley establece extrema libertad a las municipalidades en el control de este tipo de instituciones, alejándolas del control propio de entes gubernamentales. La razón tiene que ver con los fines que persiguen este tipo de instituciones, por lo que para el éxito de esta se requiere mayor libertad por parte de los municipios en la gestión de los presupuestos entregados.

Haciendo un análisis económico normativo, se puede determinar que, en aras de la eficiencia en la ejecución presupuestaria, la ley entrega esta libertad, pero, sin embargo, bullados son los casos donde se ha malversado los recursos municipales, por medio de estas instituciones, por lo que aquella eficiencia promovida acaba siendo en los hechos una fuente de pérdida de los ya escasos recursos que poseen en general las municipalidades.

Así las cosas, consideramos que, al observar esta regulación, debemos determinar que con el fin de entregar mayor eficiencia, se debe establecer mayor control en la ejecución de los presupuestos entregados a estas instituciones, por lo que creemos que al ser personas jurídicas esencialmente reguladas con las reglas del derecho privado, deberían tener una fiscalización similar a las sociedades comerciales, quienes de acuerdo a ciertos rangos tienen la obligación de llevar balances y ser auditados por empresas auditoras externas.

Si bien este tipo de propuestas implica un aumento en el gasto relacionado con la propia fiscalización, tendiente a comprobar el buen uso de los recursos, haciendo un análisis costo beneficio, si bien aumenta el costo tendiente al mantenimiento de este tipo de corporaciones, el beneficio es evitar la corrupción y pérdida de recursos valiosos para la vida de los ciudadanos, lo que entrega una mejor forma de ejecución presupuestaria en concreto.

Por otra parte, y desde una óptica que escapa al análisis económico, el contar con instituciones más fortalecidas desde el punto de vista de la probidad y

transparencia hace que la ciudadanía sienta mayor confianza y seguridad en sus instituciones y en las autoridades que las encabezan.

Además, se pueden explorar ciertos criterios relacionados con subvenciones del Estado para promover en municipalidades más pequeñas este tipo de fiscalizaciones donde por el tamaño de las corporaciones se puede acabar aplicando criterios de equidad, para la obtención de los recursos tendientes a los análisis financieros de estas instituciones.

CAPÍTULO 5: APLICACIÓN CONCRETA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO DENTRO DE UNA POLÍTICA PRESUPUESTARIA MUNICIPAL, EL CASO DE LA ORDENANZA N°95 DE LA MUNICIPALIDAD DE LA FLORIDA.

1. Bases de análisis aplicado en el caso concreto de la ordenanza N°95

El AED como ya se ha desarrollado, es un mecanismo de interpretación que entrega una perspectiva diferente del efecto en las personas de las políticas gubernamentales, leyes y sentencias de los tribunales, además de ser un mecanismo de optimización de planes y procesos establecidos en beneficio de la eficiencia del uso de los recursos limitados que poseen las personas.

Luego de lo planteado en el capítulo anterior, relacionado con el proceso presupuestario municipal y la aplicación del AED en las diversas etapas de gestión y ejecución del presupuesto, consideramos que es menester ahondar el análisis desde la perspectiva de una ordenanza municipal específica, dado que las ordenanzas son normas que emanan directamente desde las municipalidades.

Durante este capítulo analizaremos una ordenanza, que es un acto emanado desde la autoridad municipal, y veremos cómo este se relaciona con la realidad presupuestaria de una municipalidad más de lo que a primera vista podemos esperar.

Para Silva Cimma “las ordenanzas son actos administrativos municipales que contienen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad y por cuyo intermedio se pueden imponer multas a los infractores siempre que no excedan de cinco unidades tributarias mensuales, correspondiendo su aplicación a los juzgados de policía local competentes”⁸³.

Previamente a revisar específicamente la ordenanza, es necesario determinar cuáles serán las bases del AED que se aplicará. Tal y como se explicó en detalle en el capítulo tercero de este trabajo, el análisis mencionado se puede aplicar desde dos vertientes concretas, como son la positiva y la normativa.

Ambas vertientes observan diferentes elementos. En el caso de la vertiente positiva se observa una facultad consagrada normativamente, en contrapartida de la posibilidad real de ejecutar dicha norma, esto quiere decir que se va a observar los efectos reales de una norma u ordenanza en este caso.

En cuanto a la vertiente normativa se sustenta en la aplicación del criterio de eficiencia, esto porque se entiende que la eficiencia es la mejor forma de enfrentar problemas de escasos recursos, porque por medio de este proceso se busca aumentar al máximo el rédito de cada política o norma creada en favor de las personas, así como también mostrar qué situaciones normativas son más deseables, con el fin de determinar qué cambios jurídicos y sus correspondientes consecuencias son más deseables para la sociedad porque reportan un bien mayor.

⁸³ SILVA CIMMA, Enrique. (1995). Derecho Administrativo. El Servicio Público. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. (p. 232)

Este es el análisis utilizado en los casos expuestos en el capítulo anterior, pero en este caso en particular, no ahondaremos en este punto, toda vez que no será el objetivo ver cómo volver más eficaz esta ordenanza en beneficio de las empresas que poseen cables en desuso (fin de la ordenanza que se analizará), sino más bien, el punto de este análisis es revisar el efecto de la norma, atendiendo si esta produce el efecto deseado por sus creadores.

Así las cosas, en este capítulo analizaremos las consecuencias concretas de la aplicación de la ordenanza N°95 de la comuna de la Florida, buscando determinar si positivamente se cumple el efecto deseado por el concejo municipal al dictar esta ordenanza, viendo en concreto si este resultado es el esperado o si se aleja de los fines de la norma.

1.1. Método de análisis positivo del derecho

En primer lugar, el análisis desde la vertiente positiva se relaciona con observar el efecto concreto de una norma sobre el sometido a dicha norma, por tanto, nos enfocaremos en los efectos que produce la ordenanza N°95, profundizando en lo que idealmente debería producir, a lo que en realidad produce actualmente.

En el caso de la investigación positiva, este punto de vista puede analizarse desde dos perspectivas, primero, un análisis de lo que es o podría ser la consecuencia real de las normas jurídicas (ya sean constitucionales, legales, administrativas, judiciales o privadas). Este análisis se denomina comportamiento regulado porque se dan por sentadas las estructuras legales existentes y se observa el comportamiento de las personas en términos de los procedimientos e instituciones legales existentes. Los estudios analíticos económicos del comportamiento regulado distinguen tres componentes de las normas jurídicas: contenido, protección y clasificación jurídica.

El segundo aspecto del AED positivo se centra en el comportamiento normativo. El estudio de análisis económico del comportamiento antes descrito explica las normas e instituciones jurídicas que componen un sistema jurídico y la estructura de los procedimientos jurídicos. Es así como se desarrolla este análisis en virtud del ejercicio de la jurisdicción, estableciendo ciertas reglas que terminan siendo más utilizadas que otras, observando su eficacia en las controversias jurídicas.

Naturalmente dentro de estos dos aspectos, el que utilizaremos en este análisis será el primero, toda vez que el segundo aspecto se relaciona con la aplicación concreta de una norma dentro de un ordenamiento jurídico, siendo este el caso donde la aplicación concreta de esta ordenanza es total dentro de la competencia de los juzgados de policía local de la comuna de la Florida como se explicará más adelante, por lo que no tiene mucho asidero poder desarrollar este análisis.

Ya habiendo planteado las bases del AED que se utilizarán para analizar el caso propuesto, en este caso la vertiente positiva, en su definición de efectos reales de una determinada norma, desarrollaremos y observaremos cuáles son las características de la ordenanza escogida, profundizando su efecto en el marco presupuestario municipal, entendiendo su valor dentro del presupuesto comunal.

2. ¿Puede una ordenanza municipal incidir en la política presupuestaria municipal?

La política presupuestaria municipal, como ya se desarrolló en el capítulo anterior, es un proceso que afecta diversos aspectos que dicen relación con las necesidades propias de los municipios y sus arcas en el desarrollo de la comunidad que representa.

Por regla general el presupuesto municipal es muy limitado porque se sostiene de ciertos ingresos que terminan siendo muy restringidos, por consiguiente, la formación del presupuesto se relaciona más con los recursos disponibles en las arcas municipales que con las necesidades directas de los habitantes de una determinada comuna.

El desarrollo del presupuesto municipal es un proceso que se sustenta en variadas fuentes de financiamiento, proviniendo una de ellas de su propia gestión, siendo esta fuente de financiamiento muy importante, dado que esto acaba diferenciando las diversas comunas del país en sus ingresos, lo que se traduce en que existan municipalidades con recursos y aquellas que no los poseen.

Habiendo dicho lo anterior, ¿cómo es que una ordenanza puede incidir en la política presupuestaria municipal? La respuesta a esta pregunta está vinculada entre la relación de las multas que se fijan como sanción al incumplimiento de lo establecido en las ordenanzas municipales y las sanciones concretas que se aplican por los juzgados de policía local competentes para aplicar dichas multas a los infractores en beneficio municipal.

En esta materia existe regulación especial que establece que las multas que dictan los juzgados de policía local en su territorio determinado serán en favor de la municipalidad correspondiente a dicho territorio: el artículo 55 del Decreto N°307 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local. Además, esto se confirma con el mismo artículo 60 que indica “Las multas que impongan los Juzgados de Policía Local se aplicarán a beneficio de la respectiva municipalidad, sin perjuicio de la participación que corresponda a las Cajas de Previsión de Empleados municipales”.

Es así como, en virtud de lo señalado por la norma, se puede determinar que las ordenanzas pueden llegar a ser una gran fuente de recursos para las

municipalidades, ya que, todas las multas que se puedan establecer como sanción al incumplimiento de las mismas acabarán siendo dineros que entrarán a las arcas municipales del propio territorio del juzgado de policía local competente, por lo que al tener estos ingresos se puede desarrollar una política presupuestaria mayor, que en primera instancia debería ser en favor de los habitantes de dicha comuna.

No obstante, la aplicación de multas por incumplimiento puede generar un incentivo negativo en el financiamiento municipal. En algunos casos, este mecanismo puede llevar a la creación de ordenanzas que violan el ordenamiento jurídico y exceden las facultades que poseen las municipalidades, todo ello con el objetivo de obtener mayores ingresos. De esta manera, se desatienden criterios legales mínimos en aras de un mayor financiamiento. No obstante, en este capítulo se analizará una ordenanza que parece seguir esta premisa. Aunque pueda resultar negativa desde algunos puntos de vista, desde la perspectiva del AED se debe evaluar el fin de su creación y su utilidad.

3. Análisis de ordenanza sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público en la Florida (ordenanza N°95)

Las municipalidades tienen la facultad de dictar ordenanzas, las que contienen normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad, según lo establecido en el artículo 12 de la LOCM. Estas ordenanzas son una manifestación de la autonomía que se les garantiza a estas entidades por el artículo 118 de la CPR y tienen un alcance general que se extiende a todos los habitantes de un territorio administrado por una municipalidad con el objetivo de satisfacer las necesidades locales. En este sentido, se evidencia que las municipalidades cuentan con un importante poder normativo y de gestión.

Entre las atribuciones fundamentales de las municipalidades para cumplir con las tareas que el legislador les encomienda, se encuentra la administración de los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, que se

encuentran en la comuna, tal como se describe en la letra C del artículo 5 de la LOCM. Esta atribución implica la responsabilidad de garantizar la adecuada gestión y uso de los espacios públicos, así como de fomentar su desarrollo y mejora.

En este contexto, la ordenanza N°95 de la comuna de la Florida regula el tendido de cables y la canalización subterránea en el bien nacional de uso público. Esta ordenanza establece multas a empresas eléctricas y de telecomunicaciones que, según su criterio, utilizan de manera inapropiada el espacio público con sus cables en desuso, con el fin de promover la eliminación de los denominados escombros aéreos de los postes de su comuna. Esta medida busca mejorar la calidad del entorno urbano de la comuna y garantizar un adecuado uso de los bienes nacionales de uso público, incluido su subsuelo.

En este capítulo, se realizará un análisis de la ordenanza N°95 desde la perspectiva del AED. Se pretende evaluar si la ordenanza es útil para la comuna de la Florida y si su aplicación está justificada desde una perspectiva económica. Con esto se busca determinar si la ordenanza es una medida efectiva para el cumplimiento de los objetivos de la comuna en materia de gestión de bienes públicos.

3.1. Origen de la ordenanza N°95 de la municipalidad de la Florida y las críticas a su implementación.

La ordenanza municipal N°95, dictada el 12 de septiembre de 2014 en la comuna de la Florida, se titula “Sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público de la comuna de la Florida”⁸⁴ y tiene como base la atribución esencial señalada en la letra C del artículo quinto de la LOCM. Esta ordenanza regula la utilización de los bienes nacionales de uso público de la

⁸⁴ CHILE. Municipalidad de la Florida. (2014). Ordenanza N°95: Sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público de la comuna de la Florida. De fecha 14 de septiembre de 2014.

comuna, específicamente en lo que se refiere a tendidos eléctricos y de telecomunicaciones en postes.

Esta ordenanza determina una serie de obligaciones a las empresas propietarias de postes emplazados en bienes nacionales. En efecto, el Artículo 4° de la ordenanza en cuestión establece:

“ARTÍCULO 4.- Las empresas propietarias de postes emplazados en bienes nacionales de uso público deberán mantener identificados dichos postes con el nombre de la misma o su continuadora legal, así como mantener en perfectas condiciones los tendidos aéreos apoyados en los postes propios o de terceros, no permitiéndose cables cortados, colgados a baja altura, sueltos, los que serán considerados para efectos de la presente ordenanza como escombros, o cualquier otra forma que atente contra la seguridad de las personas”⁸⁵.

Por su parte, en el Título VI “De la Fiscalización y Sanciones”, se establece:

“ARTÍCULO 30.- La fiscalización del cumplimiento de las disposiciones de esta ordenanza corresponderá a los Inspectores Municipales y Carabineros de Chile, quienes denunciarán las infracciones a los Juzgados de Policía Local, los que podrán aplicar multas de hasta 5 U.T.M. atendiendo la gravedad de la infracción y el eventual riesgo para los transeúntes, cuestión que ponderará el Juez competente”⁸⁶.

Los artículos señalados, si bien pueden englobarse dentro de las atribuciones esenciales que poseen las municipalidades, también se pueden

⁸⁵ CHILE. Municipalidad de la Florida. (2014). Ordenanza N°95: Sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público de la comuna de la Florida. De fecha 14 de septiembre de 2014. (p. 2)

⁸⁶ CHILE. Municipalidad de la Florida. (2014). Ordenanza N°95: Sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público de la comuna de la Florida. De fecha 14 de septiembre de 2014. (p. 7)

interpretar como extralimitación de las facultades de un municipio, toda vez que la ordenanza contravienen expresamente el Principio de primacía de la ley, dado que imponen obligaciones y multas que (i) no tienen sustento en la ley general de servicios eléctricos ni en su reglamento, y (ii) se oponen expresamente a lo establecido en la ley general de telecomunicaciones siendo tales instrumentos actos administrativos de valor infra legal.

Consecuentemente, de acuerdo con el principio de primacía regulado en el art. 6 de la CPR, todo mandato de carácter general y obligatorio contenido en una ordenanza, no podrá contravenir lo establecido en una norma de mayor jerarquía (como es la ley o la Constitución), ni establecer limitaciones adicionales a las que prescriban las leyes y reglamentos para la materia específica que se trate.⁸⁷

Lo anterior Concuerta con el Dictamen N.º 26.560-2016⁸⁸ de la Contraloría General de la República, el cual es claro al señalar que las ordenanzas municipales no pueden establecer estándares más estrictos, a nivel local, que las restricciones y limitaciones establecidas por la ley a nivel nacional, cuestión que realiza la ordenanza N°95.

3.2. Ordenanzas similares en el pasado y su efectividad

No es primera vez que se busca regular por medio de una ordenanza municipal un asunto como el que plantea la ordenanza N°95 de la comuna de la Florida, ya que hay otros municipios que, en base a los mismos argumentos de la potestad entregada por la ley respecto de la administración de los bienes nacionales de uso público, fundamentan que es posible multar por materias relacionadas con

⁸⁷ ORDENANZAS MUNICIPALES: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas. Estudio de caso: aguas, bienes de uso público y sanciones (2016). Por VERGARA, Alejandro “et al”. [en línea] Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/CAP.-7.pdf> [Consulta: 11/05/2023]

⁸⁸ CHILE. Contraloría General de la República. (2016). Dictamen 26.560-2016: Sobre procedimiento de contratación directa en servicios de aseo y ornato.

tendidos eléctricos o subterráneos, que se ubican en bienes nacionales de uso público.

Mediante sentencia ejecutoriada de 9 de mayo de 2003, recaída en los autos Rol 10.612-2001 de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, se acogió el recurso de reclamación interpuesto en contra de la ordenanza de la municipalidad de Vitacura, que reglamentaba la instalación de líneas distribuidoras de energía eléctrica y transmisoras de señales. Es importante decir que esta ordenanza es muy similar a la 95 de la comuna de la Florida, pero que a diferencia de la que analizaremos, fue reclamada en tiempo y forma por la empresa concesionaria de electricidad de la zona, no como en el caso de la ordenanza de la Florida.

La Corte de Apelaciones sostuvo en la sentencia de la reclamación, en el considerando quinto, que *“el artículo 5º de la ley 18.695, que establece las atribuciones esenciales de los municipios, exceptúa en su letra c) relativa a la facultad de administración de los bienes nacionales de uso público, la situación en que la administración de estos bienes corresponda a otros órganos de la Administración del Estado, en conformidad a la ley. Pues bien, en el caso de los servicios públicos eléctricos concesionados, los órganos encargados de la regulación de estos derechos son el Ministerio del Interior y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, según se trate de concesiones definitivas o provisorias”*. El tribunal agregó que *“la misma ley establece la intervención directa de las municipalidades, pero sólo para el caso de los permisos para que las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica no sujetas a concesión puedan usar y/o cruzar calles, otras líneas eléctricas y otros bienes nacionales de uso público”, “de modo que respecto de **las concesiones de servicio público de distribución eléctrica son otras autoridades las llamadas a regular esta materia**”⁸⁹. (Énfasis agregado por nosotros)*

⁸⁹ ILUSTRÍSIMA CORTE de Apelaciones de Santiago. (2001). Causa Rol 10612-2001 de fecha 9 de mayo de 2003. Civil. Considerando Quinto.

En el considerando sexto se precisó que *“en el presente caso la actora es titular de una concesión definitiva, por lo que tiene derecho a usar bienes nacionales de uso público para tender líneas aéreas o subterráneas destinadas a la distribución en la zona de concesión, conforme al artículo 16 del DFL N.º 1 de Minería, de 1982. Por consiguiente, la Municipalidad reclamada no ha podido, sin infringir el mandato de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, en cuanto en su actuar se ha excedido en sus atribuciones, al regular el uso de bienes nacionales de uso público respecto de una empresa eléctrica, lo que la ley ha entregado a otros entes públicos”*⁹⁰.

Finalmente, el tribunal de alzada resolvió que *“resultando ser ilegal el decreto impugnado en este reclamo pues afecta derechos que por concesión le han sido otorgados a Chilectra S.A., corresponde hacer lugar al reclamo”*. La sentencia declaró ilegal el decreto alcaldicio de la municipalidad de Vitacura, *“en lo que concierne a la reclamante, como concesionaria definitiva de servicio público de distribución eléctrica, a cuyo respecto dicho acto se deja sin efecto”*⁹¹.

Es así como podemos ver que los tribunales han establecido que el criterio de las empresas eléctricas sobre el asunto es el más adecuado, entendiendo que existe normativa especial que regula la materia. Sin embargo, esto no representa necesariamente un límite para las comunas para seguir dictando ordenanzas de este tipo.

En otra sentencia de 5 de octubre de 2004, recaída en los autos Rol 2410-2004, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago acogió el recurso de reclamación interpuesto en contra de la ordenanza de la municipalidad de Providencia⁹² y señaló en el considerando séptimo lo siguiente:

⁹⁰ ILUSTRÍSIMA CORTE de Apelaciones de Santiago. (2001). Causa Rol 10612-2001 de fecha 9 de mayo de 2003. Civil. Considerando Sexto.

⁹¹ ILUSTRÍSIMA CORTE de Apelaciones de Santiago. (2001). Causa Rol 10612-2001 de fecha 9 de mayo de 2003. Civil. Considerando Séptimo.

⁹² CHILE. Municipalidad de Providencia. (14 de enero de 2004). Ordenanza N°14: Sobre Ocupación Transitoria del Espacio Público por la Ejecución de Faenas. Diario Oficial, 9 de febrero de 2004.

“Que por esta razón la ordenanza impugnada en los artículos 6, 7 y 8 no se ajusta a la ley, ya que impone condiciones al ejercicio de un derecho, que, en verdad, no autorizan las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades u otra norma de rango legal, por razonable que aparezca la necesidad de regulación para evitar los entorpecimientos en la mantención y conservación del espacio público”⁹³.

Cabe consignar que la excelentísima Corte Suprema rechazó un recurso de casación en el fondo interpuesto en contra de la sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago, mediante sentencia de fecha 31 de mayo de 2005, recaída en los autos Rol 5540-2004.

Recapitulando, se debe señalar que existen antecedentes de otras municipalidades que realizaron lo mismo que la municipalidad de la Florida, pero dichas ordenanzas fueron impugnadas en tiempo y forma por lo que no pudieron mantenerse vigentes por no cumplir con el principio de primacía legal, siendo necesario atender a este criterio al analizar esta ordenanza.

3.3. Efecto concreto actual de la ordenanza N°95 de la comuna de la Florida sobre los sujetos sometidos a ella

Al analizar la normativa en cuestión, es posible comprender el impacto que tiene en las empresas sujetas a ella. Cada año, ingresan miles⁹⁴ de denuncias, relacionadas con problemas de cables, postes u otras cuestiones que los funcionarios municipales relacionan con la ordenanza.

⁹³ ILUSTRÍSIMA CORTE De Apelaciones De Santiago. (2004). Causa Rol 2410-2004 de fecha 5 de octubre de 2004. Civil. Considerando séptimo.

⁹⁴ Es posible revisar la oficina judicial virtual para verificar cuantas apelaciones se realizan por esta ordenanzas al año ante la Corte de Apelaciones de Santiago, lo que revela que se emiten miles de multas. Cabe destacar que esta cifra no incluye las multas que no son apeladas por las empresas de telecomunicaciones, lo que sugiere que el número real de multas emitidas es aún mayor a lo reflejado por la oficina judicial virtual.

Estas denuncias generan al menos 3.000 causas al año en los tres juzgados de policía local de la comuna de la Florida. En estos juzgados, se pueden llevar a cabo procesos sancionatorios en contra de las empresas, imponiéndoles multas que oscilan entre 1 y 5 UTM por cada denuncia. Si se condenan todas las multas por la cantidad máxima (UTM de enero de 2021), esto podría significar un monto aproximado de \$764.670.000 pesos al año. Cabe destacar que estos cálculos son estimados y podrían variar dependiendo del resultado de las apelaciones de estas sentencias condenatorias, donde las multas pueden ser rebajadas o anuladas.

Es importante destacar que la ordenanza puede generar grandes cantidades de dinero que ingresan directamente al presupuesto municipal y pueden ser utilizados de acuerdo con las necesidades de la comunidad. Al analizar el presupuesto municipal del año 2021 de la municipalidad de la Florida, se determinó que sería de \$129.335.138.000 pesos⁹⁵, donde se establece que solo por el ítem de ingresos relacionados con multas y sanciones pecuniarias, el monto es de \$2.948.624.000 pesos, lo que equivale a un poco más del 2% del total.

En cuanto a los \$764.670.000 pesos que se calculan como el ingreso máximo anual por concepto de la ordenanza N°95, esto representa el 26% del total de las multas y sanciones, lo que, en términos del presupuesto anual, corresponde al 0,5% del mismo. Es importante destacar que esto solo considera el máximo de la multa que se puede asignar, pero en general, las multas son condenadas en diferentes rangos. Si consideramos que el valor de cada una de ellas es de 2.5 UTM, estas multas solventan el 0.25% del presupuesto anual de la Florida, lo que corresponde a un gran ingreso al presupuesto municipal.

4. Análisis económico de la ordenanza N°95 del año 2014 de la comuna de la Florida

⁹⁵ CHILE. Municipalidad de la Florida. (2020). Decreto Exento N°4243. "Presupuesto municipal la Florida Año 2021" de fecha 10 de diciembre de 2020 (p. 75).

Habiendo observado el contexto de la norma a analizar, ahora profundizaremos desde el punto de vista del análisis económico si esta ordenanza es económicamente eficiente para la municipalidad y si en general cumple con el fin para el cual fue creada o si en general se utiliza sólo como un medio de recaudación fiscal, según lo planteado anteriormente. Es necesario señalar que consideraremos al final de este capítulo si esta norma cumple con los criterios del análisis económico del derecho y si es posible, tal vez, ver una voluntad más bien presupuestaria en su ejecución más que lo declarado en la propia ordenanza.

4.1. Análisis concreto

El punto de análisis desde el cual realizaremos la observación de esta ordenanza es el análisis positivo, específicamente desde la vertiente del comportamiento regulado, toda vez que analizaremos una ordenanza que es una norma jurídica que aplica un marco regulatorio en materias relacionadas con ocupación de bien nacional de uso público y el tratamiento de cables en dichas zonas.

La doctrina de este análisis se basa en observar el comportamiento de los sometidos a una regulación, determinando el efecto concreto de esta regulación en la actitud de los sujetos sometidos, para así ver si dicha norma es eficaz o si se requiere alguna modificación para obtener el resultado concreto deseado por su creador. Es así como este "...comportamiento regulado emplea la teoría de precios para: a) dar cuenta del contenido de las reglas jurídicas, y b) explicar la conducta – cumplimiento o incumplimiento– de sus destinatarios"⁹⁶.

La teoría de precios es un modelo económico que se utiliza en el análisis positivo del comportamiento de los mercados. En esta teoría se plantea que existe

⁹⁶ RUÍZ GARCÍA. Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez. Tomo 2 (p. 214). México: Universidad Autónoma de México.

un equilibrio entre los precios y los factores de producción. “La teoría clásica de los precios de producción define el equilibrio como un sistema de precios positivos y de asignaciones de mercancías correspondientes a los medios de producción de las diversas ramas, que constituyen un dato técnico, tales que se verifica la uniformidad de la tasa de ganancia y el proceso productivo puede reproducirse; se restablecen las condiciones de producción”⁹⁷.

En virtud de lo anterior, para realizar el análisis deseado, en primer lugar, debemos guiarnos por lo planteado en la letra a), revisando a profundidad el contenido de la norma jurídica.

Para complementar la premisa anterior, es necesario profundizar en este punto y observar tres elementos clave de la norma jurídica (ordenanza) que nos permitirán entender mejor su naturaleza. Estos elementos son: el contenido, la protección y la clasificación jurídica. El contenido se refiere a la conducta exigida por el objeto de la norma jurídica, es decir, lo que se espera de los sujetos regulados. Por su parte, la protección establece el tipo de sanción que se aplicará en caso de infracción de la norma. Por último, las clasificaciones jurídicas determinan el estatus de la norma en términos de su ámbito de aplicación, ya sea civil, laboral, administrativo, entre otros. Es importante comprender estos elementos para tener una visión completa de la norma jurídica y su alcance.

Al analizar la ordenanza N°95, vemos que el contenido de esta norma está relacionado con el uso de bienes nacionales de uso público por parte de empresas que usan cables y tienen permisos de concesión en la zona geográfica de la comuna de la Florida para la instalación de estos cables, ya sea para servicios eléctricos o de telecomunicaciones. Este contenido de la ordenanza además relaciona ámbitos del ornato también de los bienes nacionales de uso público, esto según lo que la propia ordenanza indica, ya que en el considerando inicial se señala que “uno de

⁹⁷ KLIMOVSKY, Edith Alicia. (1999). Modelos Básicos de la teoría de los precios. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 30, (n. 119), 71-97. (p. 81)

los aspectos relevantes del problema de la contaminación es el de la proliferación indiscriminada de avisos y tendido de cables, con grave detrimento del principio de la calidad visual y ambiental del entorno construido; que son facultades privativas de las municipalidades lo referente a la administración de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna, debiendo velar, además por su ornato”⁹⁸.

Respecto del aspecto de la protección que tiene esta ordenanza, largamente se ha hablado de la sanción de 1 a 5 UTM que se establece en favor de la municipalidad, en caso de que se verificara por medio del Juzgado de policía local de la Florida una infracción a lo regulado. Es menester decir que no hay ningún tipo de graduación del nivel de la multa en la ordenanza quedando a completa discreción del tribunal su cuantificación.

Sobre la calidad jurídica de la ordenanza, esta es un acto administrativo que emana desde un órgano municipal, que posee muy limitada competencia, quedando relegada solo al espacio territorial de la comuna de la Florida, siendo jerárquicamente inferior a las normas jurídicas, siendo esta norma de naturaleza contenciosa administrativa.

Habiendo dejado claro el contenido de la ordenanza a analizar cabe ahora revisar la conducta de los destinatarios de acuerdo con lo planteado en la letra b). En concreto para realizar este análisis, volveremos a la teoría de precios, ya que esta puede explicar de mejor forma cómo se pueden equilibrar diversas acciones respecto de incentivos determinados. Es así como se pueden aplicar concretamente dos premisas que son:

1.- Las reglas jurídicas establecen precios o beneficios (subsidios o recompensas) dirigidos a las personas que actualizan la acción u omisión prescrita.

⁹⁸ CHILE. Municipalidad de la Florida. 2014. Ordenanza N°95: Sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público de la comuna de la Florida. 14 de septiembre de 2014. (p. 1)

2.- Las personas modifican su conducta con el propósito de evitar los costos u obtener los beneficios de la ley⁹⁹.

Al analizar el primer punto, podemos decir que la regla jurídica, si establece un precio (multa), dirigida a las personas (empresas) que en este caso omiten una regla establecida, esto es el mantenimiento de los cables que tienen sobre los bienes nacionales de uso público en la comuna de la Florida. Por lo que se puede señalar que se cumple la primera hipótesis planteada.

Respecto a la segunda premisa, que señala si las personas (empresas) modifican su conducta para evitar los costos de la ordenanza, debemos señalar que no es así, dado que no existen trabajos significativos entre las empresas sancionadas tendientes a liberar el espacio de estos escombros, por lo que se mantienen en los mismos lugares, que actualmente es más simple pagar el precio (multa) una vez que ya se ha litigado respecto a la cuantía de la sanción.

Después de haber analizado los dos puntos planteados anteriormente, podemos decir que la actitud de los destinatarios de la ordenanza no cumple con las expectativas. Aunque se cumple con el primer punto, en el que se establece una sanción por el incumplimiento de la conducta esperada, esta sanción no parece influir positivamente en la actitud de los destinatarios, quienes parecen estar motivados por un criterio economicista. En otras palabras, prefieren pagar la multa a retirar los cables en desuso.

Al considerar todo lo anterior, incluyendo el análisis del marco regulatorio, podemos concluir que la aplicación de la norma a los destinatarios (empresas) no tiene el efecto deseado, al menos en un principio. Es posible que el objetivo del creador de la norma sea diferente a lo que se ha expresado en ella, por lo que puede

⁹⁹ RUÍZ GARCÍA. Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez. Tomo 2 (p. 215). México: Universidad Autónoma de México.

ser necesario considerar otros factores, como el contexto financiero de la misma, cuestión que se relató anteriormente en este capítulo.

4.2. ¿Cumple su fin la ordenanza N°95 de la comuna de la Florida del año 2014?

Haciendo un análisis literal de la ordenanza, basándonos en los criterios antes planteados, podemos decir que la ordenanza N°95 no cumple con el fin para el cual fue creada, porque no modifica el comportamiento de los sujetos sometidos a ella, sino más bien, establece un gravamen sobre el negocio de la electricidad y telecomunicaciones en la zona, dado que vemos que internalizan el gasto, asemejándolo a un costo asociado a poder desarrollar el negocio de distribución eléctrica o de telecomunicaciones.

Dice Richard Posner que la economía es una poderosa herramienta de análisis de un amplio campo de cuestiones de interpretación de la ley; es la ciencia de la elección humana y ello implica la definición del hombre como un racional maximizador de su propio interés, que la gente responde a intereses, y que cambiando los incentivos se pueden cambiar las conductas¹⁰⁰.

Al analizar la norma desde una perspectiva positiva, se puede observar que no es económicamente efectiva ya que no produce el resultado deseado según el tenor literal de la ordenanza N°95. Esto se debe principalmente a que no se produce un cambio en el comportamiento de los sancionados, ya que no se ven obligados por su propio interés a evitar la posible sanción establecida actualmente.

Ahora bien, cabe mencionar que podemos encontrarnos ante un caso donde lo que se expresa en la ordenanza no es realmente lo que busca el creador de esta, sino más bien la norma en cuestión acaba siendo una manifestación vacía por parte de su creador, porque este tipo de ordenanzas, como se mencionó, son una gran

¹⁰⁰ POSNER, Richard. (1973). *Economic Analysis of Law* (1st ed.). Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company.

fuerza de financiamiento para una economía municipal siempre muy exigida. El efecto real de la ordenanza 95 de la comuna de la Florida, como se explicó anteriormente, puede llegar a ser un 0,5% del presupuesto anual de la comuna, por lo que este ingreso es significativo para la gestión presupuestaria.

Así las cosas, guiándonos por lo señalado por Posner, si el mecanismo actual no está cumpliendo con el efecto deseado y, por lo tanto, no es eficaz dado que no se está cambiando la actitud de las empresas con esta sanción impuesta, ¿por qué este aún se mantiene? vemos que, al no haber un cambio en esta norma en estos últimos nueve años, podemos determinar que para la municipalidad parece más atractiva la ordenanza como una fuente de financiamiento presupuestario, más que lo determinado por el tenor literal de la misma.

Ahora, si observamos además el contexto de la ordenanza, viendo que legalmente no tiene asidero, según lo expuesto por la Corte de Apelaciones de Santiago y por la Corte Suprema, podemos determinar que el fin de la norma no es esencialmente la limpieza de los bienes nacionales de uso público, sino más bien, la posibilidad de poder obtener una fuente de financiamiento respecto de competencias que ya, según los tribunales de justicia, no corresponden a las municipalidades al ser materia de ley.

Es así como, siguiendo con dicho relato, donde el éxito de la norma se relaciona más con la cantidad de dinero que recauda por el incumplimiento constante de las empresas antes mencionadas, el mantener dicha ordenanza vigente, junto con el constante ejercicio de esta, es un ideal de aplicación de acuerdo con el análisis positivo, ya que produce el efecto esperado por el municipio, entregando más ingresos en favor de las personas que habitan la comuna, por medio de esta ordenanza.

4.3. ¿Es la ordenanza N°95 una política presupuestaria municipal?

A modo de cierre de este capítulo, la ordenanza es parte de la política presupuestaria del municipio, lo cual, se puede ver manifestado en la confección del presupuesto y la cantidad de recursos que se estima puede aportar esta ordenanza a la glosa presupuestaria correspondiente.

Dicho lo anterior, al ordenanza N°95 de la comuna de la Florida, si es una norma con una visión relacionada con la recaudación municipal y acaba siendo una política presupuestaria que sirve para recaudar fondos, toda vez que, aunque señala que tiene un fin diferente, no modifica su sistema sancionatorio, dirigiéndolo hacia tal vez otros elementos que pudieran ayudar a la limpieza que pregona, como son la limpieza de los escombros aéreos con costo a los destinatarios de dicha ordenanza.

Este análisis económico nos sirvió para determinar con claridad que la ordenanza tiene como fin la recaudación más que el cambio de la actitud de los destinatarios de la misma, lo que nos acaba mostrando que es una política presupuestaria altamente útil desde la óptica del análisis económico, toda vez que si observamos el real fin de la norma, que es recaudar, lo está cumpliendo de buena forma, entregando un bienestar económico a la comuna, por lo que luego de este análisis es posible establecer como hipótesis que la ordenanza no será modificada por ser altamente rentable.

CONCLUSIÓN

En conclusión, la revisión de la política presupuestaria municipal desde la óptica del análisis económico del derecho permite una reflexión sobre el diseño institucional de las municipalidades en Chile. Si bien ha habido cambios significativos en la LOCM y en las leyes de financiamiento, estos no han sido suficientes para responder a los desafíos y cambios que enfrenta la sociedad moderna, especialmente en temas medioambientales, urbanísticos, de distribución de la riqueza, promoción del acceso a servicios digitales y seguridad ciudadana, entre otros. Es necesario, por tanto, reflexionar sobre la distribución de competencias entre los gobiernos nacionales, regionales y locales.

La combinación de elementos económicos y jurídicos del análisis económico del derecho permite tener una mirada amplia respecto al marco institucional político administrativo del municipio y acercarse a ciertas respuestas sobre nuestro diseño institucional. Una primera aproximación, por ejemplo, plantea que los municipios deben disminuir su rol en materia de competencias educativas, dando paso a una mayor preponderancia al gobierno nacional en cuanto ente planificador, con el fin de que los recursos puedan ser mejor empleados, evitando desigualdades relacionadas con la cantidad de recursos que posee una determinada comuna.

La ordenanza N°95 es un ejemplo claro de cómo los diseños institucionales muchas veces son superados por la realidad que opera políticamente, desde los incentivos o desincentivos bajo los cuales operan las autoridades políticas y administrativas. El análisis económico del derecho, a través de su versión positiva, nos ayuda a determinar si se cumplen los estándares establecidos por el legislador o si es necesario algún tipo de modificación para atingir el efecto deseado en la creación de una determinada política o norma que se aplica a los ciudadanos.

En resumen, este trabajo ha permitido analizar críticamente la política presupuestaria municipal desde la perspectiva del análisis económico del derecho,

en particular desde el estudio de la ordenanza N°95 de la comuna de la Florida, además de otros casos expuestos en el capítulo cuarto de este trabajo. Se ha podido identificar la importancia de considerar las interacciones y los incentivos que existen en el diseño institucional del gobierno local, así como la necesidad de repensar la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, se destaca la importancia de que los tomadores de decisiones consideren los enfoques interdisciplinarios en su análisis y diseño de políticas públicas para lograr un mejor funcionamiento del Estado y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Asimismo, es importante destacar que el análisis económico del derecho puede ayudar a mejorar la eficiencia de la política presupuestaria municipal al identificar las externalidades que pueden surgir de las decisiones de gasto público y al considerar los incentivos que enfrentan las autoridades locales. Además, la revisión de la política presupuestaria desde la perspectiva del análisis económico del derecho puede ayudar a garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera óptima y se maximice el bienestar de la sociedad.

En conclusión, el análisis económico del derecho es una herramienta poderosa para la revisión de la política presupuestaria municipal y la reflexión sobre el diseño institucional de las municipalidades en Chile. La combinación de elementos económicos y jurídicos permite una mirada amplia y crítica sobre el marco institucional político administrativo del municipio, lo que puede ayudar a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público y garantizar que se maximice el bienestar de la sociedad. En consecuencia, se recomienda que los tomadores de decisiones consideren los enfoques interdisciplinarios en su análisis y diseño de políticas públicas, lo que puede llevar a un mejor funcionamiento del Estado y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- ACUÑA FERNÁNDEZ, Eduardo. (2010) Análisis crítico y propuestas de mejora al fondo nacional de desarrollo regional. Memoria para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas. Santiago, Chile.
- ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE. (2021). Hacia una nueva institucionalidad del Estado a nivel local. Hacia una reforma de la ley orgánica constitucional de municipalidades. Chile [en línea] <<http://desarrollomunicipal.subdere.gov.cl/sites/default/files/Hacia%20una%20reforma%20de%20la%20Ley%20Organica%20Constitucional%20de%20Municipalidades.pdf>> [Consulta: 08/05/2023]
- BEJARANO, Jesús Antonio. El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos. Revista de Economía Institucional, vol. 1, núm. 1, noviembre, 1999, (p. 155-167) Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. (2011). Derecho administrativo general (2a ed.). Santiago, Chile: Editorial Legal Publishing Chile.
- BERNSTEIN Felipe, INOSTROZA José. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de arquitectura. Chile [en línea] <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf> [Consulta: 08/05/2023]
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (s.f.). Permiso de circulación. Ley Fácil. [en línea] <<https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/permiso-de-circulacion>> [Consulta: 11/05/2023]
- BRAVO, Javiera. (2014). Fondo común municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. [en línea] Temas de la Agenda Pública. Año 9, Número

68, Junio 2014. <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile.pdf>> [Consulta: 11/05/2023]

- CABRERA TORO, Marcela. (2022). Análisis de los ingresos municipales 2008-2021. Memoria para optar al grado de Magister en Gestión y políticas públicas. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- CARRASCO DELGADO, Nicolás. (2018). Breve introducción sobre los criterios de eficiencia. En: CARRASCO DELGADO, Nicolás. Análisis económico del derecho Procesal: Nuevas Perspectivas. (p. 13-26). Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.
- CAMPOS PINO, Felipe. (2017). Análisis Económico del Derecho del proyecto de ley que declara inembargable la vivienda social. la perspectiva del emprendimiento. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- CHIBLE VILLADANGOS, María José. (2014). La idoneidad de las ordenanzas municipales para satisfacer las necesidades públicas y las exigencias ciudadanas. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- CONTRERAS, Eduardo. (2004) Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica. Naciones Unidas CEPAL, Serie 37. Santiago de Chile.
- CORDERO, Luis. (2001). La Autonomía Constitucional. [en línea] Chile. <https://www.ucursos.cl/derecho/2008/1/D123A0525/2/material_docente/bajar?id_material=163241> [Consulta: 24/04/2023]
- COST-BENEFIT ANALYSIS: concepts and practice. (2018) Por Anthony E. Boardman “et al”. Cambridge University Press. Quinta edición.
- DÍAZ, Marcelo y FUENZALIDA, Javier. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: El fondo común municipal (FCM) en Chile. [En línea], Santiago, 2011. (p. 73-104). Centro de estudios públicos.

<https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/08/Compensando-la-desigualdad-de-ingresos-locales.-El-Fondo-Com%C3%BAAn-Municipal-FCM-en-Chile.pdf> [Consulta: 11/05/2023]

- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del derecho. *Revista de Administración Pública*, (195), (p.104-107). Madrid.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. (2019). Sobre el poder explicativo del análisis económico del Derecho. *Revista Para El Análisis Del Derecho*, (2), (p. 1-39). Barcelona.
- FERNANDEZ, José. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*.
- GALAZ PAINECURA, Pablo y MARTIN MUNCHMEYER, María. (2018). Efecto redistributivo del fondo común municipal en las finanzas municipales: Análisis y Propuestas de Reforma. Memoria para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de ciencias físicas y matemáticas. Santiago, Chile.
- GATTINI, Cesar. (2015) Cumplimiento de objetivos de la administración municipal de salud. [en línea] Chile. Octubre 2015. <<https://www.ochisap.cl/2022/05/22/cumplimiento-de-objetivos-de-la-administracion-municipal-de-salud>> [Consulta: 24/04/2023]
- GHERSI-SILVA, Enrique. 2002. Una introducción al análisis económico del derecho. *Advocatus*, (007), (p. 147-153)
- GUILOFF TITIUN, Matías. (2014). Análisis costo-beneficio judicial/análisis costo-beneficio administrativo: comentarios al fallo de las ciclovías en Rancagua. *Revista de derecho – universidad católica del norte*, vol. 21, núm. 1, 2014, (p. 523-533). Universidad Católica del Norte, Coquimbo. Chile
- GOBIERNO DE CHILE. 2022. *Revista Sinim* (2022) Sistema nacional de información municipal gestión municipal 2018–2021. [en línea] Chile. <http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/864/REVISTA_SINIM_2022_03-10-2022.pdf> [Consulta: 24/04/2023]

- HUIDOBRO, Ramón. (2010). Derecho y administración comunal. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (2021). Permiso de circulación. INE - Estadísticas económicas. [en línea] <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/transporte-y-comunicaciones/permiso-de-circulacion> [Consulta: 11/05/2023]
- KLIMOVSKY, Edith Alicia. (1999). Modelos Básicos de la teoría de los precios. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 30, (n. 119), 71-97.
- LARRAÍN, Clemente. (2020). El financiamiento de los municipios en Chile. [en línea]. Revista Puntos de Referencia Puntos de Referencia, (534), (p. 1-16). Mayo 2020. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/pder534_clarrain.pdf [Consulta: 11/05/2023]
- LINAZASORO ESPINOZA, Isazkun, (2018). El derecho a una buena administración pública en Chile. [en línea] Revista de Derecho Público, (88), (p.93-109)
<<https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/download/50842/53326/#:~:text=El%20principio%20de%20eficiencia%20se,Sol%C3%A9%2C%202001%3A%20472>> [Consulta: 08/05/2023]
- MDSF-CEPAL, “Estimaciones Comunales de Pobreza por ingresos en Chile Mediante Métodos de Estimación en Áreas Pequeñas - Informe Metodológico”, Santiago de Chile, 2022.
- MUNICIPALIDAD DE CURARREHUE, (2018). Manual de presupuesto municipalidad de Curarrehue. [en línea] agosto 2018, en <<https://curarrehue.cl/biblioteca/administracion/manuales%20pac/presupuestos/MANUAL%20DE%20PRESUPUESTO.pdf>> [Consulta: 08/05/2023]
- ORDENANZAS MUNICIPALES: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas. Estudio de caso: aguas, bienes de uso público y sanciones (2016). Por VERGARA, Alejandro “et al”. [en línea] Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/CAP.-7.pdf> [Consulta: 11/05/2023]

- ORELLANA, A., MENA Valdés, J. A., y MONTES MARÍN, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? Revista INVI, 31(87), 173–200. Recuperado a partir de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/6272> [Consulta: 24/04/2023]
- OSORIO MORALES, Hugo. (2021). Análisis económico en el derecho: defensa de una metodología. [en línea] Revista De Derecho (Coquimbo), 28, e3209. <<https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2021-0010>> [Consulta: 08/05/2023]
- POLINSKY, A. Mitchell. 1985. Introducción al análisis económico del derecho. Editorial Ariel, Barcelona. Marzo. (p. 19-20)
- POSNER, Richard. (1998). Análisis Económico del Derecho (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.
- POSNER, Richard. (1973). Economic Analysis of Law (1st ed.). Boston, Massachusetts: Little, Brown and Company. (p. 226).
- POSNER, Richard. (1979). Utilitarianism Economics, and Legal Theory. Journal of Legal Studies, 8(1), 103-140. Traducido al castellano por Estudios Públicos. (1998). Estudios Públicos, 69, 207-257.
- RASMILIC, Slaven. (2014) Impuesto territorial y financiamiento municipal. [en línea] Propuesta de Política Pública. Número 4. Noviembre 2014. <https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/PPP_004_SRazmilic.pdf> [Consulta: 24/04/2023]
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Desigualdad regional en Chile: ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. (p.33-34) [en línea], Santiago, 2018. <<https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/DesigualdadRegionalPDF.pdf>> [Consulta: 11/05/2023]
- ROWLEY, Charles K. (1991). Public Choice and the Economic Analysis of Law. En Mercurio, N. (Ed.), Law and Economics. An Institutional Perspective (p. 125-145). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.

- RUÍZ GARCÍA, Benjamín. (2017). Epistemología del análisis económico del derecho: un trazo de las pretensiones teóricas. En CERDIO, Jorge. et al. (Eds.), Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez. Tomo 2. México: Universidad Autónoma de México.
- SILVA CIMMA, Enrique. (1995). Derecho Administrativo. El Servicio Público. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MUNICIPAL, Subsecretaría de desarrollo regional, Ministerio de interior y seguridad pública, Gobierno de Chile. http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- TRONCOSO OSTORNOL, José. (2017). En Vitacura Hay Más Autos que Personas. [en línea] Diario Financiero en internet. 30 de junio de 2017. <<https://www.df.cl/empresas/actualidad/en-vitacura-hay-mas-autos-que-personas>> [Consulta: 24/04/2023]
- PUY VALDÉS, Constanza. (2016). Los planes de desarrollo comunal en tensión. La gobernanza y su implementación en escenarios locales de desarrollo. Memoria para optar título profesional de Sociología. Santiago. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos. 2011. El Criterio De La Eficiencia En El Derecho Administrativo. Revista de Administración Pública (Núm. 186), Madrid, (p. 91-135)
- VIAL COSSANI, Camilo. (2014). Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile. En: XI CONGRESO CHILENO de Ciencia Política del 15 al 17 de octubre de 2014. Santiago, Chile. Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP).
- YÁÑEZ HENRÍQUEZ, José. (2016). Impuesto Territorial. Revista De Estudios Tributarios, (11), [en línea] (p. 253-281) <<https://revistaestudiostributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/4072>> [Consulta: 11/05/2023]

Jurisprudencia

- ILUSTRÍSIMA CORTE De Apelaciones De Santiago. (2004). Causa Rol 2410-2004 de fecha 5 de octubre de 2004. Civil. Considerando séptimo.
- ILUSTRÍSIMA CORTE de Apelaciones de Santiago. (2001). Causa Rol 10612-2001 de fecha 9 de mayo de 2003. Civil. Considerando Quinto.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Rol N°Ina-1034-2008, Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso, ESVAL S.A con Ilustre municipalidad de Limache, 7 de octubre de 2008.
- INFORMES FINALES DE AUDITORIAS: 795-2021 Municipalidad de la Estrella/ 831-2022 Municipalidad de Lo Barnechea/ 195-2022 Municipalidad de Chanco/ 721-22 Municipalidad de Río Negro/ 353-22 Municipalidad de Quinta Normal.
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. (2022). Causa Rol C-1519-22, en amparo al derecho al acceso a la información.

Legislación

- CHILE. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. (1976) Decreto Ley N°458: Ley General de Urbanismo y Construcciones, Abril 1976.
- CHILE. Ministerio de Salud. Ley N°21.020. (2017) Sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía, Agosto de 2017.
- CHILE. Municipalidad de la Florida. (2014). Ordenanza N°95: Sobre tendido de cables y canalización subterránea en el bien nacional de uso público de la comuna de la Florida. De fecha 14 de septiembre de 2014.
- CHILE. Contraloría General de la República. (2016). Dictamen 26.560-2016: Sobre procedimiento de contratación directa en servicios de aseo y ornato.
- CHILE. Municipalidad de Providencia. (2004). Ordenanza N°14: Sobre Ocupación Transitoria del Espacio Público por la Ejecución de Faenas. Diario Oficial, 9 de febrero de 2004.
- CHILE. Municipalidad de la Florida. (2020). Decreto Exento N°4243. “Presupuesto Municipal la Florida Año 2021” de fecha 10 de diciembre de 2020.